

Desenvolvimento comunitário e inclusão de *commons* em áreas protegidas de uso restrito: caminhos para a cooperação

Natália C. F. Bahia; natalia.fbahia@gmail.com
Paula Chamy; paula.chamy@gmail.com

I. Introdução

A participação de comunidades locais na gestão de áreas protegidas tem, nos últimos anos, sido considerada para minimizar conflitos socioambientais decorrentes de restrições impostas aos modos de vida e uso dos territórios historicamente ocupados por essas populações. Com o intuito de aumentar a inclusão social, órgãos ambientais têm adotado algumas diretrizes para aumentar a geração de emprego e renda para populações residentes no entorno e interior de áreas protegidas, especialmente atividades voltadas ao turismo. Não é em todos os casos que essas diretrizes consideram os saberes e condições locais dos envolvidos e, muitas vezes, as vozes dos comunitários são sobrepostas pelos agentes dos órgãos públicos.

Ainda que tenhamos avançado na construção da democracia nacional, é inegável que, até o momento, são populações vulneráveis (indígenas, caiçaras¹, trabalhadores rurais, entre outras) que sofrem as maiores pressões para deixarem seus territórios conservados e valorizados pelo capital, pelo agronegócio, pela mineração, pela pesca industrial e projetos de grande vulto, como a construção de hidrelétricas e extensão de redes de comunicação.

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo apresentar os caminhos trilhados e os desafios enfrentados pelas autoras e os comunitários membros de uma associação local para promoção de desenvolvimento social. Trata-se de um caso onde a reflexão coletiva protagoniza inovações sociais para gerar alternativas a unidirecionalidade de ações dos órgãos públicos. Por meio da construção de estratégias de cooperação e respeito a diferentes matrizes de conhecimento (saber local, técnico, acadêmico) foi possível estruturar uma alternativa para regulamentar a prestação de um serviço turístico prestador por uma associação local e os gestores de uma área protegida de uso restrito que historicamente não dialogavam.

¹ Habitantes tradicionais do litoral sul e sudeste do Brasil oriundos da miscigenação entre índios, negros e brancos, cujo modo de vida inclui atividades cíclicas junto à natureza (Adams, 2000).

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira contextualizamos a comunidade local e sua trajetória de conflitos e resistência aos avanços do capital. Na segunda parte é detalhado o processo de construção de estratégias de cooperação e de apropriação coletiva do conhecimento. A terceira parte se refere às estratégias inovadoras de co-criação social, enquanto a quarta parte trata dos desafios encontrados e avanços obtidos nessa trajetória. Por último são apresentadas algumas conclusões, cientes de que não são definitivas uma vez que estamos lidando com processos socioambientais dinâmicos cuja análise não é finita.

I.1 -Trindade e suas redefinições espaciais ao longo do tempo

O território da comunidade caiçara da Trindade estende-se da Ponta da Galeta até a Ponta da Trindade (conhecida também como Cabeça do Índio), no município de Paraty, Rio de Janeiro (RJ) (Figura 01). A história dessa comunidade é marcada por resistência e luta para permanecer no território por ela tradicionalmente utilizado. Diferentes graus de violência contra a comunidade têm ocorrido desde meados do século passado e variam desde tentativas de ocupação da área por grileiros e compradores a partir da década de 1950, expropriação dos trindadeiros por *holding* de empresas brasileiras e internacionais na década de 1970, proibição de uso dos recursos naturais importantes à sobrevivência dos comunitários (Lhotte, 1982; Plante e Breton, 2005), até recente homicídio de um jovem comunitário.



Figura 1: Localização da comunidade caiçara da Trindade (Crédito: Sones Keobouasone).

O projeto imobiliário almejado para a localidade não foi concretizado, pois os trindadeiros, auxiliados pela Sociedade de Defesa do Litoral Brasileiro (organização formada por profissionais e estudantes universitários que rotineiramente visitavam a região), conseguiram levar o caso à justiça brasileira. Em 1982, um acordo entre os trindadeiros e a empresa Trindade Desenvolvimento Territorial (TDT) foi celebrado para amenizar os 10 anos de resistência comunitária. O documento, no entanto, concedeu o domínio de muitas áreas tradicionalmente ocupadas pelos caiçaras para a TDT, o que resultou em uma reorganização espacial na comunidade (Lhotte, 1982; Plante e Breton, 2005).

O acordo considerou também a parcela do território da Trindade, incluindo a Baía do Caixa d'Aço, englobada pelo Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB), área protegida de uso restrito estabelecida em 1971, sem prévios estudos de contextualização socioambiental da região e alterações espaciais que excluam áreas adquiridas pela multinacional (Brasil, 1972; Plante e Breton, 2005).

O PNSB possui área superior a cem mil hectares e abrange seis municípios (Paraty, Angra dos Reis, Areias, São José do Barreiro, Cunha e Ubatuba) em dois estados brasileiros. Por se tratar de uma área de proteção integral, parques nacionais permitem apenas pesquisas científicas, atividades educacionais, recreação e turismo ecológico em seu interior (Brasil, 2002).

