



CAROLINA RIBEIRO GOMES

**A EFETIVIDADE DE GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS:
ANÁLISE DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E APOIO À
CONSERVAÇÃO**

**LAVRAS – MG
2025**

CAROLINA RIBEIRO GOMES

**A EFETIVIDADE DE GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS: ANÁLISE DE
INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E APOIO À CONSERVAÇÃO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras,
como parte das exigências do Programa de Pós-
Graduação em Engenharia Florestal, área de
concentração em Ciências Florestais, para obtenção
do título de Doutor.

Prof. Dr. Marco Aurélio Leite Fontes
Orientador

**LAVRAS – MG
2025**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Gomes, Carolina Ribeiro.

A efetividade de gestão das Áreas Protegidas : Análise de
instrumentos de governança e apoio à conservação / Carolina Ribeiro
Gomes. - 2025.

139 p. : il.

Orientador(a): Marco Aurélio Leite Fontes.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Lavras, 2025.

Bibliografia.

1. Governança Policêntrica. 2. Parque Nacional. 3. Uso Público. I.
Fontes, Marco Aurélio Leite. II. Título.

CAROLINA RIBEIRO GOMES

A EFETIVIDADE DE GESTÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS: ANÁLISE DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E APOIO À CONSERVAÇÃO

MANAGEMENT EFFECTIVENESS IN PROTECTED AREAS: ANALYSIS OF GOVERNANCE INSTRUMENTS AND CONSERVATION SUPPORT

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, área de concentração em Ciências Florestais, para obtenção do título de Doutor.

Aprovação em: 28 de janeiro de 2025 .

Prof. Dr. Helder Antonio da Silva – IFSUDESTE MG Campus Barbacena

Profª. Dra. Rosângela Alves Tristao Borem – UFLA

Prof. Dr. Geraldo Majela Moraes Salvio – IFSUDESTE MG Campus Barbacena

Prof. Dr. Wanderley Jorge da Silveira Junior – Grupo Brasil Verde – Instituto Guaicuy

Prof. Dr. Marco Aurélio Leite Fontes
Orientador

**LAVRAS – MG
2025**

Dedico esta Tese de Doutorado aos meus avôs, Wonilson e Roberto (ambos *in memoriam*), que nunca duvidaram que este momento chegaria. O amor e confiança de vocês foram luz no meu caminho. Amo vocês eternamente.

AGRADECIMENTOS

Diante de tantas mudanças e provações ao longo desta jornada, entrego esta tese com muita gratidão em meu coração. Primeiramente, agradeço a Deus pela vida, por todas as oportunidades concedidas a mim, e pela força e resiliência em todos os momentos, principalmente nos mais difíceis.

Agradeço profundamente ao meu esposo, Jeison, por ter sido o melhor parceiro nesta jornada. Sem seu apoio, paciência e amor seria impossível chegar até aqui. Obrigada por ser ombro, colo e meu alicerce sempre.

À minha mãe, que esteve ao meu lado em todos os momentos. Minha mãe sempre me aplaudiu tão alto e na primeira fila, que diante de tantos desafios, eu nunca me senti desmotivada. Ela nunca me deixou desanimar e muito menos desistir. Só queria dizer que te amo, mãe. Obrigada por ser essa força da natureza.

Minha querida avó Leda. Com seus conselhos e orações. Vovó, suas palavras de incentivo sempre me deram força para seguir em frente. Obrigada por acreditar em mim até quando eu mesma duvidei que conseguiria.

A todos os meus familiares e amigos, que sempre me incentivaram e estiveram ao meu lado, oferecendo suporte e compreensão durante todo o processo. Em especial ao meu tio Antônio, que, juntos, compartilhamos desafios, frustrações, conquistas e aprendizados que fizeram desta jornada uma experiência única.

Agradeço à Universidade Federal de Lavras e ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio concedido, que viabilizou o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço ao Professor Marco Aurélio pela orientação e incentivo ao longo desta trajetória. E, aos colegas citados nesta tese como colaboradores dos artigos construídos. Agradeço imensamente pela parceria. Com seus conhecimentos e experiências, agregaram valor a este estudo e viabilizaram a realização de parte importante deste trabalho. Gratidão eterna.

Agradeço também ao Professor Majela, que desde sempre, tornou-se um mentor em todos meus passos profissionais. Suas sugestões, incentivo e conhecimento são essenciais para o desenvolvimento de toda minha trajetória acadêmica.

Ao Professor Helder por sua contribuição para esta pesquisa, especialmente pelo compartilhamento generoso de seu conhecimento em estatística, que foi fundamental para análise e interpretação dos dados. Sou muito grata!

Aos queridos professores Wanderley e Rosângela por todas as valiosas contribuições durante minha banca de defesa e ao longo de minha jornada. O olhar de cada um de vocês permitiu

ampliar minha visão sobre a ciência, a pesquisa científica e sobre nosso papel na sociedade. Muito obrigada!

Aos meus colegas do Grupo de Pesquisa em Áreas Protegidas do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Campus Barbacena, que tornaram o ambiente de estudo mais acolhedor e colaborativo. Em particular, minha amiga Flávia por suas contribuições brilhantes neste trabalho. Obrigada pela parceria e apoio nos momentos mais complexos.

À minha psicóloga Marilda. Não existe nada neste mundo que vale mais que nossa saúde mental. Graças ao seu apoio profissional consegui concluir esta importante etapa.

Por fim, agradeço e dedico este trabalho a todos que, de alguma forma, contribuíram para a minha formação e me inspiraram a seguir adiante sempre.

*“Você não pode passar um único dia sem
causar impacto no mundo ao seu redor.
Sua atitude faz a diferença, e você tem que decidir
que tipo de diferença quer fazer”*

(Jane Goodall)

RESUMO GERAL

Inseridos em um novo paradigma de governança, os Parques Nacionais (PARNA) e as demais Áreas Protegidas (AP) necessitam expandir seus sistemas de gestão, buscando priorizar ações mais participativas e inclusivas. Espaços legalmente delimitados para a proteção ambiental, a gestão destes locais requer estratégias que garantam amplamente o cumprimento dos objetivos para os quais são criados. Como objeto central de estudo, os PARNA representam um modelo de AP significativo para a conservação da biodiversidade e promoção do turismo sustentável, dos quais, sua efetividade depende de planejamento adaptativo, recursos adequados, infraestrutura e participação social. Neste cenário, esta pesquisa visou compreender de maneira aprofundada os mecanismos que são essenciais para garantir a efetividade dessas áreas e cumprir com a chamada gestão policêntrica, conceito que representa a pluralidade e integração de instrumentos de gestão. Para tanto, estruturou-se a presente tese em dois capítulos e três artigos científicos. O primeiro capítulo apresenta conceitos básicos e histórico das AP, enquanto os artigos analisam: (1) a correlação entre diferentes instrumentos de gestão e índices de efetividade; (2) o papel do Plano de Manejo nos Parques Nacionais; e (3) o impacto das concessões turísticas e parcerias público-privadas. Os resultados demonstraram que as unidades estudadas ainda enfrentam fragilidades na garantia da efetividade e, em consequência, na implementação plena da governança ambiental. A falta de pluralidade dos instrumentos de gestão, a priorização de instrumentos de gestão isolados para amparar os índices de efetividade e a subjetividade dos sistemas de avaliação são alguns desafios identificados. Instrumentos como Plano de Manejo e Conselho Gestor se mostraram altamente significativos nas análises realizadas e representam partes vitais para o cumprimento da rede de governança, além de influenciar fortemente as métricas de efetividade. Os resultados também indicaram que a efetividade nos Parques está mais ligada à maturidade dos instrumentos de governança. Parques mais antigos apresentam melhores resultados de gestão, uma vez que, seus instrumentos foram aprimorados ao longo do tempo, por meio de revisões e atualizações. Além disso, a existência da Concessão Turística nos Parques também implica no desempenho positivo e elevado. Representam mecanismo dinamizador da gestão das unidades que possuem viés turístico, mas, como alertado neste trabalho, e embora impulsionam a economia, ainda apresentam falhas em aspectos sociais, ambientais e processuais. De modo geral, a falta de multiplicidade nos instrumentos de gestão impede a construção de uma governança mais inclusiva e eficiente, necessária para enfrentar os desafios contemporâneos da conservação ambiental. Sugere-se o incentivo à diversificação de instrumentos, revisão dos documentos e mecanismos norteadores nas unidades, fortalecimento dos instrumentos existentes e revisão dos indicadores avaliados nos índices de desempenho, uma vez que, que se mostraram generalizados e subjetivos em vários aspectos. Os resultados visam fortalecer políticas públicas e práticas integradas, promovendo a governança policêntrica das Áreas Protegidas.

Palavras-Chave: Governança Policêntrica; Parque Nacional; Uso Público.

GENERAL ABSTRACT

Inserted in a new governance paradigm, National Parks (NPs) and other Protected Areas (PAs) must expand their management systems, prioritizing more participatory and inclusive approaches. As legally designated spaces for environmental protection, the management of these areas requires strategies that broadly ensure the achievement of the objectives for which they created. National Parks, as the central focus of this study, represent a significant model of PAs for biodiversity conservation and the promotion of sustainable tourism. Their effectiveness depends on adaptive planning, adequate resources, infrastructure, and social participation. In this context, the research aimed to deeply analyze the mechanisms essential for ensuring the effectiveness of these areas and complying with the principles of polycentric governance—a concept that emphasizes the plurality and integration of management instruments. To achieve this, the thesis organized into two chapters and three scientific articles. The first chapter presents fundamental concepts and the history of PAs, while the articles explore: (1) the correlation between different management instruments and effectiveness indices, (2) the role of Management Plans in National Parks, and (3) the impact of tourism concessions and public-private partnerships. The findings reveal that the studied units still face significant challenges in ensuring effectiveness and fully implementing environmental governance. These challenges include a lack of diversity in management instruments, the prioritization of isolated tools to support effectiveness indices, and the subjectivity of evaluation systems. Instruments such as the Management Plan and the Management Council identified as highly significant in the analyses and represent critical components for establishing a functional governance network, while also strongly influencing effectiveness metrics. The results further indicate that the effectiveness of Parks linked to the maturity of their governance instruments. Older Parks exhibit better management outcomes, as their instruments have been refined over time through periodic reviews and updates. Additionally, the presence of tourism concessions in Parks contributes to high and positive performance. These concessions serve as dynamic mechanisms for managing units with a tourism focus; however, as highlighted in this research, they still present deficiencies in social, environmental, and procedural dimensions despite their economic benefits. Overall, the lack of diversity in management instruments hinders the development of more inclusive and efficient governance, which is critical for addressing contemporary challenges in environmental conservation. The study suggests encouraging the diversification of management tools, reviewing guiding documents and mechanisms in PAs, strengthening existing instruments, and reassessing the indicators used in performance evaluations, as they found to be overly generalized and subjective in several aspects. The results aim to strengthen public policies and integrated practices, fostering the polycentric governance of Protected Areas.

Keywords: Polycentric Governance; National Park; Public Use.

INDICADORES DE IMPACTOS

Ao abordar a implementação da gestão policêntrica a partir da análise de instrumentos que promovem a efetividade da gestão de Parques Nacionais, a pesquisa impacta significativamente em termos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Este mecanismo emerge como um modelo de gestão ambiental que se opõe ao tradicional sistema centralizado “*top-down*”, promovendo maior participação das esferas de governo, organizações e comunidades locais na formulação e execução de políticas públicas, o que resulta em uma gestão mais eficiente e adaptável. No aspecto social, a pesquisa destacou a importância da gestão colaborativa na gestão das unidades, promovendo equidade e inclusão. Em termos culturais, o tema desempenha papel essencial na popularização e preservação do patrimônio natural, cultural e histórico das áreas. A adoção da gestão policêntrica impulsiona o desenvolvimento sustentável, beneficiando comunidades do entorno por meio do turismo sustentável. Os resultados obtidos contribuem para o fortalecimento de políticas públicas e para o aprimoramento dos mecanismos de avaliação da gestão ambiental, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aqueles voltados à educação, sustentabilidade urbana, ação climática e conservação da vida terrestre. Em suma, a pesquisa possui caráter extensionista, envolvendo diferentes setores e atores relacionados a conservação, gestão e desenvolvimento sustentável das áreas protegidas, contribuindo para políticas públicas e aprimoramento da rede de governança colaborativa das áreas protegidas em todo o mundo.

IMPACT INDICATORS

By addressing the implementation of polycentric management based on the analysis of instruments that promote the effectiveness of the management of National Parks, the research has a significant impact in social, economic, cultural and environmental terms. This mechanism emerges as an environmental management model that opposes the traditional centralized “*top-down*” system, promoting greater participation of government spheres, organizations and local communities in the formulation and implementation of public policies, which results in more efficient and adaptable management. In the social aspect, the research highlighted the importance of collaborative management in the management of units, promoting equity and inclusion. In cultural terms, the theme plays an essential role in the popularization and preservation of the natural, cultural and historical heritage of the areas. The adoption of polycentric management drives sustainable development, benefiting surrounding communities through sustainable tourism. The results obtained contribute to the strengthening of public policies and to the improvement of environmental management assessment mechanisms, aligning with the Sustainable Development Goals (SDGs), especially those focused on education, urban sustainability, climate action and conservation of terrestrial life. In short, the research has an extensionist character, involving different sectors and actors related to the conservation, management and sustainable development of protected areas, contributing to public policies and improving the collaborative governance network of protected areas around the world.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL.....	12
OBJETIVOS.....	17
CAPÍTULO 1	
REFERENCIAL TEÓRICO: Áreas Protegidas: Conceitos, histórico e instrumentos de governança.....	18
1.1. Contexto global das Áreas Protegidas e as definições ao longo da história.....	19
1.2. As áreas protegidas no Brasil e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.....	23
1.2.1. Parques e sua vocação para o turismo e uso público.....	26
1.3. Planejamento e governança das Áreas Protegidas: Mecanismos norteadores e efetividade de gestão.....	29
1.4. Instrumentos de governança policêntrica em áreas protegidas: do papel estruturante do Estado à gestão compartilhada.....	36
REFERÊNCIAS.....	42
CAPÍTULO 2	
No cerne da tese: Como os Parques Nacionais brasileiros têm contribuído para a implementação da governança ambiental policêntrica (integração de múltiplos instrumentos de gestão)?	
Artigo 1: Governança ambiental e efetividade de gestão: avaliação de diferentes instrumentos em Parques Nacionais no Brasil.....	51
Artigo 2: O status quo dos planos de gestão dos Parques Nacionais e demais Unidades de Conservação: Análise dos Planos de Manejo e Planos de Uso Público no Brasil.....	83
Artigo 3: Effects of Tourism Concessions in Protected Areas around the world.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131

INTRODUÇÃO GERAL

Os Parques Nacionais (PARNA) representam um modelo de Área Protegida (AP) fundamental para a conservação da biodiversidade e para o turismo sustentável. Desempenham funções essenciais, como a proteção ambiental, a pesquisa científica, a recreação e o apoio à subsistência de comunidades locais. Para gerir esses espaços de maneira eficiente, é necessário adotar diversas estratégias e ferramentas que assegurem tanto a proteção quanto o uso sustentável desses territórios.

Neste contexto, a gestão policêntrica surge como um modelo que envolve múltiplos centros de decisão, com diferentes atores e níveis de governança trabalhando de maneira colaborativa para resolver problemas complexos, especialmente no âmbito das áreas protegidas. Esse modelo se opõe ao tradicional sistema centralizado “top-down”, promovendo uma maior participação das esferas de governo, organizações e comunidades locais na formulação e execução de políticas públicas. O formato policêntrico busca complementaridade entre instrumentos e processos de gestão, garantindo maior efetividade e adaptabilidade nas tomadas de decisão. Autores como Ostrom (1990, 2009, 2010), Meffe et al. (2002), Bouma et al. (2019), Ayivor et al. (2020), e Abhayawansa et al. (2021) ressaltam a importância desse modelo na gestão ambiental, enfatizando a colaboração e a diversidade de atores e instrumentos na busca por soluções mais inclusivas e eficazes.

Dessa forma, segundo a literatura acadêmica estudada e apresentada nesta tese ao longo dos capítulos, estes locais passam por um novo paradigma de governança, o qual envolve a necessidade (e urgência) de processos de tomada de decisão, que sejam mais participativos e plurais possíveis, com ampla representação de atores diversos da sociedade e presença de diferentes instrumentos que possam garantir a efetividade destes espaços.

Tal efetividade é representada por meio da capacidade de conservar a biodiversidade, reduzir impactos negativos, garantir a satisfação do visitante e a manutenção da qualidade dos serviços prestados. O envolvimento de vários instrumentos em conjunto fortalece e garante que os objetivos e metas de conservação sejam alcançados de maneira inclusiva e eficiente, fundamental para a gestão dos sistemas de áreas protegidas. Neste sentido, diferentemente dos sistemas centralizados, na rede de governança chamada de policêntrica, há a aplicação de diversos instrumentos integrados e alinhados. A multiplicidade deste modelo permite que diferentes níveis, instrumentos e atores – como governos, organizações da sociedade civil, empresas privadas e comunidades locais – atuem de forma integrada, como mecanismos de cooperação e interconexão. Uma boa governança é essencial para o sucesso de qualquer AP,

promovendo transparência, participação social e integração.

Neste contexto, esta tese destina-se a responder a seguinte questão central: Como Parques Nacionais, modelo de Área Protegida (AP) têm contribuído para a implementação da gestão ambiental policêntrica (integração de múltiplos instrumentos)?

Como objeto central de estudo, a escolha de focar exclusivamente em Parques Nacionais justifica-se porque: (i) representam categoria central, popular e amplamente difundida nos Sistemas de Áreas Protegidas em todo o mundo; (ii) desempenham papel estratégico na conservação ambiental, na promoção do turismo sustentável e na educação ambiental, sendo frequentemente utilizados como referência; (iii) possuem estruturas e objetivos específicos para a análise pretendida (instrumentos de gestão e modelos de governança), como planos de manejo, concessões turísticas e conselhos gestores. Essa delimitação permite uma abordagem mais aprofundada e detalhada, contribuindo para identificar boas práticas, lacunas e oportunidades de aprimoramento. Focar em PARNA possibilita gerar percepções relevantes que podem ser replicados em outras categorias de AP, ampliando o impacto das contribuições da pesquisa.

Dessa forma, o presente estudo divide-se em dois capítulos, buscando compreender os diferentes instrumentos que tange a pluralidade da gestão destes locais. O primeiro capítulo destina-se a introduzir o tema geral sobre AP, explorando sua relevância para a conservação ambiental, seu histórico de criação e gestão e os instrumentos que garantem sua efetividade. Foram delineados diferentes aspectos do planejamento e gestão destes espaços e seus instrumentos de governança (refletindo sobre o papel estruturante e indispensável do Estado, as parcerias público-privadas e a gestão compartilhada das áreas).

O segundo capítulo diz respeito à problemática central da tese, onde dividiu-se em três artigos científicos, cada qual discutindo instrumentos de gestão essenciais para o debate contemporâneo das áreas protegidas.

O artigo 1 destina-se a compreender como a gestão policêntrica se manifesta nos Parques Nacionais, considerando a atuação de múltiplos atores e instrumentos. Para tanto, correlacionar diferentes instrumentos de gestão (planos de manejo, planos de uso público, concessões turísticas, programas de voluntariado e conselho gestor) presentes nos Parques brasileiros com os índices de efetividade. Para tanto, busca-se responder às seguintes questões: Qual instrumento mais influencia na efetividade da gestão? Os Parques mais antigos são os que apresentam melhores resultados de gestão? E, nos sistemas de avaliação de efetividade de gestão das Unidades de Conservação brasileiras, as unidades melhor pontuadas são aquelas que

possuem mais instrumentos de governança (planos de manejo, planos de uso público, concessões turísticas, programas de voluntariado e conselho gestor)?

Neste aspecto, medir e compreender a efetividade de gestão no Brasil depende de indicadores que avaliam o cumprimento dos objetivos de conservação, implementação de documentos norteadores e institucionalizados e mecanismos complexos que podem agregar na gestão desses espaços, como os conselhos gestores, as concessões e os programas de voluntariado. Para isso, foram utilizados dois principais mecanismos de avaliação de efetividade: o *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management* (RAPPAM), ou em português “Avaliação Rápida e Priorização da Gestão das Áreas Protegidas” e o Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe).

Desenvolvido pela *World Wide Fund for Nature* (WWF), o método RAPPAM consiste em uma ferramenta que permite aos tomadores de decisão e formuladores de políticas para as Unidades de Conservação identificar os maiores aspectos que devem ser considerados para alcançar uma melhor efetividade de gestão em um sistema de áreas protegidas. Desenvolvido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o SAMGe analisa a efetividade de gestão a partir da adaptação dos indicadores globais de efetividade, descritos pela UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza): Resultados, Produtos e Serviços, Contexto, Planejamento, Insumos e Processos. Para tanto, esses elementos são analisados sob dois recortes: o impacto territorial decorrente da política pública e a análise dos instrumentos de gestão.

Vale considerar que, avaliar a efetividade faz-se necessário para garantir se as metas e objetivos pré-estabelecidos estão, de fato, sendo considerados e cumpridos. A efetividade é o principal indicador de sucesso, sendo avaliada por meio da capacidade de conservar a biodiversidade, reduzir os impactos ambientais, garantir a satisfação do visitante e a manutenção da qualidade dos serviços prestados. Essa abordagem favorece a criação de estratégias adaptativas e fortalece a capacidade das áreas de atender às expectativas dos usuários sem comprometer seus objetivos de conservação.