Em 1983, com o intuito de proteger o ambiente natural e as comunidades caiçaras integradas nesse ecossistema, foi criada uma área protegida de uso sustentável, Área de Proteção Ambiental (APA) de Cairuçu, abrangendo todo o território da comunidade (Brasil, 1983). Tanto a APA de Cairuçu quanto o PNSB são áreas protegidas federais e geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)/ Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Em 2008, com um passivo de mais de quatro décadas, a equipe gestora do PNSB realizou ações com a intenção de efetivamente implementar estruturas físicas e gerenciais em Trindade, tais como: embargo a estação de tratamento de esgoto e camping comunitário, estudo de detalhamento cartográfico do memorial descritivo do decreto de criação da área, retirada quiosques e bares de uma praia, operações de fiscalização na alta temporada e em feriados, entre outras. Essas medidas reacenderam o histórico conflito territorial da Trindade e vêm determinando rearranjos espaciais nas áreas de sobreposição do PNSB e da comunidade local (Conti e Antunes, 2012; Bahia *et al.*, 2013; Bockstael *et al.*, 2016).

I.2 - Modos de vida dos caiçaras da Trindade: dinâmicas de transformação

A economia da Trindade, até a década de 1960, quando a área encontrava-se geograficamente isolada, baseava-se principalmente em uma economia cíclica, baseada na dinâmica da natureza. Os caiçaras tinham roças com alimentos diversificados, criavam pequenos animais, pescavam e produziam objetos utilitários artesanalmente, trocando os excedentes em outras comunidades e cidades próximas.

Em meados da década de 1970, com a abertura da rodovia BR-101 (Rio-Santos), houve um aumento do turismo na vila, o que alterou significativamente os modos de vida existentes até então. A presença de duas áreas protegidas sobrepostas à comunidade local e as inúmeras restrições ambientais aos modos de vida caiçara, em especial de extração de recursos naturais, associada à destruição de antigas roças pelos jagunços contratados pela multinacional e ao aumento do turismo transformou a economia local, até então quase totalmente dependente recursos naturais de uso comum (Lhotte, 1982; Plante e Breton, 2005).

Outro vetor do crescimento desordenado do fluxo turístico da vila ocorreu a partir da década de 1990 com a chegada da telefonia à Trindade e a pavimentação da rodovia PRT-101, conhecida como Morro do Deus-Me-Livre, único acesso regular à vila (Conti e Antunes, 2012). Foi também nesse período que um grupo de pescadores, ao identificar oportunidades com a realização de atividades turísticas, iniciou o serviço de transporte embarcado dos turistas entre as praias de Fora e do Meio até a Piscina Natural do Caixa d'Áço.

O transporte embarcado era inicialmente realizado de maneira individualizada, mas com o passar dos anos, os pescadores-barqueiros se organizaram para ordenar a travessia e atender as exigências da Capitania dos Portos para realização dessa atividade. Foi criada assim, em 1996, a Associação dos Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT), mas sua formalização se deu em 2007 quando o estatuto da associação foi efetivamente registrado em cartório. Os principais objetivos da ABAT são: i) organizar e estabelecer regras coletivas para gestão da pesca artesanal e ii) organizar o turismo de base comunitária na localidade em consonância com as instituições competentes.

A pesca artesanal, além de ser a base da cultura caiçara e contribuir para coesão comunitária (Bussolotti, 2010; Hanazaki *et al.*, 2013), é uma atividade fundamental para os pescadores-barqueiros, contudo o passeio de barco, que antes complementava a renda auferida com a pesca, passou a compor substantivamente a renda dos membros

associados. O transporte realizado viabiliza o deslocamento de turistas tanto no interior do PNSB como possibilita a travessia para outras praias nas proximidades (Bahia *et al.*, 2017).

II. Formalização do passeio de barco na Baía do Caixa d’Aço: rota de navegação rumo a cooperação

Trindade é atualmente um dos destinos turísticos mais visitados do município Paraty e vêm sofrendo inúmeros impactos sociais e ambientais decorrentes da expansão do turismo desordenado na região. O ordenamento turístico na Baía do Caixa d’Aço - área marinha de grande beleza cênica e tradicionalmente utilizada para a pesca e lazer dos trindadeiros - tornou-se, portanto, uma das prioridades da equipe gestora do PSNB (Bahia *et al.*, 2013).

A formalização de atividades de apoio à visitação em parques nacionais (também denominada de uso público), como é o caso dos roteiros de passeio de barco oferecidos pela ABAT, é possível desde que em conformidade com os objetivos da área protegida. A formalização é necessária para garantir a legalidade do serviço no interior das áreas protegidas (Brasil, 2000; 2002).

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2005, p. 3), uso público é compreendido como “*o processo de visitação em áreas protegidas, incluindo atividades educativas, de lazer, esportivas, recreativas, científicas e de interpretação ambiental, que proporcionam ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes*”.

No Brasil, as áreas protegidas são regulamentadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que, juntamente com o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), diretrizes de visitação em áreas protegidas e mais recentemente o manual de turismo de base comunitária (TBC), incorporaram o compromisso com a inclusão social. Esses diplomas legais apontam para oportunidades de prestação de serviços geradas pelo turismo realizado em ambiente natural por parte de populações residentes no entorno e interior de áreas protegidas, o que pode resultar em maior participação e autonomia para as comunidades locais (Brasil, 2000; 2002; 2006a; 2006b; 2017).