O segundo artigo traz uma importante reflexão sobre a gestão de PARNA no Brasil a partir do principal objeto institucional e estruturante para essas áreas: o Plano de Manejo. Avaliar a efetividade de requer indicadores diversos que garantam a conservação da biodiversidade, a satisfação do visitante e a manutenção da qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, a implementação de qualquer ação ou prática permeia tal documento.

O Plano de Manejo (PM) é o principal documento de planejamento e governança destes espaços, onde deve ser formado por elementos dinâmicos e normativos, que orientem a ordenação do território gerido. Além disso, sua revisão e atualização devem ser consideradas igualmente indispensáveis, assim como sua elaboração. O PM é a base do gerenciamento, organização e formação dos diversos atores que compõem as estratégias de conservação, para cumprimento dos objetivos para os quais as UC são criadas. Além disso, igualmente importante para categorias de manejo com fins turísticos, o Plano de Uso Público pode ser apresentado como um dos componentes essenciais do Plano de Manejo de Parques e deve ser destacado, pelo menos, dentro de seu escopo. Pode ser complementado de maneira adicional e concomitante por projetos ou protocolos específicos e automaticamente incorporados ao Plano de Manejo.

Dessa forma, este artigo, sob as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), busca-se responder às seguintes questões: Qual o *status quo* dos Planos de Manejo e Planos de Uso Público dos Parques Nacionais brasileiros?

O terceiro artigo objetivou investigar a participação privada na gestão do turismo nas Áreas Protegidas a partir das concessões de apoio aos serviços turísticos, bem como identificar melhores práticas e propor estratégias para melhorar a gestão do turismo nestes locais. As concessões e parcerias público-privadas também são instrumentos de governança, onde o setor privado assume responsabilidades, como o turismo e a manutenção de infraestruturas, em conformidade com os objetivos de conservação. Essa abordagem busca melhorar a eficiência da gestão, atrair investimentos e promover o turismo sustentável, contribuindo para a geração de recursos financeiros que podem ser reinvestidos na conservação. Para tanto, buscou-se responder a seguinte questão: "Como as concessões de apoio aos serviços turísticos em Áreas Protegidas influenciam a gestão do turismo, e quais são os efeitos destes instrumentos de governança nas áreas protegidas?". Este artigo foi publicado em: LADWIG, Nilzo Ivo; SUTIL, Thaise; SILVA, Cristóvão Henrique Ribeiro da; GIACCOM, Bárbara (org.). Planejamento e gestão territorial. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024. O capítulo se apresenta nas normas correspondentes à sua publicação científica.

A relevância dos questionamentos dessa tese está no reconhecimento de que os Parques Nacionais e as demais Áreas Protegidas do mundo inteiro enfrentam transformações significativas em seus sistemas. Autores conceituados já alertam para o novo padrão de utilização destes espaços, o qual demanda reformulação nos arranjos institucionais e nas práticas de governança tradicionalmente adotadas. Essa mudança exige a integração de

instrumentos inovadores e a ampliação da participação de múltiplos atores, de forma a fortalecer a governança ambiental e responder aos desafios contemporâneos de conservação e sustentabilidade.

Ao final, espera-se que os resultados contribuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à conservação ambiental no Brasil e para a formulação de estratégias mais integradas e participativas nas Áreas Protegidas.

OBJETIVOS

Objetivo Geral:

- Analisar como os Parques Nacionais e demais Áreas Protegidas tem contribuído para a implementação do modelo de gestão policêntrica.

Objetivos específicos:

- Correlacionar diferentes instrumentos de gestão (planos de manejo, planos de uso público, concessões turísticas, programas de voluntariado e conselho gestor) com os sistemas de avaliação de efetividade utilizados no Brasil (RAPPAM e SAMGE).
- Analisar documentos norteadores fundamentais para a governança de Parques Nacionais: o Plano de Manejo (PM) e o Plano de Uso Público (PUP), bem como discutir sobre suas fragilidades e desafios no que tange a efetividade das áreas.
- Investigar a participação privada na gestão do turismo nas Áreas Protegidas a partir das concessões de apoio aos serviços turísticos, bem como identificar melhores práticas e propor estratégias para melhorar a gestão do turismo nestes locais.

CAPÍTULO 1

REFERENCIAL TEÓRICO

Áreas Protegidas: Conceitos, histórico e instrumentos de governança

Para desdobramento da tese, este capítulo destina-se a introduzir o tema geral sobre Áreas Protegidas, explorando sua relevância para a conservação ambiental, seu histórico de criação e gestão e os instrumentos que garantem sua efetividade.

É fundamental compreender que, estas áreas desempenham papel fundamental na proteção dos recursos naturais e na mitigação dos impactos provocados pelas atividades humanas, ao mesmo tempo que são palco de múltiplos interesses e usos, incluindo o turismo, as concessões e a gestão colaborativa.

Nesse sentido, e dada a complexidade das dinâmicas que envolvem estes locais, é necessária análise aprofundada dos mecanismos de gestão, com destaque para os planos de manejo, o papel das parcerias na viabilização de serviços e a articulação entre os diversos atores envolvidos, fortalecendo o cerne desta tese, que investiga a conexão entre atores de gestão pública, privada e instrumentos de cogestão.

Este capítulo busca estabelecer as bases conceituais e teóricas que sustentam o objetivo do presente trabalho, discutindo o contexto global e nacional, bem como os desafios e as oportunidades para sua gestão eficiente. A partir desta introdução, nos capítulos subsequentes serão abordados, em detalhes, os instrumentos de governança avaliados neste estudo, como plano de manejo e concessões para o turismo, bem como a relação de instrumentos diversos na efetividade dessas áreas.

1.1. Contexto global das Áreas Protegidas e as definições ao longo da história

As Áreas Protegidas (AP) representam importante mecanismo de conservação da natureza. Segundo Dudley (2008), em documento oficial da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), representam espaço geográfico claramente definido, reconhecido e gerido por meios legais ou outros meios eficazes, para atingir a conservação de longo prazo da natureza com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados.

De acordo com o Centro de Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP-WCMC, 2016), as AP simbolizam benefícios diretos e indiretos para as populações humanas. São locais transformadores para milhões de pessoas, quando efetivamente gerenciadas conservam a biodiversidade, são essenciais para promover serviços ecossistêmicos, como água e ar limpos, e configuram solução natural importante para o quadro de emergência climática, termo cunhado quando a partir de 2020, quando 1.488 jurisdições em 30 países a declararam formalmente (McHugh *et al.*, 2021).

O planeta passou por grandes transformações ao longo da história (Powlen *et al.*, 2023; Geldmann *et al.*, 2019). O cenário de mudanças, como a pandemia do coronavírus em 2019, o qual desafiou as estruturas de conservação existentes, refletiu a necessidade e urgência da adoção de mecanismos para reverter e frear a perda da biodiversidade. Por outro lado, as grandes alterações oferecem também a possibilidade de reexaminar estratégias para construir resiliência para outras crises (McHugh *et al.*, 2021; Razanatsoa *et al.*, 2021).

Neste aspecto, as AP se destacam diante de diversas percepções, estratégias e circunstâncias que as estabeleceram ao longo do tempo e da história da humanidade. As primeiras áreas protegidas "modernas" (expressão comum a partir do século XIX e constitui-se em uma reação ao mundo industrial) foram frequentemente inspiradas pelos impactos ecológicos muito claros da conquista e colonização ocidentais na África, nas Américas, na Ásia, na Austrália e em ilhas oceânicas (Grove, 1995).

Ao longo da história, a prática de reservar áreas naturais para proteção, uso especial ou restrito remonta, o primeiro registro a partir de 300 antes de Cristo, na Índia, onde estabeleceu-se reservas para proteger florestas e a vida selvagem. Até o final do século XVIII, a visão sobre as AP evidenciava forte componente religioso, onde as paisagens eram consideradas sublimes, tratadas como derivação de paraíso. Até a criação dos primeiros Parques norte-americanos, como Yosemite, Yellowstone e Grand Canyon seguiu esta premissa, de que paisagens menos sagradas não deveriam ser protegidas, e posteriormente, com a redução de locais onde

sustentava a “hipotética condição prístina”, a ideia de criar espaços para a conservação de paisagens naturais se tornou mais evidente (Bensusan, 2006).

Vale destacar que, os primeiros parques foram estabelecidos para preservar remanescentes de ecossistemas locais em detrimento de muitas cidades, fazendas e plantações. O Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, reconhecido como primeiro Parque Nacional do mundo, estabelecido em 1872, foi criado para reservar áreas de “assentamentos, ocupações ou vendas, dedicadas como um parque público ou área de lazer para o benefício e desfrute do povo” (Godoy, 2015; United States, 1972).

O século XX foi marcado pela criação da instituição que veio a se tornar o ápice do movimento a favor dos parques. Em acordos protagonizados por países europeus, norte-americanos e a Organização das Nações Unidas (ONU), o estabelecimento da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) serviu de referência para a solidificação das questões voltadas à conservação da natureza (Dudley, 2008).

Criada em 5 de outubro de 1948, tornou-se simbólico, emblemático, e mais antigo órgão a tratar das questões ambientais em escala mundial, a UICN permitiu ampliar a cooperação internacional (Souza, 2013). A UICN, estabeleceu em 1960, a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, no intuito de promover, monitorar e orientar a gestão destes espaços. A ideia era introduzir, no que se refere às AP, uma classificação e nomenclatura a nível global (Bensusan, 2006). Tais ações se refletiram na criação destes espaços protegidos, sendo acelerado com estabelecimento das primeiras conferências que se discutiam sobre o assunto (Brooks *et al.*, 2004).

Com a organização do Sistema de Categorias de Manejo de Áreas Protegidas (Figura 1) a nível global, se consolidou ainda mais na orientação, definição, classificação e organização das AP, definindo diferentes categorias com diferentes objetivos de conservação (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013; Dudley, 2008).

Figura 1: Sistema de Categorias de Manejo de Áreas Protegidas

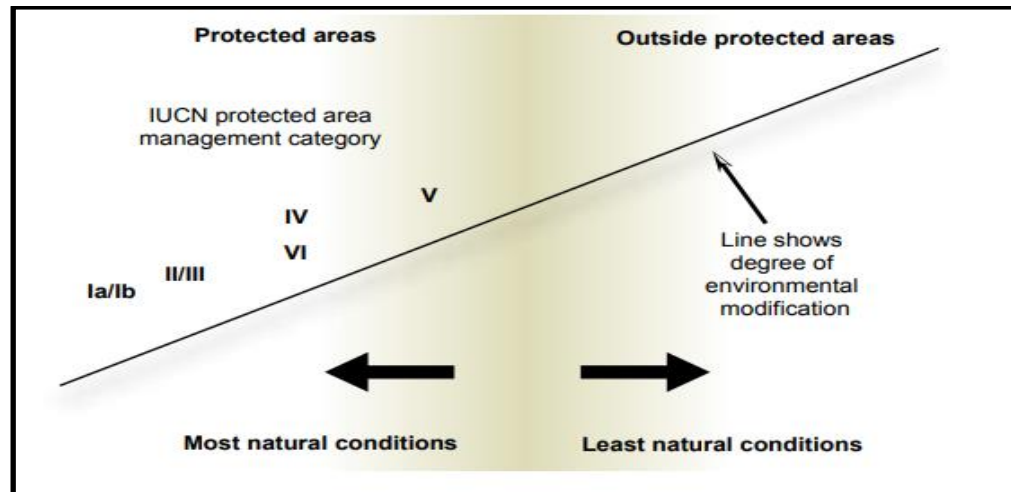
Categoria e Nome Internacional da área protegida	Objetivos de Gestão
Ia – Reserva natural estrita	Áreas estritamente protegidas, destinadas a conservar a biodiversidade e, possivelmente, características geológicas/geomorfológicas, onde a visitação, o uso e os impactos humanos são limitados e controlados estritamente para garantir a proteção dos valores de conservação. Servem como áreas de referência indispensáveis para pesquisa científica e monitoramento.
Ib – Área silvestre	Áreas grandes, não modificadas ou ligeiramente modificadas, que mantêm seu caráter e influência naturais, sem habitação humana permanente ou significativa, protegidas e geridas para preservar sua condição natural.
II – Parque nacional (proteção de ecossistemas; proteção de valores culturais)	Grandes áreas naturais ou quase naturais que protegem os processos ecológicos de grande porte, juntamente com o complemento de espécies e ecossistemas característicos da área, que também proporcionam uma base para oportunidades espirituais, científicas, educativas, recreativas e de visita que sejam ambiental e culturalmente compatíveis.
III – Monumento natural	Áreas destinadas a proteger um monumento natural específico, que podem ser um elemento do relevo, uma montanha submarina, uma caverna ou mesmo uma característica viva, como uma mata antiga. Costumam ser áreas bastante pequenas e ter alto valor de visitação, histórico ou cultural.
IV – Área de Manejo de habitats/ espécies	Áreas com objetivo específico de conservação de determinadas espécies ou habitats. Muitas áreas protegidas da Categoria IV necessitam de intervenções de manejo regulares e ativas para cumprir seus objetivos.
V – Paisagem terrestre/marinha protegida	Uma área onde a interação entre pessoas e natureza ao longo do tempo produziu um caráter distinto e valores ecológicos, biológicos, culturais e estéticos importantes, e onde salvaguardar a integridade dessa interação é vital para conservar a natureza e sustentar outros valores.
VI – Áreas protegidas, com uso sustentável dos recursos naturais	Áreas protegidas que conservam ecossistemas e habitats, junto a valores culturais associados e sistemas tradicionais de manejo de recursos naturais. Geralmente são grandes, com a maior parte em condição natural e uma parte sob manejo sustentável de recursos naturais. O baixo nível de uso não industrial de recursos naturais, compatível com a conservação da natureza, é considerado um dos principais objetivos dessa área protegida.

Fonte: Borrini-Feyerabend et al. (2013)

As seis categorias são diferenciadas por objetivos claros e ajudam a fornecer uniformidade para o sistema global. Por outro lado, não implicam na hierarquia simples, seja em termos de importância ou em grau de intervenção ou naturalidade. Dessa forma, é importante ressaltar que, todas as categorias contribuem para a conservação, e um sistema equilibrado deve considerar sua totalidade (Dudley, 2008).

De fato, as categorias configuram em um gradiente de restrição onde as áreas consideradas I a IV são mais restritivas e em caráter de proteção integral, com menor interferência humana e maior naturalidade. Por outro lado, as categorias V e VI representam mais permissões, uso sustentável e manejo dos recursos (Joppa *et al.*, 2008; Jenkins; Joppa, 2009; Leroux *et al.*, 2010), conforme representado na figura 2 a seguir.

Figura 2: Representação esquemática dos graus de conservação e das categorias de manejo das áreas naturais protegidas propostas pela International Union for Conservation of Nature (IUCN)



Fonte: Dudley, 2008.

As categorias Ia/Ib expostas acima implicam em regime de condições mais natural, restrito e com menor interferência humana (Leroux *et al.*, 2010). Segundo UICN (2004), este sistema visa proporcionar diálogo mais claro entre as diversas categorias de manejo existentes em âmbito internacional e minimizar a adoção de diversos termos para a sua descrição a partir do estabelecimento de normas que possibilitem comparações entre sistemas nacionais, assim como a quantificação e o monitoramento das áreas naturais protegidas.

Neste sentido, dentre as categorias propostas pela UICN, a II (Parque Nacional) é a que possui maior correspondência com os sistemas nacionais em países do mundo todo. As categorias Ia (Reserva Natural Estrita) e V (Paisagem Terrestre / Marinha Protegida) são as menos adotadas em países americanos (Pellizaro *et al.*, 2015; Salvio; Gomes, 2018). Chape *et al.* (2005) mostraram que as categorias Ia e Ib são, de fato, menos comuns. Na América do Norte, a categoria mais comum é II, no sul da Ásia, IV, na Europa, V e no norte da África, a categoria predominante é VI (Meneghel; Etchebehere, 2011). Na América do Sul, as categorias II e IV são as mais destacadas, presentes em todos os países. A categoria mais baixa encontrada no Sistemas de Áreas Protegidas sul-americanos é a Ib, presente apenas na Argentina e no Chile (Salvio; Gomes, 2018).

Dessa forma, parte-se da concepção que são áreas terrestres ou marinhas dedicadas à proteção e manutenção da biodiversidade e dos recursos naturais e culturais, administradas por

meios legais ou outros meios eficazes (Chape *et al.*, 2005). São de grande importância social e cultural e ajudam a conservar a herança cultural e histórica de muitos povos e sociedades. De acordo com a Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992), foram estabelecidas em mais de 15,4% da área terrestre da Terra (fora da Antártida) e 3,4% de sua área marinha (UNEP-WCMC, 2016), e são apoiadas por 193 partes (nações) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), bem como outras nações.

Tal Convenção (CBD, 2011) reconhece as AP como pilares da conservação da biodiversidade, fornecendo diretrizes para a criação e gestão de áreas protegidas, enfatizando a necessidade de incluir as comunidades locais e considerar os direitos humanos na conservação. Além disso, mantém e promove a rede de cooperação entre os países do mundo todo.

A World Wide Fund (WWF, 2024) define as AP como espaços naturais onde a conservação é uma prioridade, permitindo a proteção de habitats e espécies ameaçadas. A instituição trabalha para garantir que essas áreas sejam efetivamente geridas e que seus benefícios, como a conservação da biodiversidade, sejam promovidos para as comunidades locais. Em 2024, o número total de registros na versão de outubro de 2024 do Banco de Dados Mundial sobre Áreas Protegidas (WDPA, 2024) é de 305.141 (303.309 áreas protegidas)

1.2. As Áreas Protegidas brasileiras e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

Ao longo de sua história, o Brasil introduziu diversas estratégias para explorar e administrar seus recursos naturais. Um exemplo notável foi o replantio da Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro, realizado entre 1861 e 1889, aproximadamente, com o objetivo de garantir o abastecimento de água à população urbana. Esse esforço evidenciou uma preocupação específica com a gestão de recursos e, posteriormente, feita na transformação da área no Parque Nacional (Drummond *et al.*, 2010).

Com a Constituição de 1934, a natureza passou a ser reconhecida como patrimônio nacional, exigindo e tornando-se uma prioridade na política pública, sob a supervisão do governo. A proteção ambiental foi inserida na pauta governamental, tornando-se um dos alicerces da política de desenvolvimento do país (Medeiros, 2006).

Diante disso, surgiram os principais instrumentos de proteção ambiental, entre os quais o Código Florestal de 1934 (Brasil, 1934), um marco da política ambiental, que distribuiu critérios sólidos para proteger os principais ecossistemas florestais e outras formas de vegetação

natural. Esse código também promove categorias com objetivos específicos para cada área criada, possibilitando o surgimento dos primeiros Parques e Florestas Nacionais no Brasil (Medeiros *et al.*, 2004).

A primeira iniciativa para a criação de áreas de proteção no Brasil veio de André Rebouças, um engenheiro que, inspirado pelo Parque Nacional de Yellowstone, nos EUA, se tornou uma figura fundamental na promoção das áreas protegidas no país (Salvio, 2017). Seguindo o modelo de gestão de Yellowstone (Pureza, 2014), o primeiro parque nacional (PARNA) brasileiro, o PARNA de Itatiaia, foi instituído em 1937, incentivando a pesquisa científica e oferecendo opções de lazer para as populações urbanas.

Com o tempo, a preocupação com a gestão da Mata Atlântica e sua biodiversidade motivou a criação de novos parques, como o PARNA do Iguaçu e o da Serra dos Órgãos, ambos definidos em 1939, focados na proteção de paisagens únicas, embora a consciência ambiental ainda estava limitado até meados do século XX (Bensusan, 2006). Rebouças também foi pioneiro ao sugerir a criação de parques nacionais na Ilha do Bananal, no rio Araguaia, e em Sete Quedas, no rio Paraná. Ambos foram, de fato, instituídos – o PARNA do Araguaia, em 1959, e o PARNA de Sete Quedas, em 1961 –, embora este último tenha sido extinto em 1981 para dar lugar à Usina Hidrelétrica de Itaipu (Salvio, 2017)

Neste período da história, a legislação brasileira buscava a utilização dos recursos naturais de forma responsável, uma vez que, se reconhecia que as transformações deveriam ser mais equilibradas, principalmente pela necessidade de atender a diferentes finalidades. Um exemplo importante foi o Código Florestal de 1965 (Brasil, 1965), o qual trazia as figuras de Parques Nacionais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza. Neste período, até a década de 1990, o Brasil investiu em AP (Mittermeier *et al.*, 2005).

Neste momento, deu-se início a necessidade de sistematizar e organizar o gerenciamento das diversas áreas que estavam sendo estabelecidas no território brasileiro. De acordo com Wetterberg *et al.* (1976), a trajetória até a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) perpassa duas versões do Plano de Sistemas de Unidades de Conservação do Brasil (IBDF, 1979; IBDF, 1982), o qual surgiu por meio da publicação "Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia".

Os extintos Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) sinalizaram com a Fundação Pró-Natureza (FUNATURA), em 25 de junho de 1988, para que se executasse a primeira fase do plano.

Respaldo legalmente por um projeto de Lei, foi entregue ao IBAMA, e aprovado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), propondo como Categorias de Manejo, as Unidades de Conservação Integral (Reserva Ecológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre; as Unidades de Manejo Provisório (Reserva de Recursos Naturais) e, as Unidades de Manejo Sustentável (Reserva de Fauna, Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional e Reserva Extrativista) (Schenini *et al.*, 2004). Essa iniciativa só se efetivou 20 anos mais tarde, em 2000, com a aprovação da Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000, que instituiu formalmente o SNUC (Salvio, 2017).