Seguindo essas diretrizes, em 2010, analistas ambientais do PNSB elaboraram uma carta de intenção com aspectos da atividade embarcada a serem aprimorados pelos pescadores-barqueiros e estabelecimento de responsabilidades para a ABAT e para o

PNSB. Esse documento, entretanto, não foi assinado. Após análise dos compromissos a serem assumidos pela ABAT, os associados entenderam que não haveria possibilidade de arcar com todas as exigências feitas pela equipe gestora da área protegida. Além disso, não houve um diálogo para a construção das co-responsabilidades (Bahia *et. al.*, 2017), algo fundamental para que as partes possam entender as limitações e exigências institucionais a que estão submetidas.

Outro aspecto que contribuiu decisivamente para que a carta de intenção não fosse levada a termo foi a existência de inúmeros conflitos entre a população local e o PNSB em razão das ações realizadas a partir de 2008 em Trindade (Bahia *et al.*, 2013). Muitos desses conflitos poderiam ter sido evitados se as partes envolvidas tivessem dialogado com horizontalidade evitando judicialização e criminalização de algumas atividades e/ou comunitários (por exemplo, embargos aos bares, quiosques e estacionamento da Praia do Meio) (Figura 2).



Figura 2: Área da comunidade caiçara de Trindade sobreposta ao Parque Nacional da Serra da Bocaina (Créditos: PNSB/ ICMBio).

Após dois anos da primeira tentativa de formalização da atividade embarcada, concomitantemente ao processo de revisão do plano de manejo do PNSB que tratava especificamente da área da Trindade, foi constituído um grupo de trabalho (GT) com membros do PNSB e da ABAT, com participação de analistas ambientais do ICMBio, representantes e lideranças comunitárias, demais atores locais e universidades.

As diretrizes de funcionamento do grupo de trabalho e o plano de ação para formalização do passeio de barco foram definidos durante os encontros realizados no primeiro semestre de 2013, o que incluiu a capacitação dos prestadores de serviços, alternativas para a formalização da atividade embarcada dentro do PNSB, definição e controle do número máximo de pessoas no atrativo, trajeto e forma da atividade embarcada, responsabilidades e contrapartidas da ABAT e do PNSB, entre outras (Bahia *et al.*, 2017).

Pela legislação nacional, existem três formas de delegação de serviços público para terceiros, incluindo o de apoio a visitação em áreas protegidas, são elas: autorização, permissão e concessão. O estudo de viabilidade econômica da atividade e investimentos elaborados pelo ICMBio, atendendo considerações feitas pelo conselho gestor, fundamenta a autorização dada para exploração comercial de produtos e serviços em áreas protegidas (Brasil, 2000; 2002). Vale ressaltar que, a escolha do instrumento jurídico adotado no processo de formalização de atividades turísticas pode viabilizar ou não a continuidade de um empreendimento comunitário (Rodrigues, 2009).

Uma oficina para esclarecer os associados da ABAT sobre a diferença entre os instrumentos jurídicos foi realizada pelas autoras no segundo semestre de 2015. A concessão somente é feita por concorrência pública para pessoa jurídica e é o instrumento que melhor garante o vínculo de delegação utilizada pela administração pública, já que prevê indenização caso revogada e um contrato administrativo bilateral por prazo determinado (Lei Federal nº 8.666/1993).

Já a permissão permite qualquer modalidade de licitação, podendo ser obtida por pessoa física ou jurídica. Diferentemente da concessão, a permissão é por prazo indeterminado, sua revogação a qualquer tempo não prevê indenização e é formalizada por contrato de adesão (Lei Federal nº 8.666/1993).

O termo de autorização, o instrumento jurídico mais frágil por ser ato discricionário e unilateral da administração pública e estar sujeito à suspensão a qualquer tempo, foi o dispositivo proposto pelo ICMBio para a formalização da atividade embarcada realizada pela ABAT. Tal escolha deve-se pelo fato da emissão da autorização pelo PNSB não necessitar de abertura de concorrência por meio de um processo de licitação (Bahia *et al.*, 2017), o que inviabiliza a participação em igualdade de condições com grandes empresas (Rodrigues, 2009; Mateus e Raimundo, 2015).

Muitas ações definidas para conseguir a autorização da atividade turística foram feitas pelos associados da ABAT com o apoio de universidades parceiras, técnicos

especializados, movimento social e financiadores (Bockstael *et al.*, 2016; Bahia *et. al.*, 2017; Bockstael, 2017). Os planos para concessão de serviços para implantação de estruturas gerenciais e para recepção dos visitantes e as ações de ordenamento do turismo (especialmente, aquelas relacionadas ao controle do número de visitantes na Piscina Natural do Caixa d’Aço) adotadas pelo PNSB, no entanto, têm acarretado incertezas quanto a permanência do empreendimento comunitário no interior da área protegida (Bahia *et al.*, 2018).

Esse artigo aborda as ações desenvolvidas pelas autoras para a construção coletiva de um instrumento de autorização para o passeio de barco realizado pela ABAT no interior do PNSB entre os anos de 2015 e 2018.

III. Estratégias inovadoras para o desenvolvimento local

Baseado na demanda dos pescadores-barqueiros para o cumprimento das inúmeras etapas estipuladas pelo plano de ação acordado entre os representantes da ABAT e PSNB, foi adotado como estrutura metodológica dessa intervenção, o ciclo de aprendizagem ativa (planejamento-monitoramento-avaliação), a hibridização do conhecimento local e conhecimento técnico-científico e o desenvolvimento de espaços de aprendizagem coletiva (Barefoot Colletive, 2009).

O princípio norteador de todas as atividades desenvolvidas junto aos associados nos últimos quatro anos (Tabela 1) foi a construção de diálogo entre *commons* e órgãos públicos para trilhar caminhos de negociação inovadores e alicerçados no respeito entre as partes. Esse princípio é um contraponto ao contexto regional de conflitos socioambientais históricos, criminalização dos modos de vida tradicionais e aproveitamento da situação de vulnerabilidade das comunidades locais para a captação de recursos para projetos que perpetuam os conflitos.

a) Estudo de Viabilidade Econômica

Foram realizadas quatro oficinas de dois dias consecutivos cada (totalizando oito encontros) entre os meses de agosto e outubro/2015 para a elaboração participativa do estudo de viabilidade econômica do empreendimento comunitário sob a perspectiva da economia solidária (ver Bahia *et al.*, 2017).

Tabela 1: Atividades e seus respectivos período de realização.

Linhas de Ação	Período			
	2015	2016	2017	2018
Estudo de Viabilidade Econômica*	X			
Estudo da legislação que incide sobre populações locais e atividade turística no interior de áreas protegidas*	X	X		
Fortalecimento Institucional	X	X	X	X
Participação nas reuniões do Conselho Consultivo do PNSB e GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço	X	X	X	X
<i>* Oficinas de capacitação realizadas no âmbito do projeto “Passeio de barco na Baía do Caixa d’Aço (Trindade, Paraty/RJ): oportunidades para o desenvolvimento local e a conservação ambiental”, planejado e executado coletivamente entre autoras e associados, com o apoio financeiro do Fundo Socioambiental Casa.</i>				

b) Entendendo a legislação vigente

Foram realizadas quatro oficinas de dois dias consecutivos cada (totalizando oito encontros) entre os meses de outubro/2015 e maio/2016 para refletir e buscar alternativas para a manutenção do empreendimento comunitário a partir do entendimento da legislação vigente relacionada à temática da prestação de serviços turísticos em geral, bem como a realização de atividades turísticas por comunidades locais no interior de unidades de conservação (ver Bahia *et al.*, 2017).

c) Fortalecimento Institucional

O fortalecimento da ABAT, por extrapolar o contexto institucional e abarcar o aprendizado de cada associado que compõe o coletivo, utilizou uma gama de estratégias de ação em quatro anos de atuação, variando desde a regularização da documentação e situação fiscal da associação, mobilização dos pescadores-barqueiros para envolver-se nas reuniões internas e oficinas de capacitação até mesmo a participação dos associados em eventos científicos para defender e buscar alternativas que aprimorem o processo de formalização da atividade embarcada.

d) Participação nas reuniões do Conselho Consultivo do PNSB e GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço

Outra estratégia empregada foi a participação das autoras, bem como a mobilização dos pescadores-barqueiros a envolver-se e atuarem ativamente nos espaços de diálogo

com o PNSB, sendo eles: o Conselho Consultivo do PNSB e o GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço. O presente trabalho ressaltará a construção da proposta de portaria para autorização do empreendimento comunitário (ou seja, um documento oficial de ato administrativo destinado a estabelecer normas para execução da atividade embarcada) entre os meses de agosto e dezembro/2018.

Para tanto, foram realizadas seis reuniões do GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço, além de reuniões internas da associação e inúmeras rodas de conversas entre as autoras e os associados durante suas atividades cotidianas. No primeiro trimestre de 2019, esse documento foi enviado para análise da Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação (DOVIS) da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do ICMBio em Brasília, setor recentemente estabelecido pela Portaria ICMBio nº 1.162/2018.

IV. Desafios para a gestão compartilhada em áreas protegidas

As áreas protegidas são consideradas importantes instrumentos para contenção dos avanços da degradação do meio ambiente natural e da crise climática, bem como para a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas essenciais para manutenção da qualidade de vida no planeta (Young e Medeiros, 2018). Porém, a associação da conservação e o desenvolvimento local ainda são considerados como objetivos mutuamente exclusivos, ou até mesmo, antagônicos (Adams *et al.*, 2004).

Visando a valorização social e consolidação das áreas protegidas, bem como a conservação do ambiente natural, o uso público vem conquistando grande relevância tanto no cenário nacional como internacional. A partir do desenvolvimento do uso público, identifica-se a possibilidade de geração de volumosos recursos econômicos para auxiliar na gestão ambiental e na preservação dos ecossistemas, independentemente da alocação de outros investimentos públicos, além do potencial de beneficiar economicamente as populações residentes no interior e/ou entorno desses espaços (Vallejo, 2015; Young e Medeiros, 2018).