As Unidades de Conservação (UC), previstas pela Lei nº 9986, de 18 de Julho de 2000, representam o mecanismo mais difundido dentro dos termos e concepções das AP., e representam

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Brasil, 2000).

O SNUC divide suas unidades em dois grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável, os quais apresentam categorias com características específicas, apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1: Categorias de Unidades de Conservação presentes no grupo de Proteção Integral e Uso Sustentável do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza no Brasil

Sistema Nacional de Unidades de Conservação	
Proteção Integral	Uso Sustentável
Reserva Biológica	Área de Proteção Ambiental
Estação Ecológica	Área de Relevante Interesse Ecológico
Parque	Floresta
Monumento Natural	Reserva Extrativista
Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular do Patrimônio Natural

Fonte: Brasil, 2000. Elaborado pela autora, 2024.

É fundamental considerar que, ao longo da história das AP, diversos modelos foram se estabelecendo a partir de legislações específicas, a exemplo das APP e Reservas Legais, estabelecidas pelo Código Florestal, ou as Reservas da Biosfera, designadas para conciliar a conservação ambiental com o desenvolvimento humano sustentável, as quais são estabelecidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ou as Terras Indígenas, administradas pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas. É essencial diferenciá-las a fim de propiciar a construção do processo democrático de gestão, bem como a popularização destes espaços, compreender e disseminar os termos e nomenclaturas corretas a cada tipo de área.

1.2.1. Parques e sua vocação para o turismo e uso público

No contexto da política de estabelecimento de AP, o PN de Yellowstone se tornou inspiração e os Parques Nacionais multiplicaram-se, tornando-se a categoria de espaço protegido mais conhecida e tradicional do mundo (Drummond *et al.*, 2010; Cunha; Spinolla, 2014). Com isso, a criação destes locais se tornou o mecanismo conservacionista de atuação contra quadros de degradação da natureza (Davenport; Rao, 2002). A possibilidade de criar Parques para o turismo ganhou força, firmando-se como seu objetivo principal de criação e mantendo-se com mais rigor (Terborgh; Van Schaik, 2002; Godoy, 2015).

Além disso, é importante mencionar que, no Brasil, a história de criação de áreas protegidas está diretamente relacionada à instituição dos primeiros PARNAs na década de 1930 (Brumatti; Rozendo, 2021; Salvio, 2017) e, portanto, sua relação com o turismo não é recente já que, desde o início, previa-se o uso público para fins recreativos. Entretanto, ao adotar o mesmo modelo estadunidense, adota-se também a exclusão das populações tradicionais de todo o processo de criação e implementação das AP, ignora-se valores socioculturais intrínsecos e beneficia apenas os “visitantes urbanos” (Diegues, 2001, p. 41).

De acordo com o SNUC (Brasil, 2000), o Parque Nacional (PARNA) tem como objetivo básico

a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

A categoria PARNA é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares

incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. Além disso, a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade (Brasil, 2000). Esta categoria concentra as principais atrações turísticas brasileiras, como forma de aproximar a sociedade da natureza, gerar renda local e contribuir para a conservação dos recursos naturais e histórico-culturais. Para Gomes, Figueiredo e Salvio (2021), a criação dos parques traz a discussão sobre a importância da diversidade de experiências e oportunidades recreativas, o direito de acesso e o usufruto do bem público e a garantia de manutenção do espaço público para o lazer.

No Brasil, o termo uso público evidencia a utilização das áreas protegidas, independentemente do tempo despendido e da origem dos visitantes, com fins recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais (ICMBio, 2020).

De acordo com a literatura acadêmica (Beery *et al.*, 2021; Gellman *et al.*, 2022; Moore *et al.*, 2012), a demanda por recreação ao ar livre continua a aumentar, gerando mais visitas a áreas protegidas. Algumas atividades de visitação mais desenvolvidas nas UCs são a caminhada, contemplação de paisagens, observação da vida silvestre, passeio em embarcações, visita às comunidades, mergulho, escalada, visita aos sítios históricos, entre outras.

Em 2023, a visitação em Parques Nacionais foi recorde e os números mostraram que há enorme potencial de aumento e diversificação na visitação no Brasil (O ECO, 2024). Esses dados são resultados de ações e ferramentas de gestão que podem aumentar as receitas de áreas protegidas; distribuir o uso de visitantes; reduzir os impactos da superlotação e do uso excessivo, alterar estruturas ou introduzir sistemas de gestão compartilhada, etc. (Smith *et al.*, 2024). Vale dizer que, ao longo da história dos parques, a visitação e o uso público foram aperfeiçoados fazendo crescer o número de pessoas interessadas nestes espaços, conforme mostra a figura 3 a seguir:

Figura 3: Evolução da visitação a parques nacionais brasileiros entre 2014 - 2023.



Fonte: O ECO, 2024

Com base nas informações fornecidas pela base do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2024), parques nacionais com Plano de Manejo e Conselho Gestor receberam mais visitas que a média em 2023. Além disso, os nove parques nacionais com contratos de concessão de serviços de apoio à visitação ativos em 2023 receberam 8,9 milhões de visitas em 2023, ou seja, 75,2% do total de visitas a parques nacionais.

A utilização de áreas naturais para atividades de lazer e turismo, a partir de critérios da sustentabilidade, tem-se mostrado uma tendência global (Beery *et al.*, 2021; Gellman *et al.*, 2022; Smith *et al.*, 2024). Essa compatibilização é acompanhada pela seguinte complexidade: a existência de diferentes atores sociais – grupos sociais, instituições, gestores, pesquisadores – que, direta ou indiretamente, exercem influência na gestão. Nesse processo, a participação social é instrumento indispensável para a governança (Figueiredo *et al.*, 2017).

Neste aspecto, a visitação tem um grande potencial para os parques nacionais como forma de engajar a sociedade no apoio à conservação, a partir de suas experiências mais significativas que envolvam os valores dessas áreas, e de gerar renda para a sociedade local e assim combater argumentos de que as áreas protegidas atrapalham o desenvolvimento local e são espaços de exclusão. Para Simonetti e Nascimento (2012), vários fatores que podem contribuir para um aumento da visitação nas UCs: a melhoria na eficiência da gestão participativa; mais estudos e manejo visando à conservação dos recursos; a implementação de

sistemas de monitoramento de impactos de visitantes; a instalação de equipamentos facilitadores para as atividades de visitação e outros.

1.3. Planejamento e governança das Áreas Protegidas: Mecanismos norteadores e efetividade de gestão

Para dar suporte à presente tese, faz-se necessário aprofundar nas ferramentas de governança e políticas públicas no que tange os tipos, conceitos e os diferentes aspectos da conservação. A governança ambiental é componente essencial na gestão de Áreas Protegidas (AP), envolvendo uma série de estratégias e ferramentas que visam garantir a proteção e o uso sustentável desses territórios. Neste sentido, o regime de governança destes locais é essencial para entender o grau em que os mecanismos, documentos, políticas e populações locais colaboram na gestão destes espaços (Ayivor *et al.*, 2020)

Inicialmente, é importante compreender que as AP variam em termos de propriedade da terra, autoridade de gestão, funções e uso de recursos. Elas são governadas e gerenciadas por diversas entidades, incluindo estado, empresas privadas, comunidades locais, Organizações não governamentais (ONG) e organizações ambientais. Suas funções variam de proteção restrita a usos múltiplos, incluindo pesquisa científica, recreação e turismo, e meios de subsistência da comunidade (Diaz *et al.*, 2019; Malhi *et al.*, 2020)

De acordo com Maretti (2004), os tipos de gestão ganharam diversos formatos ao longo da história destes espaços protegidos. Desde a criação dos primeiros Parques Nacionais, categoria de área protegida mais amplamente difundida e popular do mundo, as definições, objetivos e permissões foram se transformando. Esse paradigma fortaleceu a institucionalização da governança das AP, mostrando a necessidade de organização e direcionamento dos recursos, forças de trabalho, metodologias de manejo, documentos de gestão, etc.

Vale lembrar que as AP são muito heterogêneas entre si (McDermott *et al.*, 2013). Por essa razão, a governança nestes locais,

envolve os processos de tomada de decisão, que devem ser o mais participativos possível, com boa representação dos segmentos (explícitos e não explícitos) da sociedade, num processo normalmente adaptativo e progressivo. A gestão inclui as partes mais técnicas e gerenciais (ou administrativas). Por isso, há forte relação entre as dimensões e os princípios da equidade nas áreas protegidas com a sua governança, e sua avaliação vai além da tradicional ‘efetividade de manejo’ (ou eficácia de gestão) (GIZ-ICLEI-IUCN, 2022).

Segundo Nyaupane e Poudel (2011), situações de ação onde ocorrem interações entre diferentes tipos de atores, a governança se apresenta por meio de três variáveis que descrevem o contexto ou cenário de gestão: atributos biofísicos, características da comunidade e arranjos institucionais. A avaliação desses resultados ajuda a determinar o sucesso relativo de diferentes abordagens de governança usadas na gestão de áreas protegidas. Eventualmente, os resultados e o processo ajudam a melhorar os arranjos institucionais. Vale dizer que, no Brasil, a métrica da efetividade de gestão depende de indicadores que avaliam o cumprimento dos objetivos de conservação e a implementação do plano de manejo, permitindo ajustes e melhorias contínuas (TCU, 2015; TCU, 2021).

Em linhas gerais, o termo gestão refere-se ao processo de reunir e usar conjuntos de recursos de forma orientada a fim de realizar tarefas em uma organização. Com relação às áreas protegidas, envolve planejamento, direcionamento, organização e avaliação (Worboys; Trzyna, 2015). O conceito de governança, representa, por outro lado, um processo. A partir do conjunto de fatores que envolve controle, conexões e prestação de contas, a governança envolve ferramentas de potência e responsabilidade de gestão (UNEP; WCMC, 2004).

O tema também abrange questões amplas que vão da política à prática, de questões decisórias, recursos, investimentos, efeitos e impactos em relação a estes locais de conservação (Ayivor *et al.*, 2020). A governança ambiental diz respeito aos processos e às instituições por meio das quais os atores sociais se organizam e tomam decisões a respeito das questões ambientais (Moura, 2016).

Segundo Borrini-Feyerabend *et al.* (2013), governança representa as interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como cidadãos ou outros interessados diretos manifestam sua opinião. Para a UICN, governança e gestão estão intimamente ligadas, mas – como mostra a Figura 4, é possível diferenciá-las.

Figura 4: Definições de gestão e governança pela UICN

Gestão	...está relacionada a...	<ul style="list-style-type: none"> – o que se faz em busca de determinados objetivos – os meios e ações para alcançar esses objetivos
Governança	...está relacionada a...	<ul style="list-style-type: none"> – quem decide quais são os objetivos, o que fazer para atingi-los, e com que meios – como essas decisões são tomadas – quem detém o poder, a autoridade e a responsabilidade – quem deve (ou deveria) prestar contas

Fonte: Borrini-Feyerabend *et al.* (2013).

Desde o início da década de 1990, o tema “governança” tem sido empregado na gestão pública para melhorar o desempenho da administração e democratização dos processos decisórios (Ribot, 2004). Desde o Congresso Mundial de Parques da UICN, realizado em Durban, em 2003, adotou-se princípios de boa governança nos processos de gestão em AP, visto que, no documento publicado, define-se governança como interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como a responsabilidade e o poder devem ser executados, como as decisões serão tomadas e quais serão os parceiros envolvidos na gestão (Graham *et al.*, 2003). Neste sentido, para Cozzolino *et al.* (2015), esta definição considera essencialmente as relações de controle e compromisso fundamentadas em cinco princípios: legitimidade, direcionamento, desempenho e avaliação de resultados, prestação de contas e equidade.

No tocante, Abhayawansa *et al.* (2021) mostram que, a governança ampla, interativa e ideal inclui não apenas atores governamentais, mas compreende também o protagonismo da sociedade civil e de setores diversos. Dessa forma, a construção das políticas públicas deixaria de ser exclusivamente pautada pelas políticas de Estado e passaria a agregar a crescente influência de atores externos à esfera governamental.

Mulongoy e Chape (2004) esboçaram a importância da gestão humana, transparente e baseada em princípios democráticos entre os atores envolvidos, a distribuição equitativa dos benefícios e a criação e viabilidade de instituições, como conselhos de gestão, comitês atuantes, entre outros. Além disso, é fundamental o diálogo entre os grupos envolvidos para trocas de ideias e pontos de vista a fim de encontrar soluções que vão além de uma visão centralizada, onde o poder de decisão e controle está concentrado em uma única entidade ou instituição.

Para Borrini-Feyerabend *et al.* (2004), por meio de documento oficial da UICN, os regimes de governança categorizam em quatro tipos (Figura 5): pública; co-gerida (responsabilidade e autoridade de gestão partilhadas entre vários atores); privada (exclusivamente em mãos privadas); e gerida pela comunidade (onde a gestão é conduzida por pessoas locais).

Figura 5: Tipos de Governança de Áreas Protegidas da UICN

Tipo de Governança	Subtipos
Tipo A. Governança por governos	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério ou agência federal ou nacional encarregados • Ministério ou agência subnacional encarregados (por exemplo, em nível regional, estadual, municipal) • Gestão delegada por governos (por exemplo, a uma ONG)
Tipo B. Governança compartilhada	<ul style="list-style-type: none"> • Governança transfronteiriça (sistemas formais entre um ou mais Estados ou Territórios soberanos) • Governança colaborativa (através de várias maneiras em que os diversos atores e instituições trabalham juntos) • Governança conjunta (conselho pluralista ou outro órgão de governança envolvendo várias partes)
Tipo C. Governança privada	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas conservadas são estabelecidas e administradas por: <ul style="list-style-type: none"> □ proprietários individuais □ organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades) □ organizações com fins lucrativos (por exemplo, proprietários de empresas)
Tipo D. Governança por povos indígenas e comunidades locais	<ul style="list-style-type: none"> • Territórios e áreas conservados por povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas • Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais

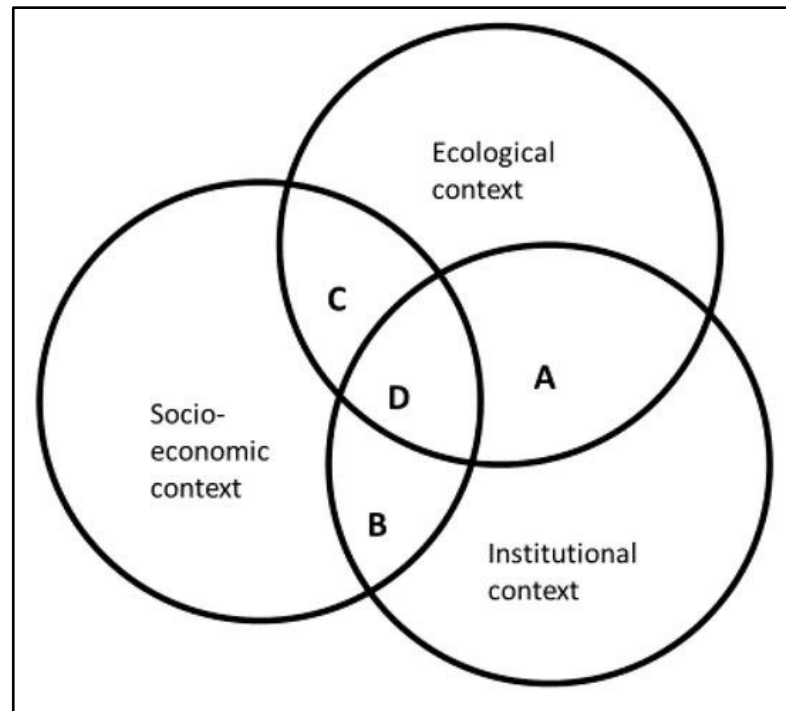
Fonte: Borrini-Feyerabend et al. (2013)

Dessa forma, a governança consegue ser ainda mais eficiente quando garante uma relação equitativa, mútua e benéfica entre duas ou mais partes que trabalham em prol de objetivos comuns, partilhando responsabilidade, autoridade e prestação de contas para alcançar resultados. (Borrini-Feyerabend et al., 2004). Esta visão vê os interesses das populações locais como centrais para a área a ser protegida e procura promover a colaboração comunitária na gestão e planejamento (McDermott *et al*, 2013).

O enquadramento realizado por Ayivor *et al.* (2020) integra diferentes instrumentos de gestão, de forma colaborativa entre diferentes atores, tornando a governança ainda mais eficaz. Ao unir sustentabilidade, conservação da biodiversidade e meios de subsistência da comunidade, constroi-se a gestão mais adaptativa, usando abordagens de governança policêntrica, com diferentes entidades envolvidas na tomada de decisões, garantindo o sucesso das AP.

É neste viés que se atinge os objetivos previstos, como por exemplo, a sustentabilidade, o turismo, a conservação da biodiversidade, os meios de subsistência de comunidades do entorno, etc. Neste cenário, os autores supracitados identificam quatro zonas de gestão de ecossistemas dentro do regime de governança para as AP, conforme a figura 4, a seguir:

Figura 4 : Zonas de Gestão de Ecossistemas



Fonte: Ayivor *et al.* (2020)

Legenda:

A - Zona de Autoridade: Regula e gerencia a tomada de decisões

B - Zona de Obrigações: Políticas e legislações que impactam as decisões e os sistemas de gestão para garantir equidade e justiça

C - Zona de Influência: prevalecem as relações interpessoais e os processos informais

D - Zona de parcerias: Colaboração entre múltiplas partes interessadas

Dentro desta perspectiva, diversificar as ações de conservação com a governança pública, privada e comunidades locais cria oportunidades para alcançar redes de áreas protegidas abrangentes, adequadas, representativas e robustas em vários tipos de ecossistemas (Archibald *et al.*, 2020).

Neste aspecto, globalmente, a governança é vista como múltíplice, o qual envolve diferentes atores, instrumentos e poderes, e está presente em várias camadas da estrutura política e legal, verbas orçamentárias, planos de uso dos espaços e programas de controle e monitoramento. São diversos dispositivos utilizados por instituições e processos que exercem influência nas tomadas de decisão, exercendo “autoridade e responsabilidade”, conforme é apresentado pela UICN (Borrini-Feyerabend *et al.* 2013, p. 40 - 41), no quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Instrumentos e poderes para a governança das Áreas Protegidas

Instrumentos de governança	
Leis, convenções, normas, políticas e acordos	Garantir a conservação baseada em convenções e melhores práticas internacionais, bem como políticas e estratégias estabelecidas em âmbito nacional
Planos de manejo e regulamentos formais	Estabelecer prioridades e sistema de zoneamento, planejar como utilizar certos recursos, as permissões e proibições; e os acordos necessários
Planos e conexões locais	Garantir sistemas tradicionais de acesso e uso de recursos regulados por instituições locais e que dependam de conhecimentos e habilidades locais
Assessoria técnica	e de outra natureza sobre quais tipos de decisões podem ser eficazes, desejáveis, adequados, viáveis e compensadores em termos de custos, etc., inclusive por meio de comitês consultivos e forças-tarefa
Investimentos	Projetos, programas e infraestrutura; investimentos de tempo e trabalho; programas de voluntariado; atividades de monitoramento e avaliação.
Iniciativas de pesquisa e formação	Entender e responder aos problemas de gestão

Fonte: Borrini-Feyerabend *et al.* (2013). Adaptado.

Os atores envolvidos, seja agência governamental, instituições ou propriedades privadas entre outros, detém o poder de controlar tais dispositivos, mediante algumas possibilidades, conforme o quadro 3 apresenta. Vale destacar que, a utilização dos dispositivos ocorre por detentores de direitos e interessados diretos, os quais possuem influência na gestão das AP. De fato, a governança de áreas protegidas acontece em vários níveis, que normalmente interagem entre si. Dessa forma, deve existir a “combinação desses poderes, aplicada estrategicamente por meio de vários instrumentos, em vários níveis, que resulta em governança de fato para uma determinada área protegida” (Borrini-Feyerabend *et al.* 2013, p.41).

Quadro 3: Poderes estabelecidos na governança das áreas protegidas

Poderes	Capacidades
Planejamento e regulação	Desenvolver objetivos de conservação e normas eficazes relativas ao acesso à terra e a águas, o uso de recursos naturais, saúde e segurança, proteção, etc., todos os quais são normalmente incluídos em normas e regulamentos
Geração de receitas	Gerar taxas, licenças e autorizações.
Contratação	Empregar pessoal de apoio às metas
Direcionamento de recurso	Direcionar recursos para diversos fins (vigilância e à aplicação da lei, desenvolvimento e manutenção de infraestrutura; formação; pesquisa)
Desenvolvimento de acordos	Desenvolver acordos: relacionado ao compartilhamento ou à delegação de poderes para, por exemplo, regras de funcionamento; uso da terra em áreas adjacentes; etc.
Conhecimento	Possuir informações e habilidades; definir o tipo de conhecimento necessário e como ele pode ser adquirido (incluindo quais especialistas são confiáveis), usar o conhecimento para apoiar decisões específicas, regular o acesso à informação por meio da comunicação formal ou informal, etc.
Aplicação de regras	Aplicar decisões e regras; impor multas e outras sanções.

Fonte: Borrini-Feyerabend *et al.* (2013). Adaptado.

Boa governança e participação ativa e democrática, sistemas pluralistas e inclusivos são essenciais para enfrentar ameaças globais e injustiças estruturais relacionadas às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade, bem como à exploração e apropriação cultural historicamente enraizadas. Essa dimensão multifacetada é reforçada por outros autores ao longo do tempo (Meffe *et al.*, 2002; McDermott *et al.*, 2013; Pulido-Fernández; Pulido-Fernández, 2017; Archibald *et al.*, 2020; Ayivor *et al.*, 2020), os quais tratam a governança ambiental como uma rede colaborativa, que capturam as relações entre gestores, comunidades locais e organizações diversas.