Para contribuir para a análise sobre as possibilidades de associação do desenvolvimento local e do uso público em áreas protegidas, as sessões a seguir descrevem os desafios enfrentados pelas autoras para a construção de instrumentos coletivos para a permanência de empreendimentos comunitários em um parque nacional. A partir dessa experiência, é proposta uma reflexão sobre a interface das políticas de uso público e gestão compartilhada para lidar com atividades turísticas em territórios

historicamente utilizados por comunidades locais onde houve limitações ao modo de vida pela sobreposição de áreas protegidas.

IV.1 - Reconstrução das relações entre as partes envolvidas na cooperação

A construção de diálogo e consenso entre os interesses da conservação ambiental e as demandas de usos de recursos pela sociedade é ainda um grande desafio. O PSNB, como outras áreas protegidas estabelecidas antes da década de 1990, refletindo o histórico patrimonialista do Estado brasileiro, não considerou a existência de populações locais no momento de sua criação, tendo que reconhecer e lidar com as necessidades de desenvolvimento dessas populações durante sua consolidação. Esse lapso temporal entre a criação e a efetiva implantação do PNSB acarretou inúmeros conflitos e disputas pelo domínio da área e controle dos recursos naturais.

O estabelecimento de uma comunicação clara e transparente associado a construção de relações de confiança entre pescadores-associados e gestores ambientais, bem como a compreensão sobre o funcionamento do processo de delegação de serviços e divulgação de informações errôneas (até mesmo de contrainformação) foram desafios listados pelos participantes do grupo de trabalho para a formalização da atividade embarcada realizada pela ABAT.

Há que se considerar que as demandas comunitárias cotidianas e seus processos de aprendizagem coletivos possuem tempos e espaços diferenciados, tendo diversas variáveis que influenciam nesse processo, tais como: tempo disponível para buscar informação, acesso aos centros produtores de conhecimento, interesse na construção do diálogo com instituições consideradas inimigas, assessoria, capacitação para lidar com burocracia (e.g. regularizar documentação da associação), entre outros. Todos esses fatores estão intimamente relacionados aos modos de vida e aspectos culturais que determinam a singularidade das comunidades locais. Essas especificidades, na maioria dos casos, não são observadas pela burocracia inerente ao governo e pelos prazos de projetos e relatórios institucionais.

Outros fatores que fomentaram incertezas quanto aos acordos já estabelecidos entre a associação e o poder público foram a descontinuidade das ações por limitações institucionais, manifestadas por meio do distanciamento das reuniões do grupo de trabalho devido à existência de outras demandas do PNSB, e a morosidade na conclusão do processo de formalização do empreendimento comunitário.

Para o estabelecimento da efetiva cooperação entre populações locais e órgãos ambientais, faz-se necessário, portanto, avançar na redução dos conflitos sociais e na disparidade de poder entre *commons* e gestores públicos, além de buscar consonância entre as diferentes visões de mundo decorrentes da diversidade cultural (Tabela 2).

Tabela 2: Visões do uso público para a ABAT e para o PNSB.

<i>Área ou atividade</i>	<i>Commons (ABAT)</i>	<i>Gestores Públicos (PNSB)</i>
Trindade	Território de uma comunidade tradicional caiçara. É possível comparar a perspectiva local a um quebra cabeça formado por uma única peça.	Localidade bastante preservada e de grande beleza cênica, que se encontra parte inserida no PNSB e parte em sua zona de amortecimento. É possível comparar a perspectiva regional a um quebra cabeça formado diversas peças, sendo que Trindade corresponderia a apenas uma delas.
Praia do Meio	Área tradicionalmente utilizada pelos trindadeiros, que passou para o domínio da Companhia após a assinatura do acordo em 1982. A Companhia cedeu a área para uso coletivo dos trindadeiros.	Espaço público* inserido em uma área protegida de uso restrito.
Baía do Caixa d’Aço, incluindo a Piscina Natural	Área tradicionalmente utilizada pelos trindadeiros para lazer e pesca artesanal, e mais recentemente, turismo.	Espaço público* inserido em uma área protegida de uso restrito.
Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço	Atividade que compões os modos de vida da comunidade caiçara de Trindade, gerando renda para muitas famílias nativas.	Uma das atividades a ser ofertada aos visitantes do PNSB, sendo os associados da ABAT entendidos simplesmente como prestadores de serviço.
* Segundo Rodrigues (2009), trata-se de um bem comum submetido à instância de administração estatal.		

IV. 2 - Avanço nas políticas públicas de uso público em áreas protegidas

Apesar dos inúmeros debates sobre sustentabilidade e desenvolvimento, o que se percebe, na realidade, é que ainda se persegue o progresso baseado essencialmente no crescimento econômico. Esse é o caso da visitação em áreas protegidas, recentemente

apontada como elemento fundamental na dinamização econômica desses espaços (Young e Medeiros, 2018).

Pesquisadores e gestores ambientais, diante dos diversos questionamentos à política ambiental vigente no Brasil, têm defendido a importância da participação das áreas protegidas no desenvolvimento econômico e social de uma região, mostrando os altos valores que podem ser gerados por meio do desenvolvimento do uso público, especialmente com atividades relacionadas ao turismo, quantias maiores do que aquelas investidas na manutenção dessas áreas (Young e Medeiros, 2018).

A lógica de mercado, seguindo uma tendência mundial, prevê ainda a terceirização de prestação de serviços por meio de grandes concessões em áreas protegidas como solução para conservação e gestão ambiental (tais como, Lei nº 16.260/2016 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Instrução Normativa do ICMBio nº 2/2017). Tal medida ao invés de incluir, pode marginalizar as populações locais, fomentar conflitos entre órgãos governamentais, empresas e *commons* e contribuir para a degradação ambiental, a semelhança do que ocorreu em diferentes comunidades africanas que tiveram seus territórios ancestrais cedidos para a iniciativa privada (por exemplo, Gardner, 2012; Gezon, 2014)

Concomitante aos processos de revisão do plano de manejo do PNSB (específico para área sobreposta à comunidade de Trindade) e de negociação para obtenção da autorização da atividade embarca pelos membros da ABAT, se especulava sobre a privatização das estruturas gerenciais do PSNB. Na reunião do conselho consultivo que ocorreu em novembro de 2016 no município de Paraty, o PNSB apresentou o projeto básico para concessão de estruturas e serviços de apoio a visitação sem incluir o passeio de barco na Baía do Caixa d’Aço em seu escopo (Bahia *et al.*, 2017).

Inúmeras críticas foram feitas à proposta divulgada e foi requisitada manifestação dos conselheiros e demais participantes por escrito para sugestões ao projeto. As autoras organizaram oficinas com os membros da ABAT para discussão dos itens do projeto. Essas discussões fundamentaram um ofício protocolado junto ao PNSB e contribuiu para que os gestores ambientais elaborassem nova estratégia para consolidação da área protegida, anunciada em diferentes reuniões do conselho consultivo realizadas em 2018.

A atual proposição incorporou a formalização de empreendimentos comunitários coletivos, bem como um projeto para concessão de serviços de apoio a visitação e estruturas gerenciais ainda em preparação. Especificamente para a área de Trindade, vem sendo delineada a construção de uma praça de interface entre a vila e o PNSB e um píer

na Piscina Natural do Caixa d'Áço com recursos de compensação ambiental já disponibilizados pelo ICMBio para esse fim.

O planejamento do uso público em áreas de proteção de uso restrito, segundo o SNUC, adota a conservação da biodiversidade e a experiência do visitante como critérios para avaliação e monitoramento dessas atividades (Brasil, 2000; 2002), não priorizando o desenvolvimento local, critério fundamental quando se trata da formalização de empreendimentos comunitários. A assimetria de relevância entre esses três critérios compromete tanto a participação das comunidades locais na gestão das áreas protegidas como a construção de futuras iniciativas de cooperação entre populações locais e órgãos ambientais (Bockstael *et al.*, 2016).

A inclusão social em áreas protegidas não pode ser tratada meramente como um aspecto econômico de geração de emprego e renda para as populações locais, sendo imprescindível considerar características plurais oriundas da identidade cultural, autonomia e senso de pertencimento. Fomentar somente as atividades relacionadas ao turismo no meio natural não soluciona os conflitos históricos em áreas protegidas. O turismo acontece, muitas vezes, de forma desordenada e trata como exótico a diversidade cultural existente, causando inúmeros impactos negativos nas comunidades locais e introduzindo valores e costumes que desqualificam a cultura local.

Além disso, algumas atividades extrativistas (por exemplo, a pesca de pequena escala) fazem parte do patrimônio biocultural dessas populações, não podendo ser negligenciadas pelos gestores ou, simplesmente substituídas pelas oportunidades econômicas geradas pelo turismo nas áreas protegidas remediando as restrições impostas aos modos de vida tradicionais pela legislação ambiental.

Alternativas diversificadas que fortaleçam e valorizem a cultura local necessitam de maior incentivo. De outro modo, essas populações se tornariam simplesmente prestadores de serviços em suas áreas de origem e, na retaguarda de um conceito humanitário, a reprodução das tão criticadas exclusões e injustiças socioambientais seriam perpetuadas.

IV.3- Melhoria dos instrumentos disponíveis para operacionalizar a cooperação

O termo de autorização, ferramenta adotada para a formalização do empreendimento comunitário, gerou e, ainda gera, bastante insegurança por parte dos pescadores-barqueiros em relação à continuidade da atividade exercida devido a sua fragilidade jurídica e a não garantia de exclusividade na realização do passeio de barco pela ABAT (Bahia *et al.*, 2016).

Na tentativa de sanar tal apreensão, os associados questionaram o gestor do PNSB sobre a aplicação da lei nº 13.668/2018, que no artigo 14-C trata de concessões de serviços, áreas ou instalações em áreas protegidas federais. De acordo com o terceiro parágrafo do artigo 14-C, fica dispensado o chamamento público para celebração de parcerias com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público.