Dentro desta perspectiva, é importante ressaltar que, a governança em AP é um sistema

que engloba diferentes agentes, os quais devem interagir para encontrar oportunidades e soluções para cenários complexos (Pulido-Fernández; Pulido-Fernández, 2017). São diversos mecanismos norteadores de governança, como leis, políticas e diretrizes, que fornecem a estrutura jurídica e institucional para a gestão das áreas protegidas. A partir deles, as decisões podem ser tomadas, juntamente com a participação das comunidades locais e as responsabilidades dos diferentes atores envolvidos, contribuindo para a integridade dos ecossistemas e o desenvolvimento sustentável das regiões onde as áreas protegidas se encontram (Cunha; Flores, 2023).

1.4. Instrumentos de gestão policêntrica em áreas protegidas: do papel estruturante do Estado à governança compartilhada.

É fundamental compreender que existe, em legislações e na literatura acadêmica, uma série de mecanismos que propiciam a efetividade e garantem a governança das AP. Além disso, a gestão de qualquer área, quando planejada, organizada e executada propicia benefícios diversos que contribuem diretamente para o alcance de seus objetivos de conservação e para a garantia da efetividade (Barros; Leuzinger, 2018).

De acordo com a literatura acadêmica (Meneguel; Etchebehere, 2011; Canto-Silva; Silva, 2017; Rech *et al.*, 2017; Pires; Rugine, 2018; Salvio; Gomes, 2021), o planejamento e gestão das áreas protegidas permeia uma série de aspectos que garantem o funcionamento ideal, como documentos norteadores, infraestrutura, serviços básicos, zoneamento turístico, parcerias e ações de controle e monitoramento.

O conceito de governança permeia o envolvimento de múltiplos centros de decisão e pode fortalecer as metas globais de conservação de maneira inclusiva e eficiente. Em um sistema policêntrico (Meffe *et al.*, 2002; McDermott *et al.*, 2013; Pulido-Fernández; Pulido-Fernández, 2017; Archibald *et al.*, 2020; Ayivor *et al.*, 2020), os órgãos governamentais, as organizações não governamentais, as comunidades locais e os parceiros privados colaboram na conservação da biodiversidade, partilhando responsabilidades e recursos. Diferentemente dos sistemas centralizados, permite que diferentes níveis, instrumentos e atores – como governos, organizações da sociedade civil, empresas privadas e comunidades locais – atuem de forma integrada, como mecanismos de cooperação e interconexão.

Neste aspecto, os sistemas de áreas protegidas espalhados pelo mundo inteiro refletem em um dos mecanismos de governança mais difundidos e utilizados para a ordenação, gestão e

controle destes espaços (Gomes; Salvio, 2018). Seus objetivos incluem a proteção da biodiversidade, a melhoria dos meios de subsistência das comunidades e a gestão do turismo sustentável (Borrini-Feyerabend; Hill, 2015).

No caso brasileiro, o compromisso de gestão integrada está consagrado nos principais marcos legais relativos ao tema: o SNUC (Brasil, 2000). Como mencionado anteriormente, o SNUC é resultado de amplo debate envolvendo o movimento ambientalista e políticas públicas relativas às UC. Em suas diretrizes está expressa a preocupação com os aspectos democráticos e participativos do processo, quando se propõe assegurar “os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de Unidades de Conservação”, bem como “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação” (Brasil, 2000, art.5º).

Nesta perspectiva, a governança estruturada e multiforme é fundamental para definir prioridades e obter o apoio para a proteção, desenvolvimento e sobrevivência dos sistemas de AP. É sobre quem detém o poder, a autoridade e a responsabilidade na definição e implementação de metas e objetivos (Borrini-Feyerabend; Hill, 2015).

Segundo Barros e Leuzinger (2018), o planejamento adequado é fundamental para a gestão eficaz, e o plano de manejo é um dos principais instrumentos nesse contexto. Ao estabelecer diretrizes para uso, conservação e gestão, incluindo aspectos vitais como diagnóstico ambiental, zoneamento, controle, fiscalização e envolvimento de atores interessados, o Plano norteia ações e assegura a preservação dos recursos naturais e culturais das áreas protegidas.

Vale lembrar que, as primeiras iniciativas de elaboração dos Planos foram da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). O documento técnico “Planejamento de Parques Nacionais: Guia para a preparação de planos de manejo para parques nacionais”, publicado em 1974, tornou-se base para os primeiros documentos no mundo (Omena *et al.*, 2018). Neste aspecto, o SNUC traz a figura obrigatória dos planos de manejo para todas as categorias vigentes e lhes atribui o papel de principal instrumento norteador da gestão das unidades (Brasil, 2000). De acordo com a legislação, o documento deve ser abrangente e participativo. Além disso, proíbe quaisquer alterações ou atividades em desacordo com o seu escopo.

De acordo com Kinouchi (2014), o conteúdo do plano de manejo das Unidades de Conservação brasileiras pode ser classificado em três dimensões diferentes. Em primeiro lugar, visualiza-se a dimensão declaratória que caracteriza a unidade (informações sobre seus

atributos socioambientais, importância de sua conservação, sua missão institucional, os objetivos e metas a serem atingidos, etc). Em segundo aspecto, a dimensão normativa, o qual reflete no regulamento da unidade, disciplinando as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas. E, por fim, a dimensão programática, materializada nas normas de planejamento estratégico da gestão da unidade, isto é, na programação das ações e no estabelecimento de prioridades e metas que visam alcançar os objetivos de sua criação.

No caso dos Parques, além de permitirem a visitação, incentivam o uso público com finalidade recreativa e com fins educacionais, por intermédio da interpretação ambiental. Entretanto, todas estas atividades são permitidas a partir de condições estabelecidas no Plano de Manejo, instrumento que define as atividades que poderão ou não ser desenvolvidas dentro de uma UC (Brasil, 2000). Em conformidade com (D'amico *et al.*, 2018, p.14), “os planos de manejo também devem incluir medidas que promovam a integração das UCs à vida econômica e social das comunidades residentes e vizinhas”.

Vale destacar que, são os conselhos gestores que possuem as competências de a) acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo, b) avaliar o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor, e, c) manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC ou em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos. O SNUC estabelece ainda como competência dos conselhos, compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população residente em seu interior ou entorno (Brasil, 2002)

De acordo com a Lei do SNUC, o plano de manejo deve abranger: a) a área da unidade de conservação; b) a sua zona de amortecimento; c) os corredores ecológicos e d) medidas visando à integração da unidade de conservação à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Neste escopo, a elaboração do Plano busca por estratégias e ferramentas para alcançar o que se deseja para a UC. É neste momento que se reflete sobre a realidade da área gerida e desenvolve propostas de gerenciamento que atendam às suas demandas específicas, estabelecendo direções claras para sua gestão (D'amico *et al.*, 2013; Barros; Leuzinger, 2018; Mulwa *et al.*, 2018).

De modo geral, o debate contemporâneo sobre a gestão pública envolve uma releitura sobre o papel do Estado e de sua relação com os diversos mecanismos de orientação e planejamento das AP. E, neste processo, a responsabilização (chamada na literatura pelo termo “*accountability*”) tornou-se palavra de ordem adotada por diferentes setores do governo no

contexto de novas formas de governança, dentre as quais destaca-se as parcerias entre as esferas pública e privada na prestação de serviços (Steets; Blattner, 2010).

De acordo com Boyer *et al.* (2016), o Estado desempenha um papel indispensável e estruturante, com a responsabilização destacando-se em dois âmbitos principais: o desempenho da gestão pública, dada a responsabilidade de garantir a qualidade dos serviços públicos, e a democratização, representada pela participação dos cidadãos nas decisões. Nesse contexto, as parcerias entre a gestão pública e privada surgem como alternativas para ampliar recursos e melhorar a infraestrutura e serviços, preservando o compromisso com a conservação. Independentemente do modelo institucional, a prestação de serviços deve respeitar princípios básicos, como regularidade, continuidade, eficiência e segurança, conforme Rodrigues e Abrucio (2020).

No Brasil, os marcos legais que regulam essas modalidades incluem a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), a Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões) e a Lei nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Públicas-Privadas – PPP). A escolha entre diferentes modalidades de delegação de serviços públicos reflete concepções variadas sobre o papel do Estado nas esferas públicas e privadas. No âmbito da governança turística em AP, seja por meio de concessões, permissões, autorizações, parcerias público-privadas ou com organizações da sociedade civil, os princípios que regem a prestação de serviços (Godoy; Rodrigues, 2013).

O debate sobre concessões e parcerias na conservação da natureza é orientado por questões econômico-financeiras, exacerbadas pelos cortes orçamentários em agendas setoriais, como a gestão ambiental. Assim, as parcerias devem ser pensadas de forma abrangente, buscando enfrentar a escassez de recursos e pessoal e viabilizar novas formas de governança para implementar e gerenciar as áreas protegidas (Rodrigues; Abrucio, 2020).

Essas parcerias permitem que o setor privado e a sociedade civil contribuam na gestão e na provisão de serviços, como ecoturismo e manutenção, promovendo um modelo de sustentabilidade econômica e ampliando o acesso aos visitantes. O financiamento e a sustentabilidade econômica representam desafios contínuos para a efetividade da gestão em áreas protegidas, exigindo mecanismos de captação de recursos que vão além do orçamento público, como fundos ambientais, cobrança de ingressos, doações e programas de voluntariado (Kwiatkowski *et al.*, 2020).

Nesse contexto, a governança turística surge como um instrumento de inovação e fortalecimento das dinâmicas turísticas, reunindo atores públicos e privados para decisões coletivas. Sistemas estratégicos de governança garantem que o turismo e outras atividades

humanas minimizem os impactos negativos e contribuam para a conservação (Cunha; Flores, 2023). Visando assegurar que o turismo e outras atividades humanas produzam menos impacto negativo nas áreas protegidas e, que ao contrário, contribuam positivamente para a conservação, sistemas de governança eficazes exercem um papel de grande relevância no desenvolvimento e gestão de áreas protegidas, buscando garantir que o turismo seja sustentável (Cunha; Flores, 2023).

Outro modelo interessante que sustentam alta biodiversidade, operam fora dos padrões centralizados (Balmford *et al.*, 2015), representa a chamada "conservação voluntária", que muitas vezes, pela necessidade de mão de obra, passam a ser reconhecidos como parte dos sistemas de gestão.

Neste caso, as expressões “conservação voluntária” ou “auxiliar” encontradas na literatura acadêmica tornaram-se compatíveis com o cumprimento dos objetivos de conservação e gestão das AP. Capta a ideia de que aqueles que exercem a governança o fazem conscientemente e sem restrições, de maneiras totalmente compatíveis com a conservação dos valores da biodiversidade. Por outro lado, os especialistas ainda se preocupam com a efetividade das AP fora dos sistemas formais, e a conservação voluntária sem reconhecimento jurídico é tão vulnerável quanto qualquer outro modelo de colaboração (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013).

Vale dizer que, o conceito de conservação colaborativa, a qual deve integrar a governança policêntrica, preconiza vários processos e atores e que os resultados podem ser positivos e duradouros (Maretti, 2019). Para Phillips (2003), o sistema de governança compartilhada representa o novo paradigma das áreas protegidas, o qual deve abranger a inclusão social, por meio da valorização das práticas sustentáveis das comunidades locais, reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais, o movimento de descentralização política, o aprimoramento das práticas de gestão e os avanços tecnológicos. Porém, é fundamental reconhecer que a operacionalização deste novo paradigma nem sempre é fácil, uma vez que, o modelo considerado tradicional, “de cima para baixo” pode gerar enfraquecimento das agências de proteção ambiental (Gatto *et al.*, 2022).

Teoricamente, esses argumentos são sustentados nos trabalhos de Ostrom (1990), que identificou vários casos de sucesso no manejo de diferentes recursos naturais, por comunidades e indivíduos, por mais de um século. Ou, até mesmo, milênio, sem que houvesse a intervenção de agentes estatais ou de mercado. Como observou Mansbridge (2014), o sistema policêntrico proposto por Ostrom, ao longo do tempo (1971, 1990, 2009, 2010) rompe com a visão simplista

dos modelos “*top-down*” (de cima para baixo), buscando as contribuições de todas as esferas de governo, dos segmentos sociais e das organizações (públicas e privadas), propondo a implementação de arranjos institucionais baseados na reciprocidade.

REFERÊNCIAS

- ABHAYAWANSA, Subhash *et al.* Accountability and governance in pursuit of Sustainable Development Goals: conceptualising how governments create value, **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 34, n. 4, pp. 923-945, 2021. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2020-4667>
- ARCHIBALD, Carla *et al.* Differences among protected area governance types matter for conserving vegetation communities at risk of loss and fragmentation. **Biological Conservation**, v. 247, e108533, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108533>
- AYIVOR, Jesse Say *et al.* Protected Area Governance and Its Influence on Local Perceptions, Attitudes and Collaboration. **Land**, v. 9, n. 1, 2020. <https://doi.org/10.3390/land9090310>
- BALMFORD, Andrew *et al.* Walk on the wild side: estimating the global magnitude of visits to protected areas. *PLoS Biol*, v. 13, e1002074, 2015. <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1002074>.
- BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez . Planos de Manejo: Panorama, desafios e perspectivas. **Cadernos do Programa de Pós Graduação em Direito**, v. 8, n. 2, 2018.
- BENSUSAN, Nurit. Conservação da biodiversidade: em áreas protegidas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BEERY, Thomas *et al.* Covid-19 and outdoor recreation management: Increased participation, connection to nature, and a look to climate adaptation. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, v. 36, 100457, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2021.100457>
- BORRINI-FEYERABEND, Grazia *et al.* **Governance of Protected Areas: From understanding to action**. Gland: IUCN, 2013.
- BORRINI-FEYERABEND, Grazia; HILL, Rosemary. Governance for the conservation of nature. In: WORBOYS, Graeme *et al.* (eds) *Protected Area Governance and Management*. Canberra: ANU Press, 2015, pp. 169–206.
- BOYER, Eric J. *et al.* An Empirical Examination of Public Involvement in Public-Private Partnerships: Qualifying the Benefits of Public Involvement in PPPs. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, Edição 1, p. 45–61, 2016. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv008>
- BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 (Revogado). Aprova o Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em: 23 set. 2024.
- BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026->

publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 19 jul. 2000. Seção 1.

BRASIL. Decreto 4.340, de 23 de agosto de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 2002.

BROOKS, Thomas M. *et al.* Coverage Provided by the Global Protected-Area System: Is It Enough? **BioScience**. V. 54, nº 12, p. 1081-1091, 2004.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira; ROZENDO, Cimone. Parques Nacionais, turismo e governança: reflexões sobre as concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, vol. 15, núm. 3, e-2119, 2021.

CANTO-SILVA, Celso Roberto; SILVA, Jordana Santos da. Panorama da visitação e da condução de visitantes em Parques brasileiros. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 11, nº 2, p. 347-364, maio/ago. 2017.

CHAPE, Stuart *et al.* Measuring the extent and effectiveness of Protected Areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. **Biological Sciences**, v. 360, 1454, p. 443-455, 2005. <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2004.1592>

COZZOLINO, L. F.; IRVING, M. A.; SOARES, D. G. Gestão de áreas protegidas: análise dos marcos legais à luz dos princípios de governança democrática. **Sociedade e Território**, Natal, v. 27, nº 1, p. 138-156jan/jun. 2015.

CUNHA, Edileuza Lobato; FLORES, Luiz Carlos da Silva. Turismo, governança e parques estaduais na amazônia brasileira: construção de framework de accountability. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 17, e-2689, 2023. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v17.2689>

CUNHA, Carolina Pereira; SPINOLA, Carolina de Andrade. Parque Nacional: Um conceito com múltiplas interpretações. In: XIII SEPA - Seminário Estudantil de Produção Acadêmica, UNIFACS, 2014.

D'AMICO, Ana Rafaela *et al.* Lições aprendidas sobre o diagnóstico para elaboração de planos de manejo de Unidades de Conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de Unidades de Conservação. Brasília: WWF-Brasil, 2013.

D'AMICO, Ana Rafaela *et al.* Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das Unidades de Conservação federais. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018.

DAVENPORT, Lisa.; RAO, Madhu. A história da Proteção: Paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John.; VAN SCHAIK, Carol.; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. (Orgs). Tornando os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. 1 ed. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002. p. 52-73.

DÍAZ, Sandra *et al.* Pervasive human-driven decline of life on Earth points to need for transformative change. **Science**, v. 366, n. 6471, 2019.
<http://dx.doi.org/10.1126/science.aax3100>

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. 3ªed. Hucitec.2001.

DRUMMOND, José Augusto. Uma análise sobre a história e a situação das Unidades de Conservação no Brasil. In: GANEM, R. S. (org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p.341-385.

DUDLEY, Nigel (Ed.). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN, 2008. 86 p. Disponível em: <https://www.iucn.org>. Acesso em: 22 nov. 2024.

FIGUEIREDO, Silvio Lima *et al.*, A atividade turística em cidades médias da Amazônia, áreas naturais e o desafio da governança. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, , v. 1, n. 27/28, p. 641-651, 2017. <https://doi.org/10.14210/rtva.v17n1.p150-178>

GATTO, Deivdson Brito *et al.* Bens comuns e desenvolvimento sustentável: as contribuições da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais. **Diversitas Journal**, v. 7, n. 2, p. 812 -818, 2022.

GELDMANN, Jonas *et al.* A global-level assessment of the effectiveness of protected areas at resisting anthropogenic pressures. **Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)**, v. 116, n. 46, p. 23209-23215, 28 out. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.1908221116>. Acesso em: 22 nov. 2024.

GELLMAN, Jacob *et al.* Wildfire, smoke, and outdoor recreation in the western United States. *Forest Policy and Economics*, v. 134, 102619, 2022.
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102619>

GIZ-ICLEI-IUCN. *Aplicação de Princípios de Equidade na Governança e na Gestão das Unidades de Conservação no Brasil*. 2022. Disponível em: https://cooperacaobrasil-alemanha.com/APL/documento_tecnico_equidade_uc.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

GRAHAM, John *et al.* *Governance principles for protected areas in the 21st century, a discussion paper*. Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency, Ottawa, 2003.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. O Modelo de Gestão e o Financiamento de Áreas Protegidas nos Estados Unidos da América. *Revista de Direito Ambiental*, v. 77, p. 361 – 414, Jan – Mar 2015.

GOMES; Carolina Ribeiro; FIGUEIREDO, Múcio do Amaral; SALVIO, Geraldo Majela Moraes. Oportunidades recreativas oferecidas em Áreas Naturais Protegidas: análise dos Parques Nacionais mais visitados do Brasil e dos Estados Unidos da América em 2017. *Sociedade e Natureza*, v. 33, e58518, 2021.

GROVE, Richard H. **Green imperialism**: colonial expansion, tropical island Edens and the

origins of environmentalism, 1600–1860. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

IBDF. Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, I Etapa. Brasília, 1979. 107 p.

IBDF. Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, II Etapa. Brasília, 1982. 173 p.

ICMBIO. Orientações Metodológicas para a Elaboração de Planos de Uso Público em Unidades de Conservação Federais. 2020. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/parnasaojoaquim/images/stories/ORIENTACOES_PUP_ICMBIO.pdf Acesso em: 20 set. 2024

KINOUCI, Marcelo Rodriguês. Plano de Manejo: fundamentos para mudança. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014.

KWIATKOWSKI, Grzegorz *et al.*. Volunteering and collaborative governance innovation in the Wadden Sea National Park. **Current Issues in Tourism**, v. 23, n. 8, p. 971-989, 2020. <https://doi.org/10.1080/13683500.2019.1571022>

LEROUX, Shaw *et al.* Global protected areas and IUCN designations: Do the categories match the conditions? **Biological Conservation**, v.143, p.609–616, 2010.

JENKINS, Clinton; JOPPA, Lucas. Expansion of the global terrestrial Protected Area System. **Biological Conservation**, v.142, p. 2166–2174. 2009.

JOPPA, Lucas *et al.* On the protection of Protected Areas. Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), v.105, p. 6673 –6678, 2008.

MALHI, Yadvinder *et al.* Climate change and ecosystems: threats, opportunities and solutions. **Phil. Trans. R Soc. B.**, v. 375, e1794, 2020. <https://doi.org/10.1098/rstb.2019.0104>

MANSBRIDGE, Jane. The role of the state in governing the commons. **Environmental Science & Policy**, v. 36, p. 8-10, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.07.006>.

MARETTI, Claudio. Relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções. In: RICARDO, Fany. Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições. Instituto Socioambiental. p.85-96, 2004.

MARETTI, Cláudio C. Áreas Protegidas, novíssimo paradigma e conservação colaborativa: relações sociedade-natureza. (Palestra, em 18 nov. 2019) In: Simpósio Brasileiro de Biologia da Conservação, V, Barbacena, 17 a 21 nov. 2019. Grupo Brasil Verde e Grupo de Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas. Disponível em: <<https://bit.ly/3OUduuP>>. Acesso: 04 nov. 2024.

MCDERMOTT, Melanie *et al.* Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. **Environmental Science & Policy**, v. 33, p. 416-427, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.10.006>

MCHUGH, Lucy Holmes *et al.* Risk? Crisis? Emergency? Implications of the new climate emergency framing for governance and policy. **WIREs Climate Change**, v. 12, n. 5, e736, 2021. Disponível em: <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.736>

MEDEIROS, Rodrigo *et al.* A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, N° 1, p. 41-64, janeiro-junho, 2006.