Após a realização de consulta jurídica, o ICMBio considerou inválida a aplicação desse instrumento para a formalização do passeio de barco realizado pela associação no interior do PNSB. O órgão ambiental entende que essa legislação deve ser aplicada apenas em reservas extrativistas (RESEX) e de desenvolvimento sustentável (RDS) e, quando couber, em florestas nacionais (FLONA), áreas de proteção ambiental (APA) e áreas de relevante interesse ecológico (ARIE).

Em meio ao contexto nacional de profundas incertezas políticas, além da demora para a concretização da formalização do empreendimento comunitário e histórico de desconfiança dos comunitários pelos gestores ambientais, a equipe do PNSB propôs a conclusão da construção de uma minuta do termo de autorização da atividade embarcada em outubro de 2018.

Os pescadores-barqueiros solicitaram para as autoras a mediação de uma reunião da associação para analisar a conjuntura política e os aspectos positivos e negativos dos possíveis caminhos a serem seguidos e tomar coletivamente a decisão sobre a continuação do processo de negociação. Tal solicitação comprova o amadurecimento dos pescadores-barqueiros que reconheceram a necessidade de uma externa buscando decidir coletivamente para evitar futuras divisões entre os associados.

Após a escolha pela continuidade da negociação e análise do documento proposto pelo ICMBio na reunião que ocorreu em novembro de 2018, com a participação de quase a totalidade de associados, duas oficinas e inúmeras rodas de conversas foram realizadas pelas autoras com o objetivos dos pescadores-barqueiros analisarem e debaterem os termos da autorização, apresentando alternativas para todos os itens do documento.

Em dezembro de 2018, uma reunião com os gestores do PNSB e os associados foi feita para que os últimos pudessem apresentar suas contribuições ao documento. Durante aproximadamente cinco horas os itens da minuta foram discutidos, as divergências apresentadas e solucionadas por meio do diálogo, demonstrando que os passos realizados anteriormente com o apoio das autoras, propiciaram aos associados o amadurecimento e a apropriação de conhecimento necessário para debater horizontalmente sobre o assunto.

Algumas questões, como o estabelecimento de co-responsabilidades da associação e do PNSB, acarretaram controvérsias entre os participantes do grupo de trabalho e necessitam ainda de maior aprofundamento nas discussões.

Tal desentendimento reflete o fato de que a definição das contrapartidas de uma instituição prestadora de serviços em uma área protegida federal é fundamentada no estudo de viabilidade econômica da atividade a ser formalizada, desconsiderando os aspectos relacionais que contemplem as diferentes visões de mundo e formas de apropriação do espaço diante da diversidade cultural dos atores envolvidos (Pascua *et al.*, 2017). Assim, não há dúvidas sobre a necessidade de melhoria das possibilidades legais para formalização das atividades realizadas por comunidades locais no interior de áreas protegidas para sejam asseguradas maior autonomia e segurança na permanência dos empreendimentos comunitários, dissipando assim a situação de vulnerabilidade dos comunitários.

V. Conclusões

Os resultados mostram que, mesmo em um cenário de disputas históricas na região, o processo para o estabelecimento da construção de cooperação entre os diferentes atores (associados, autoras, gestores) possibilitou a melhoria das relações de confiança entre o poder público e a associação, bem como o reconhecimento do trabalho da ABAT pelo PNSB e comunidades costeiras de outras regiões.

A assessoria técnica para associações comunitárias foi fundamental para que houvesse apropriação e troca de conhecimento, fortalecimento interno da associação, mediação de conflitos, facilitação e organização de reuniões internas e externas, melhoria do entendimento de documentos legais por parte dos associados, iniciativas de criação social para enfrentamento de demandas, melhor comunicação com os gestores do PNSB. Houve um aumento de interdependência dos associados para a tomada de decisões alicerçadas em relações não-hierárquicas voltadas para os objetivos da ABAT.

O aprendizado mútuo das consultoras e dos associados levou ao desenvolvimento individual e coletivo de todos os envolvidos, podendo esse modelo de interação ser reproduzido em outros locais e instâncias. Infelizmente, poucas agências de fomento disponibilizam recursos para pequenas associações, o que obsta a prestação contínua da assessoria, muitas vezes, realizada de modo voluntário.

A formalização de atividades de apoio à visitação em áreas protegidas é possível, mas a cooperação entre comunitários e poder público ainda é deficiente nos processos

operacionais para a conservação ambiental e promoção de justiça social. Outro fator que interrompe os processos de parcerias entre gestores ambientais e comunitários é a insegurança da condução de políticas públicas. A alternância de dirigentes governamentais que não primam pela continuidade de ações inclusivas, como ocorreu na última eleição, obsta a condução de iniciativas participativas e voltadas para a conservação com desenvolvimento social.

VI. Referências bibliográfica

ADAMS, C. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. *Revista de Antropologia*, vol. 43, n.1, 2000.

_____ e colaboradores. Biodiversity conservation and the eradication of poverty. *Science*, v. 306, p. 1146-1148, 2004.

BAHIA, N.C.F. e colaboradores. Implementation of a national park over traditional lands of the Trindade community in Paraty, Brazil. In: PROTECTED AREAS AND PLACE MAKING: HOW DO WE PROVIDE CONSERVATION, LANDSCAPE MANAGEMENT, TOURISM, HUMAN HEALTH AND REGIONAL DEVELOPMENT?, 2013, Foz do Iguaçu. *Protected Areas and Place Making Conference Proceedings*. Piracicaba: ESALQ, 2013. p. 46-51.