MEFFE, Gary *et al.* **Ecosystem Management: Adaptive, Community-Based Conservation**; Island Press: Washington, DC, USA, 2002; pp. 1–333.

MENEGHEL, Cinthia Albuquerque; ETCHEBEHERE, Mario Lincoln de Carlos. Parques Nacionais no Brasil e a prática do turismo sustentável. **Revista Hospitalidade**, v. 8, n. 1, p. 78-94, 2011. Disponível em: <https://revhosp.org/hospitalidade/article/view/384>. Acesso em: 22 nov 2024.

MITTERMEIER, Russel A *et al.* Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**, v. 1, n° 1, 2005.

MMA. Painel Unidades de Conservação Brasileiras [Site Oficial]. 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDNmZTA5Y2ItNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJmZmFkOGM5NWQ4IiwidCI6IjY2ZmE5LTNmOTM0NGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCiIsImMiOiJF9>. Acesso em: 20 Jul. 2024.

MOORE, Roger *et al.* Understanding users' perceptions of trail resource impacts and how they affect experiences: An integrated approach. **Landscape and Urban Planning**, v. 107, n., p. 343-350, 2012.

MULVA, Richard *et al.* Recreational value and optimal pricing of national parks: lessons from Maasai Mara in Kenya. **Journal of Environmental Economics and Policy**, v. 7, 2018. <https://doi.org/10.1080/21606544.2017.1391716>

NYAUPANE, Gyan P.; POUDEL, Surya. Linkages among biodiversity, livelihood, and tourism. **Annals of Tourism Research**, v. 38, p. 1344-1366, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.03.006>

OMENA, Michel Tadeu R. N. de *et al.* Foundation Document: uma solução para a elaboração de planos de manejo de Unidades de Conservação. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 7, n. 15, p. 299-317, 2020. [https://doi.org/10.21438/rbgas\(2020\)071522](https://doi.org/10.21438/rbgas(2020)071522)

OSTROM, Elinor. Institutional Arrangements and the Measurement of Policy Consequences in Urban Areas. **Urban Affairs Quarterly**, v. 6, 1971.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. **Science**, v. 325, n. 5939, 2009.

OSTROM, Elinor. A Long Polycentric Journey. **Annu. Rev. Pol. Sci.**, v.13, 2010.

PELLIZZARO, Patrícia Costa *et al.* Stewardship and management of protected natural areas: the international context. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 1, p. 19–36, jan. 2015.

PHILLIPS, Adrian. Turning ideas on their heads: a new paradigm for protected areas. **George Wright Forum**, v. 20, pp. 8-32, 2003.

PIRES, Paulo dos Santos; RUGINE, Vitoria Muñoz Trujillano. Reconhecimento do Uso Público nos Parques Estaduais no Brasil com ênfase na visitação turística. **Revista Brasileira De Ecoturismo**, v. 11, nº1, p. 61-80, 2018.

POWLEN, Kathryn A. *et al.* Management effectiveness positively influences forest conservation outcomes in protected areas. **Biological Conservation**, v. 260, 109192, ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109192>. Acesso em: 22 nov. 2024.

PULIDO-FERNANDEZ, Juan Ignacio; PULIDO-FERNANDEZ, Maria de la Cruz. In Proposal for Indicators System of Tourism Governance at Tourism Destination Level. **Social Indicators Research**, v. 137, n. 2, 2018, pp. 695–743.

PUREZA, Fabiana. Histórico de Criação das Categorias de Unidades de Conservação no Brasil. 2014. 247 p. Trabalho de Conclusão (Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável). IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas. 2014.

RAZANATSOA, Estelle *et al.* Fostering local involvement for biodiversity conservation in tropical regions: Lessons from Madagascar during the COVID-19 pandemic. **Biotropica**, v. 53, n. 4, p. 994–1003, 27 maio 2021. DOI: 10.1111/btp.12967.

RECH, Izadora Flores.; PERELLO, Luiz Fernando Carvalho.; CANTO-SILVA, Celso Roberto. Panorama do Uso Público em Parques Estaduais do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira De Ecoturismo**, v. 10, nº 4, 2017.

RIBOT, Jesse., **Democratic Decentralization of Natural Resources**. Washington: World Resources Institute, 2004.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em Áreas Protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**, v. 22, n. 1, p. 67–86, jan. 2020.

SALVIO, Geraldo Majela Moraes. **Áreas Naturais Protegidas e Indicadores Socioeconômicos: o desafio da conservação da natureza**. Jundiaí: Paco Editora, 2017. v. 1. 216p.

SALVIO, Geraldo Majela Moraes; GOMES, Carolina Ribeiro. Protected Area Systems in South American Countries. **Floresta Ambiente**. Seropédica, v. 25, n. 4, 2018. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217980872018000400122&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVIO, Geraldo Majela Moraes; GOMES, Carolina Ribeiro. A invisibilidade econômica dos parques nacionais brasileiros. In: SUTIL, Thaise *et al.* Turismo em áreas protegidas. Criciúma, SC: UNESC, 2021, p. 34-55.

SCHENINI; P. C. *et al.* Unidades de Conservação: Aspectos Históricos e sua Evolução. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

SIMONETTI, Susy Rodrigues; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Uso público em Unidades de Conservação: fragilidades e oportunidades para o turismo na utilização dos serviços ecossistêmicos. **Revista de estudos amazônicos**, v. 12, pp. 173-190, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/somanlu/article/view/465/295>. Acesso em: 15 set. 2024.

SMITH, Emily April *et al.* Gateway community stakeholders' perceived impacts of protected area management actions: The case of North Carolina (U.S.) state parks. **Journal of Outdoor Recreation and Tourism**, v. 47, 100792, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2024.100792>

SOUZA, João Vítor Campos de. Congresso Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962-2003): registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza. Brasília, 2013. 214 p.: il. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2013.

STEETS, Julia; BLATTNER, Laura. Partnership Accountability need not to be Democratic Accountability. In: BEXELL, Magdalena; MÖRTH, Ulrika (eds). Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2010. p. 57-78.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria Coordenada nas Áreas Protegidas da América Latina**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-nas-areas-protegidas-da-america-latina.htm>. Acesso em 25 nov. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria Coordenada nas Áreas Protegidas da América Latina**. 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/es/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-em-areas-protegidas-2-edicao.htm>. Acesso em 25 nov. 2024.

TERBORGH, John.; VAN SCHAIK, Carol. Por que o mundo necessita de Parques. In: TERBORGH, J.; VAN SCHAIK, C.; DAVENPORT, L; RAO, M. (Orgs) Tornando os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

UNEP-WCMC. **Protected Areas and Biodiversity**: UNEP-WCMC Biodiversity Series No. 21. Cambridge: UNEP-WCMC., 2004.

UNEP-WCMC. **The State of Biodiversity in Latin America and the Caribbean**: A mid-term review of progress towards the Aichi Biodiversity Targets. Cambridge: UNEP-WCMC,

2016.

UNITED STATES. Act creating Yellowstone National Park. **United States Congress**, National Archives, Washington, D.C., 01 mar. 1872. Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/act-establishing-yellowstone-national-park>. Acesso em: 22 nov. 2024.

WDPA. World Database on Protected Areas [Site oficial]. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/wdpa?tab=WDPA>. Acesso em: 22 nov. 2024.

WETTERBERG, Gary et al. Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia. PNUD/FAO/IBDF/BRA-45. Série Técnica nº 8, 1976. 62 p.

WORBOYS,.; TRZYNA, Ted. Managing protected areas. In: WORBOYS, Graeme et al. (eds) Protected Area Governance and Management. Canberra: ANU Press, 2015, pp. 207–250.

WWF. Protected and Conserved Areas (PCAs). 2024. Disponível em: https://wwf.panda.org/discover/people_and_conservation/protected_and_conserved_areas/. Acesso em: 22 nov. 2024.

CAPÍTULO 2

No cerne da tese

Como os Parques Nacionais têm contribuído para a implementação da gestão ambiental policêntrica?

Este capítulo busca apresentar, compreender e correlacionar diferentes instrumentos de gestão com a efetividade de gestão dos Parques Nacionais brasileiros a partir de três artigos científicos.

Artigo 1

Governança ambiental e gestão policêntrica: avaliação de múltiplos instrumentos em Parques Nacionais no Brasil

Introdução

Ao longo da história das Áreas Protegidas (AP) em todo o mundo, os tipos de gestão ganharam diversos formatos (Dudley, 2022). Desde a criação dos primeiros Parques Nacionais (PARNA), categoria de área protegida mais amplamente difundida e popular do mundo, as definições, objetivos e permissões foram se transformando. Esse paradigma fortaleceu a institucionalização da governança das áreas, mostrando a necessidade de organização e direcionamento dos recursos, forças de trabalho, metodologias de manejo, documentos de gestão, entre outros (Maretti, 2022).

Alguns estudos demonstram preocupação quanto à efetividade de gestão nos Parques (Leverington *et al.*, 2010; Hockings *et al.*, 2018), uma vez que, embora a cobertura e a abrangência destes locais tenham melhorado ao longo do tempo, as avaliações de efetividade da gestão revelam que a gestão ineficiente causa resultados de conservação insatisfatórios. Para os autores, há fortes evidências de que estas áreas conservam melhor a biodiversidade e conseguem cumprir seus objetivos de criação quando são bem geridas. De acordo com Coad *et al.* (2019), 30% da rede global de AP enfrentam ameaças e perda de recursos naturais e vida selvagem, e 20% não recebem o financiamento necessário. Existem áreas que ainda não foram implementadas e outras que não oferecem a proteção necessária contra atividades extrativas e destrutivas para garantir a conservação em longo prazo (Dudley *et al.*, 2022).

Em 2023, conforme os dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2024), dos 75 PARNA existentes em território brasileiro, 58 registraram moderada efetividade pelo Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe). Nenhum Parque registrou alta efetividade pelo mesmo índice. Segundo Faria *et al.*, (2021), para se garantir a efetividade da gestão e a manutenção da governança em Parques é necessário cumprir satisfatoriamente a função para a qual a área foi criada. Segundo os autores, conseguem maior objetividade na tomada de decisões ao ter conhecimento sobre a situação em que se encontram as atividades e os componentes de sua gestão. Masullo *et al.*, (2020), acrescentam que a efetividade está intrinsecamente relacionada à resiliência e adaptação a diferentes cenários, envolvendo os recursos humanos e financeiros, a infraestrutura, os planos

de manejo e a participação social ativa.

Além disso, Parques mais antigos tendem a apresentar melhores resultados de gestão, devido a presença de instrumentos mais “maduros”, que passaram por revisões e atualizações. Mas não é uma regra. Revisões periódicas e monitoramento são essenciais para garantir que o tempo resulte em maturidade e, conseqüentemente, em maior efetividade (Ospino; Yepes, 2024). O sucesso na gestão depende de uma combinação de fatores, incluindo financiamento, infraestrutura, apoio político e engajamento da sociedade (Abhayawansa *et al.*, 2021).

Neste aspecto, no que tange os Parques, o conceito de governança representa um processo que perpassa toda uma cadeia de atores e dimensões de gestão que envolve controle, conexões e prestação de contas, ou seja, ferramentas de potência e responsabilidade. Também abrange questões amplas que vão da política à prática, de questões decisórias, recursos, investimentos, efeitos e impactos em relação a estes locais de conservação (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013). Em linhas gerais, para garantir a governança ambiental dentro destes locais, é fundamental compreender os diferentes mecanismos que a perpassam e garantem sua efetividade, como documentos norteadores, políticas, legislações, sistemas, relações, processos e as múltiplas partes interessadas (Ayivor *et al.*, 2020).

A governança ambiental apresenta-se como modelo de gestão que envolve múltiplos centros de decisão, com diferentes atores e níveis de governança trabalhando de maneira colaborativa para resolver problemas complexos, especialmente no contexto de áreas protegidas e gestão ambiental. Esse modelo se opõe ao tradicional modelo centralizado “top-down”, promovendo a participação de diversas esferas de governo, organizações e comunidades locais na formulação e execução de políticas públicas. A gestão policêntrica visa à complementaridade entre instrumentos e atores, assegurando maior efetividade e adaptabilidade na tomada de decisões. Autores como Ostrom (1990, 2009, 2010), Meffe *et al.* (2002), Bouma *et al.* (2019), Ayivor *et al.* (2020), e Abhayawansa *et al.* (2021) destacam a importância desse modelo na gestão ambiental, enfatizando a colaboração e a diversidade de atores e instrumentos na busca por soluções mais inclusivas e eficazes.

Oportuno destacar que cada vez mais, os governos, as agências financiadoras, os órgãos reguladores e demais interessados na conservação da natureza estão considerando as informações da avaliação de efetividade como parte fundamental de seu planejamento e arsenal de tomada de decisão. Essas avaliações contribuem para os resultados ou metas desejadas, refletindo sobre os prováveis resultados de políticas alternativas, a capacidade de financiamento e pessoal, os ajustes de gestão e ainda, a melhoria da alocação de recursos limitados (Hockings

et al., 2015). Desta forma, a avaliação da efetividade permite identificar lacunas dentro dos sistemas, bem como identificar oportunidades para melhoria da gestão, auxiliando na priorização dos esforços para a conservação e no monitoramento das metas de conservação (Geldmann *et al.*, 2019).

Este artigo objetiva compreender como a gestão policêntrica se manifesta nos Parques Nacionais, considerando a atuação de múltiplos atores e instrumentos. A partir de então, avaliar se há correlações entre os diferentes instrumentos de gestão (planos de manejo, planos de uso público, concessões turísticas, programas de voluntariado e conselho gestor) e a efetividade dos Parques Nacionais brasileiros, para responder às seguintes questões: nos sistemas de avaliação de efetividade de gestão dos Parques Nacionais brasileiros, as unidades melhor pontuadas são aquelas que possuem mais instrumentos de gestão? Qual instrumento influencia mais na efetividade da gestão? E, os Parques mais antigos são os que apresentam melhores resultados de gestão?

Material e Métodos

Os dados sobre efetividade nos Parques foram coletados nas plataformas oficiais dos métodos *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management* (RAPPAM), ou em português “Avaliação Rápida e Priorização da Gestão das Áreas Protegidas” (<https://abrir.link/quxrp>) e o Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) (<http://samge.icmbio.gov.br/>). Ambos representam estratégias vitais para importantes entidades de gestão no Brasil e determinam a efetividade de gestão, avaliando o cumprimento da política pública dentro de um espaço territorialmente protegido (ICMBio; WWF-Brasil, 2012; WWF, 2017; ICMBIO, 2024; WWF, 2024).

Segundo o Painel de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2024), o Brasil possui 75 Parques Nacionais oficialmente criados até o ano de 2024. Vale destacar que, (i) 13 Parques Nacionais não participaram do ciclo de 2022 do RAPPAM; (ii) todos os 75 PARNA obtêm seu índice de efetividade pelo SAMGE; e, (iii), todos os dados foram, inicialmente, expostos e operacionalizados por meio de planilhas desenvolvidas no *Google Planilhas*.

Desenvolvido pela World Wide Fund for Nature (WWF), o método RAPPAM (WWF, 2024) consiste em ferramenta que permite aos tomadores de decisão e formuladores de políticas

para as Unidades de Conservação (UC) ¹ identificar os maiores aspectos que devem ser considerados para se alcançar a melhor efetividade de gestão possível no sistema. Essa proposta indica se as ações desenvolvidas atendem às necessidades das unidades de modo a garantir que seus objetivos sejam alcançados (Ervim, 2003).

A estrutura do RAPPAM baseia-se em cinco elementos do ciclo de planejamento, gestão e avaliação (contexto, planejamento, insumos, processos e resultados), sendo cada elemento composto por temas específicos, abordados em diferentes módulos temáticos. A efetividade é apresentada como alta, média e baixa. A valoração da efetividade de gestão é obtida a partir da agregação de respostas das diversas questões que integram cada módulo. As pontuações obtidas são avaliadas de forma agregada e considerando cada eixo temático separadamente (Ervim, 2003).

O SAMGe, desenvolvido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2024), analisa a efetividade da gestão a partir da adaptação dos indicadores globais, descritos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). Esses elementos são analisados sob duas perspectivas: o impacto territorial decorrente da política pública (relacionados aos indicadores Resultados; Produtos e Serviços; e Contexto) e a análise dos instrumentos de gestão (que conecta esse impacto territorial com as áreas de Planejamento, Insumos e Processos). Por meio de cada indicador é possível averiguar se a prática da política pública tem condições de trazer benefícios à sociodiversidade e à manutenção da biodiversidade e geodiversidade local. Os dados do Índice SAMGE são originalmente apresentados em valores percentuais e associados a níveis de efetividade qualitativa (altamente efetiva, efetiva, moderada, reduzida e não efetiva).

Foram utilizados os dados de efetividade de gestão obtidos por meio do RAPPAM 2022 e do SAMGE 2024, sendo os últimos relatórios publicados oficialmente. Para operacionalização dos dados, atribuiu-se uma escala numérica para as variáveis, seguindo a seguinte lógica: **1**, representa o índice "baixo"; **2**, representa o índice "médio"; e **3**, representa o índice "alto", para os dados do RAPPAM 2022, em relação ao SAMGE 2022, os intervalos foram convertidos em uma escala numérica de 1 a 5, sendo **1**, 0 a 20% (Não efetiva), **2**, 20,01% a 40% (Reduzida efetividade), **3**, 40,01% a 60% (Moderada efetividade), **4**, 60,01% a 80% (Efetiva) e **5**, 80,01% a 100% (Alta efetividade). Essa etapa permitiu consolidar os dados

¹ Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, Unidade de Conservação (UC) é um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

qualitativos em um formato quantitativo uniforme, otimizando a comparação entre os diferentes níveis de efetividade e permitindo o uso de métodos estatísticos para análise dos resultados nominais.

A partir de então, foi realizada a correlação existente entre instrumentos de governança e os índices de efetividade por meio das análises discriminantes múltiplas (Hair *et al.*, 2010; Fávero *et al.*, 2017), complementada pelo Teste Lambda de Wilks (Corrar *et al.*, 2007; Fávero *et al.*, 2009) e regressão múltipla (Hair *et al.*, 2010) para avaliar como variáveis independentes (instrumentos de governança) influenciam o desempenho das métricas (Material Suplementar 1; Material Suplementar 2).

Para isso, foram considerados os seguintes instrumentos: (i) Plano de Manejo (documento técnico que estabelece diretrizes para a gestão e uso da unidade); (ii) Plano de Uso Público (define as atividades e infraestrutura voltadas ao uso público); (iii) Conselho Gestor (instância participativa para decisões estratégicas e democráticas); (iv) Concessão Turística (contratos para exploração de serviços turísticos por entidades privadas); e, (v) Programa de Voluntariado (participação voluntária na gestão das unidades). Neste momento, foi atribuído para cada instrumento avaliado, variáveis binárias (sim = 1, não = 0). Os elementos selecionados foram escolhidos por representarem os principais instrumentos de gestão que influenciam diretamente a efetividade de UCs.

Para as análises estatísticas, utilizou-se o Software *Statistical Package for the Social Sciences* (IBM SPSS Statistics 24), amplamente utilizado para análises estatísticas em pesquisas sociais (Fávero *et al.*, 2017). As tabelas geradas a partir da utilização do Software, apresentaram informações detalhadas das análises das funções discriminantes (técnica estatística que classifica dados em grupos ou categorias), gerando valores específicos, os quais considerou-se:

(i) Análise discriminante canônica: Os valores gerados indicam a contribuição relativa de cada variável para a função discriminante. A função discriminante é uma combinação linear das variáveis explicativas, e seu objetivo é maximizar a separação entre os grupos previamente definidos. A Função 1 representa o coeficiente atribuído a cada variável na função discriminante.

(ii) Matriz de estruturas: Apresenta a correlação entre cada variável e a função discriminante. Essas correlações permitem entender quais variáveis são significantes. Os valores gerados pela matriz indicam que, quanto mais próximos a 1,0 (ou -1,0) existe uma forte relação; e,

(iii) Constante: A constante ajusta a equação discriminante, garantindo que os cálculos sejam adequados.

Para identificar padrões ao longo do tempo, foram analisadas variáveis relacionadas à maturidade das unidades que influenciam os níveis de efetividade como (i) ano de criação do Parque (ii) ano de publicação da primeira versão do plano de manejo (iii) ano da publicação vigente; (iii) ano de criação do programa de Voluntariado²; e (iv) ano de criação do Conselho Gestor. É interessante investigar essas variáveis visto que refletem o processo de amadurecimento e evolução dos instrumentos de governança e gestão dos parques. Nesta etapa, foram analisados os dados do RAPPAM ao longo dos ciclos de 2005, 2010, 2015 e 2022 (Material Suplementar 3), uma vez que, os dados do SAMGE não demonstraram significância nos testes estatísticos.

A regressão múltipla é o método de análise apropriado quando o problema da pesquisa envolve uma única variável dependente métrica presumidamente relacionada a duas ou mais variáveis independentes métricas. O método permite desenvolver combinação linear de cada conjunto de variáveis de forma a maximizar a correlação entre os elementos avaliados (Hair *et al.*, 2010). Neste caso, caso da regressão múltipla, o software gerou um gráfico de dispersão mostrando a relação da principal variável independente (no caso, o Conselho Gestor) com o fator tempo (Material Suplementar 4).

Os resultados obtidos a partir das análises discriminantes e de regressão foram interpretados e contextualizados buscando identificar padrões e fragilidades no que tange a gestão policêntrica. Entre os achados empíricos, com o objetivo de aprofundar a compreensão desta temática e os diversos elementos que podem influenciar a efetividade da gestão nos Parques avaliados, os resultados foram discutidos sob uma perspectiva crítica a fim de respaldar a gestão de parques e a formulação de políticas públicas relacionadas à conservação ambiental.

Resultados

Os resultados mostraram-se significativos na correlação dos instrumentos de gestão com o ciclo 2022 do RAPPAM. Inicialmente, as análises mostraram que, alguns instrumentos se sobressaem a outros, uma vez que, a gestão dos 75 Parques avaliados concentra-se em poucos instrumentos (como planos de manejo ou concessões isoladas), o que limita a capacidade de

² O Programa de Voluntariado do ICMBio em Unidades de Conservação Federais foi criado 2009 e tem o propósito de promover o engajamento da sociedade na conservação da biodiversidade por meio da ação voluntária e do reconhecimento público dessa contribuição.

envolver diferentes atores e de abordar desafios complexos com abordagens variadas. A dependência de um único ou poucos instrumentos pode levar a um sistema de governança mais centralizado e menos adaptável, diminuindo a eficácia geral. Neste cenário, dentre os mecanismos avaliados, o Plano de Manejo (PM) apresentou-se como instrumento mais significativo no RAPPAM. Por outro lado, a variável Concessão Turística apresentou o maior impacto no desempenho pelo método SAMGE.

Os quadros a seguir (Quadro 1; Quadro 2) apresentam os resultados encontrados a partir das análises. Valores maiores indicam maior influência na discriminação.

Quadro 1: Resultados gerados a partir da função discriminante e matriz de estruturas da análise do RAPPAM 2022

Variáveis	Resultado gerado
Plano de Manejo	Aparece como uma das variáveis mais importantes, com coeficiente padronizado de 5,879. Contribui fortemente e positivamente para discriminar os grupos.
Plano de Uso	Contribuem muito pouco para a discriminação, apresentando coeficiente de 0,10 na função discriminante.
Conselho gestor	Apresentou um coeficiente importante na relação com o RAPPAM, porém sem expressividade positiva. Este instrumento mostrou mais significância quando correlacionado com o fator tempo.
Concessão Turística	Contribuem muito pouco para a discriminação, apresentando coeficiente de 0,78 na função discriminante.
Programa de Voluntariado	Contribuem muito pouco para a discriminação.

Elaborado pela autora, 2025.

É possível observar que, os valores indicaram a contribuição relativa de cada variável para a função discriminante. Valores maiores indicam maior influência na discriminação. Na análise do RAPPAM 2022, foi encontrado que, a variável “Plano de Manejo”, possui forte relação com a função discriminante RAPPAM 2022. Por outro lado, ao analisar o SAMGE, as variáveis da correlação mostraram significância para o valor da variável “Concessão Turística”, sendo considerada uma indicadora positiva forte da relação entre a variável independente (Concessão Turística) e a variável dependente da função discriminante SAMGE. A variável

“Programa de Voluntariado” tem pouca ou quase nenhuma influência em ambas as métricas.

Quadro 2: Resultados gerados a partir da função discriminante e matriz de estruturas da análise do SAMGE 2024.

Variáveis	Resultado gerado
Plano de Manejo	Coefficiente padronizado de 0,171. Contribui menos para a função discriminante. Correlação moderada (0,384) com a função.
Plano de Uso	Coefficiente padronizado de 0,355, indicando uma influência moderada. Correlação também alta na matriz de estrutura (0,426).
Conselho gestor	Baixa contribuição discriminante, com coeficiente padronizado de 0,133. Correlação mais baixa (0,325).
Concessão Turística	Aparece como uma das variáveis mais importantes, com coeficiente padronizado de 0,426. Na matriz de estrutura, tem alta correlação com a função discriminante (1,000).
Programa de Voluntariado	Apresenta o menor impacto, com coeficiente padronizado muito baixo.

Elaborado pela autora, 2025.

A partir destes resultados, é importante compreender que, entre os 75 Parques Nacionais analisados, apenas oito estão sob concessão ativa. Ao analisar o impacto das concessões turísticas, percebe-se que estas podem alterar significativamente o contexto em que os parques operam, influenciando diretamente os índices de efetividade. Além disso, modelos como a análise discriminante identificam padrões de variáveis que melhor diferenciam os grupos (Hair *et. al.*, 2009). Se a concessão está presente em casos de alto desempenho, o modelo pode priorizar essa variável como relevante. Neste aspecto, observou-se que, os indicadores presentes nas metodologias utilizadas podem demonstrar influência na efetividade e na relação entre eles.

O RAPPAM, método mais antigo que o SAMGE, organiza-se em torno de cinco temas principais: contexto, planejamento, insumos, processos e resultados. A análise do contexto apresenta mais módulos temáticos de avaliação em relação aos outros eixos, envolvendo perfil (objetivo, tamanho, equipe de trabalho, tempo de criação etc.), as pressões e as ameaças que incidem sobre a área, a sua importância biológica e socioeconômica e seu grau de vulnerabilidade. Entende-se, neste aspecto, que é mais adequado para avaliações rápidas e

amplas, especialmente quando há necessidade de priorizar ações em um grande número de unidades, devido à sua subjetividade.

Dessa forma, considera-se o método Rappam adequado em ampla escala e de maneira geral e genérica. Ou seja, mesmo aplicável em uma unidade específica, o instrumento não foi elaborado para orientar especificamente cada gestor de unidade. Seu modelo complementa avaliações mais detalhadas das unidades, conduz na identificação das áreas que precisam de estudos mais específicos e identificar questões que necessitam de análises mais complexas. Vale dizer que, a aplicação do método também integra os gestores das unidades em oficinas participativas, nas quais são alinhadas questões e interpretações, visando alcançar respostas mais consistentes, minimizando a subjetividade inerente.

Em relação ao SAMGE, os resultados mensuráveis mostram o escopo de atuação do Sistema direcionado, primariamente, para a unidade e o auxílio à gestão em âmbito local. A aplicação consiste no preenchimento dos três elementos relacionados ao impacto decorrente da política pública (Resultados, Produtos e Serviços e Contexto), em um primeiro momento, seguindo pela reavaliação dos mesmos acrescido às informações referentes à gestão (Planejamento, Insumos e Processos). No escopo, há contribuição de cada indicador na constituição do Índice de Efetividade, porém, há um peso maior da categoria “contexto”, expresso pela análise dos impactos gerados pelos usos vedados sobre os objetivos de conservação das UC.

Entende-se que, o eixo Contexto avaliado pelo SAMGE reflete a influência das condições externas às unidades na sua gestão e nos resultados de efetividade. Esse indicador avalia os usos, bem como às ameaças, vulnerabilidades, oportunidades, inadequação de categoria e do desenho (WWF, 2017). Além disso, é interessante notar o destaque do indicador processos, o qual se acredita demandar de uma análise mais profunda da sua modelagem, assim como a necessidade de incorporar outros componentes para a formação do indicador.

Os resultados também mostraram que a garantia da efetividade nos Parques está mais relacionada ao fator tempo ou à maturidade dos instrumentos de governança. Ou seja, o fator tempo pode estar associado ao desempenho, visto que, parques mais antigos já possuem instrumentos de governança consolidados, como planos de manejo e conselhos gestores.

Nas análises de regressão múltipla, os resultados indicaram que, a presença do Conselho Gestor por tempo maior, influencia positivamente o desempenho no RAPPAM. Isso sugere que, o seu tempo de atuação pode levar a maior maturidade, o que impacta no desempenho, e conseqüentemente, no índice de efetividade. Nesse aspecto, é vital destacar que, este resultado

traz luz aos conselhos, um dos principais instrumentos de governança policêntrica e múltipla.

Discussão

Os instrumentos de gestão nos resultados de efetividade

O Plano de Manejo mostrou-se como principal instrumento que garante a elevada efetividade no RAPPAM. O PM é o principal instrumento de gestão de qualquer categoria de AP e sua elaboração vai além da produção técnica (Gamarra *et al.*, 2019; Catojo; de Jesus, 2022). A gestão de qualquer área protegida representa um ciclo contínuo de tomada de decisão, as quais envolvem questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam onde a unidade está inserida (Vasconcelos *et al.*, 2018).

O PM funciona como um portfólio de planejamento em constante construção. É a base principal dos componentes fundamentais, dinâmicos e normativos da UC. A partir do PM que todas as decisões e demais planos são incorporados (D'amico *et al.*, 2018). Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelecido pela Lei° 9.985 de 2000 (Brasil, 2000), é o documento que fundamenta os objetivos, normas, usos e zonas de manejo presentes na unidade.

Por outro lado, o instrumento Concessão Turística mostrou-se de maior impacto no desempenho do método SAMGE. Parques com concessão turística frequentemente apresentam melhores índices de efetividade porque recebem maior investimento financeiro e infraestrutura devido ao interesse econômico envolvido (Spenceley *et al.*, 2017). Estes recursos ajudam a implementar ações estratégicas de conservação, beneficiam-se de um contexto mais propício à sustentabilidade financeira e operacional e potencializam o impacto de outros indicadores. Isso pode aliviar pressões e vulnerabilidades e gerar efeito multiplicador nos índices de efetividade.

No estudo realizado por Young *et al.* (2017), no Parque Nacional do Iguaçu, com contratos de concessão ativos desde 1999, o sucesso das concessões deve-se ao fato de não apenas considerar o equilíbrio econômico-financeiro, mas também a qualidade dos serviços prestados. Por outro lado, é necessário manter a concessão como potencial fator multiplicador para favorecer o desenvolvimento socioeconômico local. O turismo estruturado também melhora o engajamento com a comunidade local e gera benefícios socioeconômicos, reduzindo conflitos e pressões externas (Brumatti; Rozendo 2021; Rodrigues; Abrucio, 2019).

Vale ressaltar que, ter a concessão não é garantia de cumprimento de objetivos de conservação e de efetividade de gestão. De acordo com Gomes *et al.* (2024), processos baseados

somente em políticas econômicas quando implementados nos esforços de conservação garantem apenas a maximização de benefícios econômicos, desfavorecendo os objetivos sociais e ambientais. Se a concessão turística alterar favoravelmente o contexto que a Unidade se insere, ela pode criar condições mais robustas para a efetividade dos parques.

Indicadores de desempenho e a influência nos resultados

Os dados foram expressivos na correlação com o ciclo 2022 do RAPPAM. Os ciclos anteriores (2005, 2010 e 2015) não expressaram correlação significativa. Isso pressupõe a evolução do RAPPAM, como sistema de avaliação de efetividade, uma vez que, o ciclo de 2022, segundo a WWF (2024), expressou dados mais significativos, dos quais 60,6% dos parques avaliados apresentaram índice de alta efetividade. Nos ciclos anteriores, os dados demonstram que os Parques obtiveram índices de média efetividade.

Neste cenário, os estudos que demonstram a efetividade da gestão visam avaliar o cumprimento dos objetivos para os quais as Unidades de Conservação foram criadas. Garantir a efetividade dizer respeito ao modo como se gerencia o espaço e garante a qualidade dos serviços prestados. Neste sentido, quando a gestão dos sistemas de AP ocorre de maneira planejada e de acordo com as funções pré-estabelecidas, traz tanto base para a conservação efetiva da biodiversidade quanto para os patrimônios naturais, culturais e questões sociais associados (Borrini-Feyerabend et al., 2019). De acordo com Sullivan-Stack (2024), é vital que, em todas as avaliações da qualidade e eficácia em áreas protegidas, se compreenda como a gestão é realizada e a quem essa área afeta.

Este aspecto é corroborado por Araripe *et al.* (2020), o qual ressalta que, diversas ações podem contribuir para potencializar os indicadores, como elaboração e implementação dos planos de manejo, desenvolvimento de parcerias, ações de monitoramento, fiscalização e manejo, atuação dos conselhos em conjunto com as comunidades locais, acesso aos recursos financeiros para investimentos na unidade, entre outros. Este resultado ajuda a direcionar as atividades de planejamento e gestão das unidades, de forma a otimizar as ações dos gestores e contribuir com a eficácia desses locais.

Por outro lado, Siani *et al.* (2017) mostram que, as metodologias utilizadas para a avaliação da efetividade de gestão dos parques no Brasil ainda são frágeis por voltarem seus esforços para a biodiversidade, recursos naturais ou para a avaliação da gestão com destaque

no papel das instituições gestoras no controle do sistema, desconsiderando a sociedade e suas múltiplas dimensões na criação e gestão das UC.

Neste cenário, em relação aos indicadores presentes nas metodologias utilizadas, qualquer um pode demonstrar influência na efetividade e na relação entre eles, e, segundo Godoy e Leuzinger (2015), pode revelar fragilidade envolvendo questões infraestruturais e de desenho gerencial, por exemplo, o que contribui para baixa efetividade. Este aspecto é corroborado por Micaloski *et al.* (2023), o qual salientam que, os padrões definidos para cada valor nas escalas dos indicadores sofrem influência conforme a perspectiva do avaliador. Para os autores, cada indicador é estabelecido por uma pontuação mínima, ou seja, o mínimo necessário, com base na literatura, para que a área analisada possua gestão efetiva.

Dessa forma, considera-se o método Rappam adequado em ampla escala e de maneira geral e genérica. Ou seja, mesmo aplicável em uma unidade específica, o instrumento não foi elaborado para orientar especificamente cada gestor de unidade (Ervim, 2003). Seu modelo complementa avaliações mais detalhadas das unidades, conduz na identificação das áreas que precisam de estudos mais específicos e identificar questões que necessitam de análises mais complexas. Vale dizer que, a aplicação do método também integra os gestores das unidades em oficinas participativas, nas quais são alinhadas questões e interpretações, visando alcançar respostas mais consistentes, minimizando a subjetividade inerente.

O estudo realizado por Soares *et al.* (2022) sobre os PARNA na Amazônia, o RAPPAM se mostrou eficiente no que tange a presença do plano de manejo e do conselho consultivo, ambos considerados fundamentais para a gestão participativa e estruturada. Contudo, o estudo também evidencia uma realidade preocupante: a falta de condições adequadas para alcançar um alto nível de efetividade na gestão dos parques. Os componentes que se mostraram mais deficientes são Insumos e Processos, os quais referem-se à disponibilidade de infraestrutura e à realização de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento. Essa fragilidade compromete diretamente a capacidade dos parques de alcançar seus objetivos, como a conservação da biodiversidade e a proteção dos serviços ecossistêmicos. A baixa infraestrutura, aliada à ausência de monitoramento efetivo, limita não apenas a gestão adaptativa, mas também a capacidade de resposta a ameaças, como desmatamento e atividades ilegais.

Fator tempo e a maturidade dos instrumentos de governança

A efetividade da gestão pode estar vinculada ao fator tempo. Os resultados mostraram

também que, o fator tempo pode estar associado ao desempenho, visto que, parques mais antigos já possuem instrumentos de governança consolidados, como planos de manejo e conselhos gestores. Esses instrumentos tendem a passar por processos de revisão e aprimoramento, tornando-se mais eficazes ao longo do tempo. Além disso, o tempo também permite que os gestores acumulem experiência prática. (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013; Archibald *et al.*, 2020; Ayivor *et al.*, 2020; Arruda *et al.*, 2024; Ospino; Yepes, 2024).

O tempo do instrumento “conselho gestor” está positivamente relacionado ao desempenho no RAPPAM. Na literatura acadêmica, o conselho gestor é tratado como espaços para viabilizar o diálogo livre entre os membros. Segundo Prado *et al.* (2020), os conselhos presentes nas UC são espaços essenciais que possibilitam negociação entre atores e governo local.

Com uma pluralidade de atores representados, com interesses diversos, as reuniões ocorrem para encontrar ferramentas e recursos para cumprir com os objetivos e diretrizes das unidades. Porém, alguns autores (Pretto *et al.*, 2017; Arruda *et al.*, 2024), chamam atenção para o fato de que muitas pautas são desconexas das demandas sociais e, assim, a formação de conselhos é compreendida como uma mera formalidade, não garantindo o cumprimento de uma governança múltipla, com diversos centros de direção e de decisão.

Deste modo, a criação do conselho deve promover, efetivamente, a gestão participativa, viés essencial para o cumprimento da governança policêntrica. No contexto operacional, são realizadas reuniões sistemáticas onde são debatidas diversas questões relativas ao cotidiano das unidades, as quais traduzem a realidade local, modos de vida em seus limites e entorno e as dinâmicas entre a área e os atores envolvidos em sua gestão (Irving *et al.*, 2009; Pretto *et al.*, 2017; Arruda *et al.*, 2024). Deste modo, gerir uma AP, diante de toda sua complexidade, requer estratégias para lidar com a coexistência de relações entre cenários e atores diversos.

A construção e a consolidação das relações sociais e de compromissos coletivos são essenciais para a atuação de forma democrática e para estimular o interesse em participar dos processos de gestão pública. Por isso, deve-se refletir em que medida se reconhece a importância da participação para o fomento, desenvolvimento e controle de iniciativas que contribuam para a transformação do novo paradigma das AP (Arruda *et al.*, 2024). Vale dizer que, a gestão participativa das AP é considerada como a estratégia eficaz na gestão dos conflitos socioambientais, no diálogo com a sociedade e na articulação interinstitucional para a efetiva conservação da área (SILVEIRA JUNIOR *et al.*, 2020; SILVEIRA JUNIOR *et al.*, 2021; SILVEIRA JUNIOR *et al.*, 2022; ANDRADE *et al.*, 2023).

A falta de pluralidade de instrumentos e o novo paradigma policêntrico das áreas protegidas

A falta de pluralidade de instrumentos não possibilita manter uma gestão policêntrica. Esse fator caracteriza-se por múltiplos centros de decisão, com diferentes instrumentos, atores e níveis de governança trabalhando em conjunto para resolver problemas de maneira mais adaptativa e eficiente. As análises discriminantes mostraram que, alguns instrumentos se sobressaem a outros.

Neste cenário, a ausência de instrumentos diversificados implica que algumas dimensões da governança podem ficar desatendidas. Sem uma gestão policêntrica, é difícil garantir um desempenho consistente, democrático e participativo (Abhayawansa; Guthrie, 2021).

Para Bouma *et al.* (2019), analisar a mutualidade de instrumentos de governança e indicadores de gestão é uma tarefa a qual requer aprofundamento nas causas e mecanismos que respondem por que e como as intervenções funcionam. Isso demanda examinar cuidadosamente o comportamento complexo dos tomadores de decisões e formuladores de políticas públicas.

Como foi atribuído pela literatura acadêmica (Meffe *et al.*, 2002; Ostrom, 2010; McDermott *et al.*, 2013; Pulido-Fernández; Pulido-Fernández, 2017; Maretti, 2019; Archibald *et al.*, 2020; Ayivor *et al.*, 2020; Maretti, 2022), os Parques e demais Áreas Protegidas enfrentam um novo paradigma de gestão, com tendência (e urgência) para substituir o modelo *top-down* (de cima para baixo) para uma governança múltipla e mais colaborativa possível.

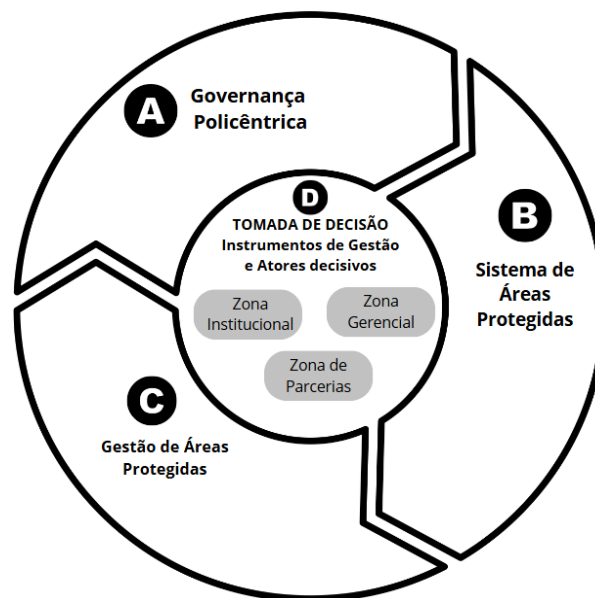
O conceito policêntrico concebido por Ostrom, ao longo do tempo (1971, 1990, 2009, 2010) reforça a importância de romper com o modelo centralizado, “*top-down*” (de cima para baixo), buscando as contribuições de todas as esferas de governo, dos segmentos sociais e das organizações (públicas e privadas), propondo a implementação de arranjos institucionais baseados na reciprocidade. Nesse aspecto, o modelo de governança proposto por Ayivor *et al.* (2020) a partir de quatro zonas de gestão (regulamentação; execução; parcerias e tomada de decisões) assegura a pluralidade de ações e atores.

Essa estrutura corrobora com os resultados deste trabalho, o que mostra a necessidade de se expandir a visão do policentrismo para garantir efetividade. A engrenagem analítica da gestão policêntrica deve refletir a junção e complementaridade de todos os processos e instrumentos de gestão, conforme apresentado na figura 3 a seguir, onde a governança policêntrica (A) apresenta-se como guia e ferramenta indispensável nas tomadas de decisões

das unidades. Abrange o conjunto de políticas, normas, instituições e processos de decisão que orientam a gestão e a conservação ambiental em ampla escala, incluindo a criação de normas, regulamentação e coordenação entre os diversos atores.

Em complementaridade, o Sistema de Áreas Protegidas (B) refere-se à rede organizada que segue normas e diretrizes, e estabelece a estrutura e coordena a criação, manutenção e expansão das áreas protegidas, assegurando que cada área cumpra seu papel dentro do sistema de conservação nacional ou internacional. A Gestão (C) trata-se da administração e operação diária de cada área visando alcançar os objetivos. E no centro dessa estrutura, os instrumentos de gestão e atores decisórios (D) envolvidos por meio das zonas institucionais (papel do Estado, legislações vigentes e documentos norteadores, como o plano de manejo), gerencial (atuação dos mecanismos gestores, conselho gestor, etc.) e parcerias (instrumentos de gestão compartilhada, parcerias e programas auxiliares, como voluntariado). Toda a estrutura deve ter foco nos resultados e metas, buscando cumprir com a rede de governança.