_____ e colaboradores. Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa D’Aço (Trindade, Paraty, RJ): Uma Iniciativa de Inclusão Social para Conservação. In: Simon, A.; Filho, W. M. Repensando os Paradigmas Institucionais da Conservação. *Anais do VIII Seminário Brasileiro de Áreas Protegidas e Inclusão Social e III Encontro Latino-Americano de Áreas Protegidas e Inclusão Social*. Niterói, 2017. p. 738-755.

_____ e colaboradores. Staying Afloat. *Samudra Report*, n. 78, p. 39-41. 2018.

BAREFOOT COLLECTIVE. *Barefoot guide to working with organisations and social change*. Community Development Resource Association (CDRA). 2009.

BOCKSTAEL, E. e colaboradores. Participation in protected area management planning in coastal Brazil. *Environmental Science & Policy*, vol. 60, p. 1-10, 2016.

_____. Critical Capacity Development: An Action Research Approach in Coastal Brazil. *World Development*, vol, 94, p. 336-345, junho. 2017.

BRASIL. Decreto nº 70.694, de 08 de junho de 1972. Altera o Artigo 1 do Decreto nº 68.172, de 4 de fevereiro de 1971, que cria o Parque Nacional da Serra da Bocaina, e da outras providencias. Brasília: Senado Federal, 1972.

_____. Decreto nº 89.242, de 27 de dezembro de 1983. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu, no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1983.

_____. Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

_____. Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

_____. Instrução Normativa nº 2, de 30 de janeiro de 2017. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a execução e o monitoramento dos contratos de concessão de uso para prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2017.

_____. Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018. Altera as Leis nºs 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Brasília: Casa Civil, 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil, p. 1320, vol. 6, 1993.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Lei das Concessões de Serviços Públicos; Lei de Concessões; Lei Geral das Concessões. Coleção de Leis do Brasil, p. 556, vol. 2, 1995.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Diagnóstico da visitação em parques nacionais e estaduais*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 61p.

_____. Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Biodiversidade e Florestas/Diretoria de Áreas Protegidas. *Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação*. Série Áreas Protegidas, 3. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. 44p.

_____. Ministério do Meio Ambiente/Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Turismo de Base Comunitária em UCs federais: princípios e diretrizes*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2017. 19p.

BUSSOLOTTI, J.M. Fortalecimento do Mosaico Bocaina: estruturação, comunicação e levantamento de práticas sustentáveis no território do Mosaico. *Relatório Técnico de Progresso para o Centro de Conservação da Biodiversidade (CBC-Brasil)*. Conselho do Mosaico Bocaina e Caminhos de Cunha. Cunha. 2010. 89p.

CONTI, B.R.; ANTUNES, D. DE C. Conflitos na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina: entraves ao desenvolvimento local na vila de Trindade (Paraty, RJ). *Interações*, vol. 13, n. 2, p. 213-223, 2012.

GARDNER, B. Tourism and the politics of the global land grab in Tanzania. *Peasant Studies*, v. 39, n. 2, p. 377–402, 2012.

GEZON, L. L. Who wins and who loses? Unpacking the “local people” concept in ecotourism: a longitudinal study of community equity in Ankarana, Madagascar. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 22, p. 821-838, 2014.

HANAZAKI, N. e colaboradores. Livelihood Diversity, Food Security and Resilience among the Caiçara of Coastal Brazil. *Human Ecology*, v. 41, p. 153-164, 2013.

LHOTTE, C. *Trindade para os trindadeiros*. 1982. 278f. Dissertação (Mestrado): Departamento de Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1982.

MATHEUS, F. S.; RAIMUNDO, S. O Envolvimento das Comunidades Locais nas Políticas de Uso Público em Áreas Protegidas no Estado de São Paulo. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, Juiz de Fora, vol.5, n. 3, p. 45-54, set./dez. 2015.

PASCUA, U. e colaboradores. Valuing nature’s contributions to people: the IPBES approach. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, v. 26, p.7-16, 2017.

PLANTE, S.; BRETON, Y. Espaço, pesca e turismo em Trindade. In: DIEGUES, A.C. (Org.). *Enciclopédia Caiçara*. Vol. III. O Olhar Estrangeiro. São Paulo: Editora Hucitec, 2005, p. 21-74.

RODRIGUES, C. G. de O. *Uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade*. 2009. 358f. Tese (Doutorado): Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SÃO PAULO. Lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016. Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Assessoria Técnica da Casa Civil, 2016.

VALLEJO, L. R. Uso público em áreas protegidas: atores, impactos, diretrizes de planejamento e gestão. In: VALLEJO, L. R., PIMENTEL, D. S., MONTEZUMA, R. C. M. (Orgs.). *Uso Público em Unidades de Conservação: planejamento, turismo, lazer, educação e impactos*. Artigos do 1º e 2º Encontros Fluminenses - 2013 e 2015. Niterói: Ed. Alternativa, 2015.

YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R (Organizadores). *Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras*. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 180p.