Figura 3: Engrenagem da governança policêntrica a partir de múltiplos instrumentos e atores decisórios



Elaborado pelos autores, 2024.

Abhayawansa *et al.* (2021) mostram que, a governança ampla, interativa e ideal inclui não apenas atores governamentais, mas compreende também o protagonismo da sociedade civil

e de setores diversos. Dessa forma, a construção das políticas públicas deixaria de ser exclusivamente pautada pelas políticas de Estado e passaria a agregar a crescente influência de atores externos à esfera governamental. Ou seja, o papel estruturante indispensável que o Estado não é suficiente. Importante, mas não suficiente.

No mundo globalizado, caracterizado pela enorme variedade de atores, processos e pela fragmentação da autoridade política, muitos teóricos têm destinado seus estudos (e sua atenção) para a questão da pluralidade das ferramentas de governança (Maretti, 2019; Archibald *et al.*, 2020; Ayivor *et al.*, 2020; Arruda *et al.*, 2024). Dentro desta perspectiva, diversificar as ações de conservação com a governança pública, privada e comunidades locais cria oportunidades para alcançar redes de parques abrangentes, adequadas, representativas e robustas em vários tipos de cenários (Archibald *et al.*, 2020).

De acordo com o estudo de Santafe-Troncoso e Loring (2021), boa governança e participação ativa e democrática, sistemas pluralistas e inclusivos são essenciais para enfrentar ameaças globais e injustiças estruturais relacionadas às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade, bem como à exploração e apropriação cultural historicamente enraizadas. Essa dimensão multifacetada (Meffe *et al.*, 2002; Ayivor *et al.*, 2020; Arruda *et al.*, 2024) aponta a governança ambiental como uma rede colaborativa, que captura as relações entre gestores, comunidades locais e organizações diversas.

Para Borrini-Feyerabend *et al.* (2013) os regimes de governança não se categorizam como único. Podem ser estabelecidos com responsabilidade e autoridade de gestão partilhadas entre vários atores. Arruda *et al.* (2024) mostram que, a gestão policêntrica quando integra a governança colaborativa consegue ser ainda mais eficiente quando garante uma relação mútua e benéfica entre duas ou mais partes que trabalham em prol de objetivos comuns, partilhando responsabilidade, autoridade e prestação de contas para alcançar resultados. Esta visão vê os interesses das populações locais como centrais para a área a ser protegida e procura promover a colaboração comunitária na gestão e planeamento.

Considerações Finais

O estudo mostrou que, nos sistemas de avaliação de efetividade de gestão das Unidades de Conservação brasileiras, as unidades melhor pontuadas são aquelas que possuem instrumentos de governança mais antigos e consolidados. Os resultados destacaram que

variáveis como concessão, conselho gestor e plano de manejo se mostram importantes, mas nem todas as unidades possuem todas as estruturas implementadas.

Isso sugere que as unidades com melhor desempenho dependem fortemente de instrumentos isolados. A dependência em poucos instrumentos pode comprometer a capacidade de enfrentar desafios a longo prazo e restringir capacidade de envolver diversos atores no processo decisório levando a um sistema centralizado e menos adaptável. A diversificação dos instrumentos de governança e a inclusão de múltiplos atores são essenciais para garantir maior flexibilidade, eficácia e sustentabilidade nas políticas ambientais.

É fundamental avançar no entendimento que a governança policêntrica funciona como um sistema formado por partes interdependentes que devem atuar em colaboração e sinergia. Nenhuma dessas partes deve ser utilizada de maneira isolada, uma vez que, nesse contexto, não seriam, de fato, efetivas.

Além disso, os Parques mais antigos são os que apresentam melhores resultados de gestão, evidenciando que, unidades mais “maduras” tornam-se mais eficientes devido ao acúmulo de experiência, a consolidação de práticas de gestão e o desenvolvimento de infraestrutura mais robusta. Além disso, já passaram por processos de adaptação e aprimoramento, o que contribui para um gerenciamento mais eficaz.

É essencial e urgente avançar nos instrumentos de efetividade para cumprir com os objetivos da gestão policêntrica. É ideal que tomadores de decisões e formuladores de políticas públicas incentivem a alocação de recursos financeiros, tecnológicos e humanos para fortalecer todos os processos e decisões das AP. Além disso, é necessário fomentar a participação ativa de diferentes atores sociais, como comunidades locais, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e o setor privado, promovendo uma gestão integrada e colaborativa.

Referências Bibliográficas:

ABHAYAWANSA, Subhash; GUTHRIE, James. Accountability and governance in pursuit of Sustainable Development Goals: conceptualising how governments create value, **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 34, n. 4, pp. 923-945, 2021. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2020-4667>.

ANDRADE, Cleonice Aparecida dos Santos *et al.* Conflitos Fundiários em Unidades de Conservação: Estudo de Caso da Parte Baixa do Parque Nacional do Itatiaia. **Biodiversidade Brasileira**, v. 13, n. 1, p. 1-14, 2023.

ARCHIBALD, Carla *et al.* Differences among protected area governance types matter for conserving vegetation communities at risk of loss and fragmentation. **Biological**

Conservation, v. 247, e108533, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108533>.

ARARIPE, Fátima Aurilane de Aguiar Lima *et al.* Análise de componente principal do RAPPAM em Unidades de Conservação de Caatinga na Depressão Sertaneja Setentrional, Brasil. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 9, p. 68121-68138, 2020.

ARRUDA, Thaianne Oliveira *et al.* Participação social no contexto do Conselho Gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) pela perspectiva local. **Biodiversidade Brasileira**, v. 14, n. 2: p. 18-36, 2024.

<https://doi.org/10.37002/biodiversidadebrasileira.v14i2.2424>.

.-

AYIVOR, Jesse Say *et al.* Protected Area Governance and Its Influence on Local Perceptions, Attitudes and Collaboration. **Land**, v. 9, n. 1, 2020. <https://doi.org/10.3390/land9090310>.

BOUMA, Johan *et al.* The challenge for the soil science community to contribute to the implementation of the UN Sustainable Development Goals. **Soil Use Manage**, v. 35, p. 538–546, 2019.

BORRINI-FEYERABEND, Grazia *et al.* **Governance of Protected Areas: From understanding to action**. Gland: IUCN, 2013.

BORRINI-FEYERABEND, Grazia; HILL, Rosemary. Governance for the conservation of nature. In: WORBOYS, Graeme *et al.* (eds) *Protected Area Governance and Management*. Canberra: ANU Press, 2015, pp. 169–206.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 19 jul. 2000. Seção 1.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira; ROZENDO, Cimone. Parques Nacionais, turismo e governança: reflexões sobre as concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, vol. 15, núm. 3, e-2119, 2021.

CANTO-SILVA, Celso Roberto; SILVA, Jordana Santos da. Panorama da visitação e da condução de visitantes em Parques brasileiros. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 11, nº 2, p. 347-364, maio/ago. 2017.

CATOJO, Adriana Maria Zalla; DE JESUS, Silvia Cristina. As Unidades de Conservação do Estado de São Paulo –Planos de Manejo e Representatividade. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v.15, n.06, 2022, p. 2921-2943.

COAD, Lauren *et al.* Widespread shortfalls in protected area resourcing undermine efforts to conserve biodiversity. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 17, n. 5, p. 259–264. <https://doi.org/10.1002/fee.2042>.

CORRAR, Luiz J. *et al.* Análise Multivariada: para os cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia. São Paulo: Atlas, 2007. 344p.

D'AMICO, Ana Rafaela *et al.* Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das Unidades de Conservação federais. Brasília: Instituto Chico Mendes de

Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018.

DUDLEY Nigel *et al.* Developing an outcomes-based approach to achieving target 3 of the global biodiversity framework. **PARKS**, v. 28, 2, p. 33-44, 2022.

ERVIM, Jamie. WWF: Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology. WWF International, 2003.

FARIA, Helder Henrique *et al.* Temporal performance of the management effectiveness of a protected area in the Brazilian Atlantic Forest, São Paulo, Brazil. *Fórum Ambiental da Alta Paulista*, v. 17, n. 6, p. 103-120, 2021. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/e3c9/aba3ae00dca19e78b76c325d806d97a15f27.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2024.

FÁVERO, Luiz Paulo *et al.* Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FÁVERO, Luiz Paulo *et al.* **Manual de Análise de Dados: Estatística e Modelagem Multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

GAMARRA, N. C. *et al.* Are Protected Areas undervalued? An asset-based analysis of Brazilian Protected Area Management Plans. **Journal of Environmental Management**, v. 249, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.109347>.

GELDMANN, Jonas *et al.* A global-level assessment of the effectiveness of protected areas at resisting anthropogenic pressures. **Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)**, v. 116, n. 46, p. 23209-23215, 28 out. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.1908221116>. Acesso em: 22 nov. 2024.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 206, p. 223-243, 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p223.pdf. Acesso em: 16 nov 2024.

GOMES, Carolina Ribeiro *et al.* Effects of tourism concessions in protected areas around the world. In: LADWIG, Nilzo Ivo *et al.* (org.). *Planejamento e gestão territorial*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024.

HAIR, Joseph *et al.* **Multivariate Data Analysis: A Global Perspective**. Pearson, 2010.

HOCKINGS, Marc *et al.* Protected area management effectiveness. In: WORBOYS, Graeme.L. *et al.* (eds.) *Protected Area Governance and Management*. Canberra: ANU Press, 2015.

HOCKINGS, Marc *et al.* Protected Area Management Effectiveness (PAME): Report on a training course for protected area staff in Myanmar, IUCN WCPA, 2018. Disponível em: <https://www.iucn.org/news/myanmar/201901/atraining-course-management-effectiveness-tracking-toolmanagers-protected-areas-myanmar>. Acesso em 10 nov. 2024.

ICMBio; WWF-Brasil. Avaliação comparada das aplicações do método RAPPAM nas Unidades de Conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010. Brasília: ICMBio, 2012.

ICMBio. Orientações Metodológicas para a elaboração do Plano de Uso Público em Unidades de Conservação Federais. Brasília: ICMBio, 2019.

IRVING, Marta Azevedo *et al.* Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil. In: Fontaine G, Van Vliet G, Pasquis R (coords.). Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina. FLACSO Ecuador; IDDRI; CIRAD; 2009. p. 79-106

LEVERINGTON, Fiona *et al.* A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness. **Environmental Management**, v. 46, p. 685–698, 2010.

MARETTI, Cláudio C. Áreas Protegidas, novíssimo paradigma e conservação colaborativa: relações sociedade-natureza. (Palestra, em 18 nov. 2019) In: Simpósio Brasileiro de Biologia da Conservação, V, Barbacena, 17 a 21 nov. 2019. Grupo Brasil Verde e Grupo de Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas. Disponível em: <<https://bit.ly/3OUduuP>>. Acesso: 04 nov. 2024.

MARETTI, Cláudio C. Unidades de Conservação: Importância, Gestão e Governança. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Claudio-Maretti/publication/360181217_Unidades_de_Conservacao_Importancia_Gestao_e_Governanca_Roteiro_para_conversa/links/626828d38cb84a40ac8cc21e/Unidades-de-Conservacao-Importancia-Gestao-e-Governanca-Roteiro-para-conversa.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

MASULLO, Yata *et al.* Avaliação da Efetividade em Unidades de Conservação: Um estudo de caso no Estado do Maranhão, Brasil. **Revista Tamoios**. ano 16, n. 3, pág.195-215, 2020 <https://doi.org/10.12957/tamoios.2020>.

MCDERMOTT, Melanie *et al.* Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. **Environmental Science & Policy**, v. 33, p. 416-427, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.10.006>

MEFFE, Gary *et al.* **Ecosystem Management: Adaptive, Community-Based Conservation**; Island Press: Washington, DC, USA, 2002; pp. 1–333.

MENEGHEL, Cinthia Albuquerque; ETCHEBEHERE, Mario Lincoln de Carlos. Parques Nacionais no Brasil e a prática do turismo sustentável. **Revista Hospitalidade**, v. 8, n. 1, p. 78-94, 2011. Disponível em: <https://revhosp.org/hospitalidade/article/view/384>. Acesso em: 22 nov 2024.

MICALOSKI, Mariana Meira *et al.* Gestão Participativa no Parque Estadual do Monge, Lapa-PR. **Scientific Electronic Archives**, v. 16, n. 10, 2023. <https://doi.org/10.36560/161020231793>

MMA. Painel de Unidades de Conservação Brasileiras [online]. 2024. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjo1MjUxMTU0NWMTODkyNC00NzNiLWJiNTQ0NGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9>, Acesso em 12 Jul 2024.

OSTROM, Elinor. Institutional Arrangements and the Measurement of Policy Consequences in Urban Areas. **Urban Affairs Quarterly**, v. 6, 1971.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. **Science**, v. 325, n. 5939, 2009.

OSTROM, Elinor. A Long Polycentric Journey. **Annu. Rev. Pol. Sci.**, v.13, 2010.

PRADO, Deborah Santos *et al.* Participação Social nos Conselhos Gestores de Áreas Protegidas: Avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180036r2vu2020L5AO>

PRETTO, Dan Jacobs; MARIMON, Maria Paula Casagrande. Desafios à gestão participativa na perspectiva dos gestores e conselheiros da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, Santa Catarina. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, p. 328-344, 2017. doi: <https://doi.org/10.5380/dma.v42i0.5391615>

PULIDO-FERNANDEZ, Juan Ignacio; PULIDO-FERNANDEZ, Maria de la Cruz. In Proposal for Indicators System of Tourism Governance at Tourism Destination Level. **Social Indicators Research**, v. 137, n. 2, 2018, pp. 695–743.

RECH, Izadora Flores.; PERELLO, Luiz Fernando Carvalho.; CANTO-SILVA, Celso Roberto. Panorama do Uso Público em Parques Estaduais do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira De Ecoturismo**, v. 10, nº 4, 2017.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em Áreas Protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**, v. 22, n. 1, p. 67–86, jan. 2020.

SANTAFE-TRANCOSO, Veronica; LORING, Philip A. Traditional food or biocultural threat? Concerns about the use of tilapia fish in Indigenous cuisine in the Amazonia of Ecuador. *People and Nature*, v. 3, p. 887–900, 2020. <https://doi.org/10.1002/pan3.10235>

SIANI, Sacha Maruã Ortiz *et al.* iSAM - um sistema de indicadores para o monitoramento da área de proteção ambiental Mananciais do Rio Paraíba do Sul. *Revista do departamento de Geografia*, v. 33, p. 63-73, 2017. <https://doi.org/10.11606/rdg.v33i0.119663>

SILVEIRA JUNIOR, Wanderley Jorge *et al.* Conflitos entre usos e proteção de espécies vegetais nas Unidades de Conservação da Serra de São José, Minas Gerais. *Geo UERJ*, v. 37, 2020.

SILVEIRA JUNIOR, Wanderley Jorge *et al.* Conservation conflicts and their drivers in different protected area management groups: a case study in Brazil. *Biodiversity and Conservation*, v. 30, p. 4297-4315, 2021.

MATERIAIS SUPLEMENTARES

Material Suplementar 1: Planilha de correlação entre os dados dos Parques Nacionais e o índice de efetividade do RAPPAM 2022

PARQUENACIONAL	ANO DE CRIAÇÃO	Idade	Plano de Manejo	Plano de Uso Público	Conselho Gestor	Concessão Turística	Programade Voluntariado	RAPPAM - 2022
			SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	ÍNDICE RAPPAM (1-3)
CAVERNAS DO PERUAÇU	1999	25	1	0	1	0	1	3
AMAZÔNIA	1974	50	1	1	1	0	1	3
CHAPADA DAS MESAS	2005	19	1	0	1	0	0	
CHAPADA DIAMANTINA	1978	46	1	0	1	0	1	2
CHAPADA DOS GUIMARÃES	1989	35	1	0	1	1	1	3
CHAPADA DOS VEADEIROS	1961	63	1	1	1	1	1	3
FURNA FEIA	2012	12	1	0	1	0	1	3
LAGOA DO PEIXE	1986	38	1	0	1	0	0	3
SERRA DA BOCAINA	1971	53	1	0	1	0	1	2
SERRA DA BODOQUENA	2000	24	1	0	1	0	1	
SERRA DA CANASTRA	1972	52	1	0	1	0	1	2
SERRA DA CAPIVARA	1979	45	1	0	1	0	1	3
SERRA DA CUTIA	2001	23	1	0	1	0	1	3
SERRA DAS LONTRAS	2010	14	0	0	1	0	1	1
SERRA DE ITABAIANA	2005	19	1	0	1	0	0	2
SERRA DO CIPÓ	1984	40	1	0	1	0	1	3
SERRA DO DIVISOR	1989	35	1	0	1	0	1	3
SERRA DO GANDARELA	2014	10	1	0	1	0	1	3
SERRA DO ITAJAÍ	2004	20	1	0	1	0	1	2
SERRA DO PARDO	2005	19	1	0	1	0	1	2
SERRA DO TEIXEIRA	2023	1	0	0	0	0	0	
SERRA DOS ÓRGÃOS	1939	85	1	1	1	1	1	
SERRA GERAL	1992	32	1	1	1	1	1	3
DA TIJUCA	1967	57	1	1	1	1	1	2
ARAUCÁRIAS	2005	19	1	0	1	0	1	2
EMAS	1961	63	1	0	1	0	1	3

NASCENTES DO RIO PARNAIBA	2002	22	1	1	1	0	0	3
SEMPRE VIVAS	2002	22	1	0	1	0	1	
ANAVILHANAS	1981	43	1	0	1	0	1	2
APARADOS DA SERRA	1959	65	1	1	1	1	1	3
BOA NOVA	2010	14	0	0	0	0	1	2
BRASÍLIA	1961	63	1	0	1	0	1	
CAPARAÓ	1961	63	1	0	1	0	1	
ILHA GRANDE	1997	27	1	1	1	0	1	2
JERICOACOARA	2002	22	1	0	1	1	1	3
PACAÁSNOVOS	1979	45	1	0	0	0	0	
SAINT-HILAIRE/LANGE	2001	23	1	0	1	0	1	2
SÃO JOAQUIM	1961	63	1	1	1	0	1	2
SETE CIDADES	1961	63	1	0	1	0	1	
UBAJARA	1959	65	1	0	1	0	1	3
ACARI	2016	8	0	0	0	0	1	2
ALTO CARIRI	2010	14	1	0	1	0	0	
ARAGUAIA	1959	65	1	0	1	0	1	2
BOQUEIRÃO DA ONÇA	2018	6	0	0	0	0	1	3
CABO ORANGE	1980	44	1	0	1	0	1	2
CATIMBAU	2002	22	0	0	0	0	0	2
DESCOBRIMENTO	1999	25	1	0	1	0	1	2
IGUAÇU	1939	85	1	1	1	1	1	3
ITATIAIA	1937	87	1	0	1	1	1	2
JAMANXIM	2006	18	1	0	1	0	1	3
JAÚ	1980	44	1	1	1	0	1	2
JURUENA	2006	18	1	0	1	0	1	
MONTE RORAIMA	1989	35	1	0	1	0	1	3
PANTANAL MATOGROSSENSE	1981	43	1	0	0	0	1	
PICO DA NEBLINA	1979	45	1	0	1	0	1	
RIO NOVO	2006	18	0	0	0	0	1	3
SUPERAGUI	1989	35	1	0	1	0	1	2
CAMPOS AMAZÔNICOS	2006	18	1	1	1	0	1	3
CAMPOS FERRUGINOSOS	2017	7	0	0	1	0	1	3
CAMPOS GERAIS	2006	18	1	0	1	0	1	2

DOS LENÇÓIS MARANHENSES	1981	43	1	1	1	0	1	
E HISTÓRICO DO MONTE PASCOAL	1961	63	1	1	1	0	1	2
GRANDE SERTÃO VEREDAS	1989	35	1	0	1	0	1	
GUARICANA	2014	10	0	0	1	0	1	3
MAPINGUARI	2008	16	1	0	1	0	1	3
MAR. DE FERNANDO DE NORONHA	1988	36	1	1	1	1	1	3
MARINHO DAS ILHAS DOS CURRAIS	2013	11	0	0	1	0	1	2
MARINHO DOS ABROLHOS	1983	41	1	1	1	0	1	3
MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	2002	22	1	0	1	0	1	3
NASCENTES DO LAGO JARI	2008	16	1	1	1	0	1	2
PAU BRASIL	1999	25	1	0	1	1	0	3
RESTINGA DE JURUBATIBA	1998	26	1	1	1	0	1	
SERRA DA MOCIDADE	1998	26	1	0	1	0	0	3
SERRA DAS CONFUSÕES	1998	26	1	0	1	0	0	
VIRUÁ	2023	1	1	0	1	0	1	3

Elaborado pela autora, 2025.

Material Suplementar 2: Planilha de correlação entre os dados dos Parques Nacionais e o índice de efetividade do SAMGE 2023

PARQUE NACIONAL	ANO DE CRIAÇÃO	Idade	Plano de Manejo	Plano de Uso Público	Conselho Gestor	Concessão Turística	Programa de Voluntariado	SAMGE2023
			SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	SIM - 1 / NÃO - 0	ÍNDICE SAMGE (1-5)
CAVERNAS DO PERUAÇU	1999	25	1	0	1	0	1	3
AMAZÔNIA	1974	50	1	1	1	0	1	4
CHAPADA DAS MESAS	2005	19	1	0	1	0	0	3
CHAPADA DIAMANTINA	1978	46	1	0	1	0	1	3
CHAPADA DOS GUIMARÃES	1989	35	1	0	1	1	1	3
CHAPADA DOS VEADEIROS	1961	63	1	1	1	1	1	2
FURNA FEIA	2012	12	1	0	1	0	1	4
LAGOA DO PEIXE	1986	38	1	0	1	0	0	4
SERRA DA BOCAINA	1971	53	1	0	1	0	1	4
SERRA DA BODOQUENA	2000	24	1	0	1	0	1	3
SERRA DA CANASTRA	1972	52	1	0	1	0	1	3
SERRA DA CAPIVARA	1979	45	1	0	1	0	1	3
SERRA DA CUTIA	2001	23	1	0	1	0	1	4
SERRA DAS LONTRAS	2010	14	0	0	1	0	1	3
SERRA DE ITABAIANA	2005	19	1	0	1	0	0	3
SERRA DO CIPÓ	1984	40	1	0	1	0	1	3
SERRA DO DIVISOR	1989	35	1	0	1	0	1	3
SERRA DO GANDARELA	2014	10	1	0	1	0	1	3
SERRA DO ITAJAÍ	2004	20	1	0	1	0	1	3
SERRA DO PARDO	2005	19	1	0	1	0	1	3
SERRA DO TEIXEIRA	2023	1	0	0	0	0	0	3
SERRA DOS ÓRGÃOS	1939	85	1	1	1	1	1	3
SERRA GERAL	1992	32	1	1	1	1	1	3
DA TIJUCA	1967	57	1	1	1	1	1	3
ARAUCÁRIAS	2005	19	1	0	1	0	1	3
EMAS	1961	63	1	0	1	0	1	4
NASCENTES DO RIO PARNAIBA	2002	22	1	1	1	0	0	4

SEMPRE VIVAS	2002	22	1	0	1	0	1	3
ANAVILHANAS	1981	43	1	0	1	0	1	4
APARADOS DA SERRA	1959	65	1	1	1	1	1	3
BOA NOVA	2010	14	0	0	0	0	1	3
BRASÍLIA	1961	63	1	0	1	0	1	3
CAPARAÓ	1961	63	1	0	1	0	1	3
ILHA GRANDE	1997	27	1	1	1	0	1	3
JERICOACOARA	2002	22	1	0	1	1	1	3
PACAÁSNOVOS	1979	45	1	0	0	0	0	3
SAINT-HILAIRE/LANGE	2001	23	1	0	1	0	1	3
SÃO JOAQUIM	1961	63	1	1	1	0	1	3
SETE CIDADES	1961	63	1	0	1	0	1	3
UBAJARA	1959	65	1	0	1	0	1	4
ACARI	2016	8	0	0	0	0	1	3
ALTO CARIRI	2010	14	1	0	1	0	0	3
ARAGUAIA	1959	65	1	0	1	0	1	3
BOQUEIRÃO DA ONÇA	2018	6	0	0	0	0	1	3
CABO ORANGE	1980	44	1	0	1	0	1	3
CATIMBAU	2002	22	0	0	0	0	0	3
DESCOBRIMENTO	1999	25	1	0	1	0	1	3
IGUAÇU	1939	85	1	1	1	1	1	3
ITATIAIA	1937	87	1	0	1	1	1	4
JAMANXIM	2006	18	1	0	1	0	1	3
JAÚ	1980	44	1	1	1	0	1	3
JURUENA	2006	18	1	0	1	0	1	4
MONTE RORAIMA	1989	35	1	0	1	0	1	4
PANTANAL MATOGROSSENSE	1981	43	1	0	0	0	1	3
PICO DA NEBLINA	1979	45	1	0	1	0	1	3
RIO NOVO	2006	18	0	0	0	0	1	3
SUPERAGUI	1989	35	1	0	1	0	1	3
CAMPOS AMAZÔNICOS	2006	18	1	1	1	0	1	3
CAMPOS FERRUGINOSOS	2017	7	0	0	1	0	1	4
CAMPOS GERAIS	2006	18	1	0	1	0	1	3
DOS LENÇÓIS MARANHENSES	1981	43	1	1	1	0	1	3

E HISTÓRICO DO MONTE PASCOAL	1961	63	1	1	1	0	1	3
GRANDE SERTÃO VEREDAS	1989	35	1	0	1	0	1	3
GUARICANA	2014	10	0	0	1	0	1	3
MAPINGUARI	2008	16	1	0	1	0	1	3
MAR. DE FERNANDO DE NORONHA	1988	36	1	1	1	1	1	3
MARINHO DAS ILHAS DOS CURRAIS	2013	11	0	0	1	0	1	3
MARINHO DOS ABROLHOS	1983	41	1	1	1	0	1	4
MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	2002	22	1	0	1	0	1	3
NASCENTES DO LAGO JARI	2008	16	1	1	1	0	1	3
PAU BRASIL	1999	25	1	0	1	1	0	3
RESTINGA DE JURUBATIBA	1998	26	1	1	1	0	1	3
SERRA DA MOCIDADE	1998	26	1	0	1	0	0	4
SERRA DAS CONFUSÕES	1998	26	1	0	1	0	0	3
VIRUÁ	2023	1	1	0	1	0	1	4

Elaborado pela autora, 2025.

Material Suplementar 3: Planilha de correlação entre o tempo dos instrumentos de governança e os ciclos de RAPPAM

PARQUES NACIONAIS	Idade do Parque	Tempo de Plano de Manejo	Tempo de Programa de Voluntariado	Tempo de Conselho Gestor	ÍNDICERAPPAM (1 - 3)			
					RAPPAM - 2005	RAPPA M - 2010	RAPPAM - 2015	RAPPAM - 2022
DOS LENÇÓIS MARANHENSES	43	21	15	18	1	3	2	
DO PICO DA NEBLINA	45	2	15	12	1	1	1	
DO ALTO CARIRI	14	0	15	6			1	
DE ANAVILHANAS	43	22	15	18	2	2	2	2
DA SERRA DO DIVISOR	35	22	15	22	1	2	2	3
DOS CAMPOS AMAZÔNICOS	18	13	15	12		1	2	3
DOS CAMPOS FERRUGINOSOS	7		15	2				3
DA FURNA FEIA	12	4	15	8			3	3
VIRUÁ	1	10	15	12	2	3	3	3
DE PACAÁSNOVOS	45	15	15		2	2	2	
DA SERRA DAS LONTRAS	14		15	4			2	1
DO BOQUEIRÃO DA ONÇA	6		15					3
DA CHAPADA DOS GUIMARÃES	35	15	15	16	2	2	2	3
DA SERRA DA BODOQUENA	24	11	15	14	3	1	2	
E HISTÓRICO DO MONTE PASCOAL	63	45	15	13	1	2	2	2
DO JAÚ	44	26	15	16	3		3	2
DA LAGOA DO PEIXE	38	20	15	18	2	2	2	3
DA SERRA DO TEIXEIRA	1		15					
DO SUPERAGUI	35	4	15	18	1	3	3	2
DA SERRA DO ITAJAÍ	20	15	15	19	1	3	1	2
GUARICANA	10		15	5			1	3
GRANDE SERTÃO VEREDAS	35	21	15	20	2	2	1	
DA SERRA DOS ÓRGÃOS	85	16	15	22	2	3	3	

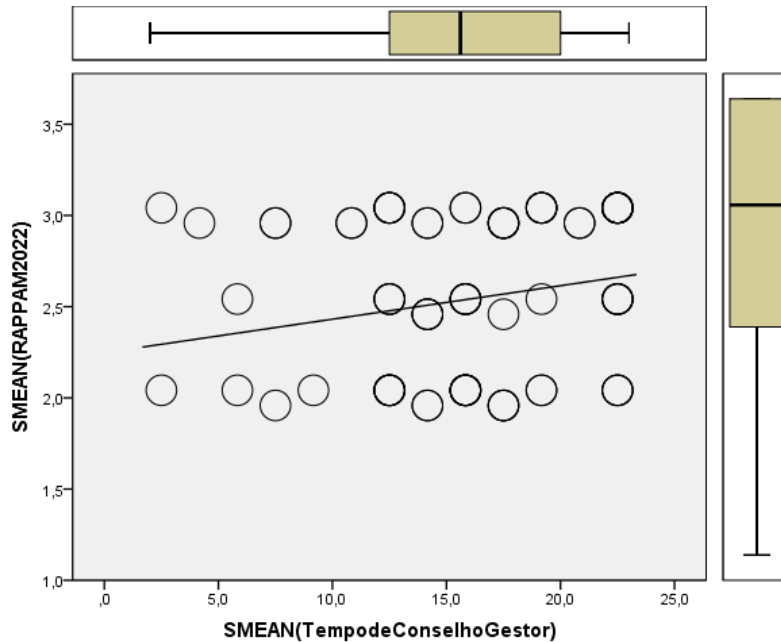
DAS SEMPRE VIVAS	22	8	15	15	1	2		
DA SERRA DO CIPÓ	40	15	15	20	2	3		3
DE CAPARAÓ	63	43	15	22	3	3		
DO PANTANAL MATOGROSSENSE	43	20	15	16	3	3	2	
PAU BRASIL	25	8	15	19	2	2	3	3
DA SERRA DO GANDARELA	10	0	15	7				3
DO CATIMBAU	22		15			1		2
MARINHO DOS ABROLHOS	41	33	15	22	2	2	3	3
DE SÃO JOAQUIM	63	6	15	13	1	2	2	2
RESTINGA DE JURUBATIBA	26	4	15	22	3	3	3	
DA CHAPADA DAS MESAS	19	4	15	12	1	1	2	
NASCENTES DO LAGO JARI	16	12	15	12		1	3	2
SERRA DA MOCIDADE	26	6	15	14	1	2	3	3
DA CHAPADA DOS VEADEIROS	63	15	15	23	1	2		3
DE BOA NOVA	14		15				2	2
DO ACARI	8		15					2
MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	22	14	15	22	2	3	2	3
DO RIO NOVO	18	0	15	13		1	1	3
DO JAMANXIM	18	3	15	18		1	1	3
DO CABO ORANGE	44	13	15	18	2	3	2	2
DO JURUENA	18	13	15	13		2	3	
DA SERRA DA CUTIA	23	16	15	17	2	2	3	3
MAPINGUARI	16	12	15	11		1	2	3
DA AMAZÔNIA	50	46	15	20	1	2	2	3
DA SERRA DA CAPIVARA	45	31	15	14	1	2	2	3
DAS EMAS	63	16	15	22	2	2	2	3
MARINHO DAS ILHAS DOS CURRAIS	11		15	2			1	2
DE JERICOACOARA	22	13	15	22	1	2		3

SERRA DAS CONFUSÕES	26	20	15	14	2	2		
DOS CAMPOSGERAIS	18		15	6		1	2	2
DO ITATIAIA	87	10	15	22	2	2	3	2
DE SETE CIDADES	63	46	15	14	2	2	3	
DAS ARAUCÁRIAS	19	14	15	14		2	3	2
DE APARADOSDA SERRA	65	20	15	21	1	1	2	3
DA SERRA GERAL	32	20	15	21	1	1	2	3
DA TIJUCA	57	16	15	22	3	2		2
DA SERRA DA BOCAINA	53	22	15	14	3	2	2	2
DO DESCOBRIMENTO	25	10	15	16	2	2		2
DA SERRA DO PARDO	19	9	15	12	1	1	2	2
DO IGUAÇU	85	22	15	23	3	3		3
DA CHAPADA DIAMANTINA	46	17	15	23	2	1	2	2
DE ILHA GRANDE	27	16	15	9	1	2	2	2
DO ARAGUAIA	65	22	15	13	1	2		2
DAS NASCENTES DO RIO PARNAIBA	22	3	15	10	1	1	3	3
DE UBAJARA	65	22	15	18	3	2	3	3
DE SAINT-HILAIRE/LANGE	23	0	15	16	2	1	2	2
DO MONTE RORAIMA	35	24	15	12	1	2	2	3
DA SERRA DA CANASTRA	52	19	15	20	2	2	2	2
DE BRASÍLIA	63	26	15	23	3	3		
MAR. DE FERNANDO DE NORONHA	36	34	15	23	2	3	3	3
DA SERRA DE ITABAIANA	19	8	15	7	2	2	2	2
CAVERNAS DO PERUAÇU	25	19	15	20	1	2	2	3

Elaborado pela autora, 2025.

Notas: 65 PARNA possuem plano de manejo. 34 estão atualizados (últimos 10 anos contado do ano de construção desta pesquisa). As células em branco indicam que os Parques não existiam ou não possuíam índice de efetividade registrado pelo RAPPAM2022. O Programa de Voluntariado do ICMBio para os Parques Nacionais foi criado em 2009.

Material Suplementar 4: Correlação existente entre o RAPPAM 2022 e o tempo de Conselho Gestor nos Parques Nacionais estudados



Nota: SMEAN: É uma abreviação de “Simple Mean”, ou seja, a média simples de um conjunto de valores. Em estatística, a média simples é calculada somando todos os valores de um conjunto de dados e dividindo pelo número total de observações. Esse gráfico foi gerado automaticamente pelo software utilizado na pesquisa.

Artigo 2

O *status quo* dos planos de gestão dos Parques Nacionais e demais Unidades de Conservação: Análise dos Planos de Manejo e Planos de Uso Público no Brasil

Introdução

No Brasil, a história de criação das Áreas Protegidas (AP) está diretamente relacionada à instituição dos primeiros Parques Nacionais na década de 1930 (Salvio, 2017; Brumatti; Rozendo, 2021) e, portanto, sua relação com o turismo não é recente já que, desde o início, previa-se o uso público para fins recreativos.

Nesse sentido, a governança dos Parques Nacionais brasileiros define uma série de mecanismos prioritários que norteiam a proteção ambiental e desenvolvimento do turismo (Moberg *et al.*, 2024). De acordo com a literatura acadêmica (Beery *et al.*, 2021; Gellman *et al.*, 2022; Moore *et al.*, 2012), a demanda por recreação ao ar livre continua a aumentar, gerando mais visitas a áreas protegidas. Algumas atividades de visitação mais desenvolvidas nas UCs são a caminhada, contemplação de paisagens, observação da vida silvestre, passeio em embarcações, visita às comunidades, mergulho, escalada, visita aos sítios históricos, entre outras.

No Brasil, o termo uso público evidencia a utilização das AP, independentemente do tempo despendido e da origem dos visitantes, com fins recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais (ICMBio, 2020).

Vale destacar que, em 2023, a visitação em Parques Nacionais foi recorde e os números mostraram que há enorme potencial de aumento e diversificação na visitação no Brasil (O ECO, 2024). Esses dados são resultados de ações e ferramentas de gestão que podem aumentar as receitas das áreas; distribuir o uso de visitantes; reduzir os impactos da superlotação e do uso excessivo, alterar estruturas ou introduzir sistemas de gestão compartilhada, etc. (Smith *et al.*, 2024).

Segundo alguns autores (Canto-Silva; Silva, 2017; Meneguel; Etchebehere, 2011; Rech *et al.*, 2017; Pires; Rugine, 2018; Salvio; Gomes, 2021), para a gestão tornar-se eficaz é necessário que o planejamento e administração estejam de acordo, fundamentalmente, com os documentos norteadores, que servem de suporte para o desenvolvimento da infraestrutura, zoneamento turístico e ações de controle e monitoramento. A gestão de qualquer unidade,

quando planejada, organizada e bem executada propicia benefícios diversos que contribuem diretamente para o alcance de seus objetivos de conservação e para a garantia da efetividade (Barros; Leuzinger, 2018).

Neste cenário, o compromisso com a efetividade das áreas está consagrado em um dos principais marcos legais relativos ao tema: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o SNUC, que apresenta a figura Parque, com objetivo de:

A preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Brasil, 2000).

O SNUC traz figura obrigatória dos Planos de Manejo para todas as categorias vigentes e lhes atribui o papel de principal instrumento norteador da gestão das unidades (Brasil, 2000). O Plano de Manejo (PM) é o principal instrumento de gestão das Unidades de Conservação (UC) (Torres; Cosenza, 2017), e sua elaboração vai além da produção técnica. A gestão de uma unidade representa ciclo contínuo de tomada de decisão, que parte do entendimento das questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam a UC e a região onde está inserida (Vasconcelos *et al.*, 2018).

O documento funciona como um portfólio de planejamento, onde a base principal é formada pelos componentes fundamentais, dinâmicos e normativos da UC, e a partir destes os demais planos são incorporados. O “PM torna-se o ponto de partida do processo contínuo de planejamento e não o seu fim”, sendo um documento em constante construção, preparado de acordo com as necessidades de cada UC (D’amico *et al.*, 2018).

As categorias de manejo e unidades previstas no SNUC (Brasil, 2000) devem dispor do Plano de Manejo a fim de orientar a gestão da área, o qual deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. Segundo a Lei, o PM é o documento técnico que objetiva estabelecer as normas e o seu zoneamento para uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Brasil, 2000).

Neste panorama, apesar do caráter expressivo em relação ao crescimento de UC no Brasil e a representatividade do sistema, a gestão destes espaços ainda enfrenta inúmeros desafios (Oliveira *et al.*, 2020). A efetividade do plano, sua elaboração e revisão em tempo determinado por lei, recursos humanos insuficientes, situações imprevistas (conflitos, invasões, incêndios), entre outros. Além disso, em unidades que objetivam o desenvolvimento turístico, ampliação da capacidade de arrecadação de recursos, parcerias e de condições para gestão

participativa; impactos do uso público, ausência de interação entre as macropolíticas em relação aos objetivos das UC, entre outros, são elementos desafiadores citados em alguns estudos (Gellman *et al.*, 2022; Rodrigues; Abrucio, 2020).

Neste aspecto, o uso público é um dos componentes essenciais do Plano de Manejo. É por meio deste que se estabelece as áreas abertas à visitação, as atividades permitidas, os limites e padrões de utilização, entre outros aspectos. Além disso, o Plano especifica ações de educação ambiental e segurança dos visitantes, promovendo um equilíbrio entre a conservação e o turismo (Saleme; Costa, 2020).

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo apresentar dois documentos norteadores fundamentais para a governança das áreas protegidas: o Plano de Manejo e o Plano de Uso Público. No escopo do trabalho, foram analisados os seguintes aspectos: i. Situação das Unidades de Conservação brasileiras em relação aos dados de planos de manejo; ii. Situação dos Parques Nacionais brasileiros em relação ao documento e sua atualização; e, iii. Situação dos Parques Nacionais brasileiros em relação ao uso público e os atributos considerados mínimos que devem estar presentes no Plano de Manejo para o seu desenvolvimento (elementos norteadores, infraestrutura, zoneamento turístico e ações de monitoramento).

Materiais e Métodos

A coleta de dados foi realizada a partir do Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, plataforma digital do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2024). Foram consideradas as 2945 unidades existentes no Brasil, distribuídas nas 12 categorias de manejo presentes no SNUC. Buscou-se o panorama e atuação das Unidades de Conservação brasileiras em relação aos dados de Planos de Manejo.

Em segundo momento, buscou-se informações em relação ao documento, sua atualização e o Plano de Uso Público dos 75 Parques Nacionais brasileiros (MMA, 2024), por ser a categoria de manejo mais popular. Os Parques Nacionais (PARNA) necessitam de instrumentos de governança e gestão para garantir a efetividade de uso público e recreativo.

Vale lembrar que, conforme consta no artigo 11º do SNUC (Brasil, 2000) os Parques Nacionais são criados objetivos básicos de proteção ambiental em locais de “[...] grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. ”

Neste escopo, avaliou-se, como critérios de análise: ano de criação de parque; presença do Plano de Manejo; ano de publicação da primeira versão do Plano de Manejo; documento publicado e vigente no ano de 2024; e, tempo de Plano de Manejo vigente.

Vale destacar que, considerou o prazo de dez anos para atualização dos planos. Segundo a Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017 (MMA, 2017), a revisão de Plano de Manejo é o procedimento técnico-administrativo que promove a alteração, supressão ou inclusão, geral ou pontual, de um ou mais elementos do documento supracitado, tais como normas, zoneamento, programas de manejo ou outros componentes. É realizada quando o Plano de Manejo vigente tenha sido implementado ou for considerado significativamente defasado e inadequado para orientar a gestão. Pode ser demandada também quando houver alteração relevante do contexto da UC, que indiquem mudanças no seu zoneamento ou alterem seus objetivos (D'amico *et al*, 2018). Além disso, alguns Plano de Manejo não aparecem no Painel de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente por terem sido criados entre os anos de 2023 e 2024, ainda não atualizados na plataforma.

Este estudo analisou ainda a presença do Plano de Uso Público, mecanismos de governança dentro do escopo dos Planos de Manejo, considerados elementos mínimos para o desenvolvimento das unidades, de acordo com as palavras-chaves (caracteres de buscas) identificadas no documento. Optou-se por avaliar os seguintes atributos, em cada Plano de Manejo: uso público, zoneamento, portaria, centro de visitantes, trilha, hospedagem ou *camping* e monitoramento ou fiscalização, aspectos significativos para manter a atividade turística funcionando de maneira adequada. Como forma de busca, os caracteres foram identificados a partir de “sim” ou “não”, indicando o número 1 para sim e 0 para não. Os parques que não possuíam Plano de Manejo foram excluídos desta etapa de análise. Após a interpretação dos resultados, elaborou-se um gradiente de atributos, destacando àqueles mais identificados nos planos de manejo dos Parques.

É importante dizer que, o uso dos termos “Plano de Gestão” e “Plano de Manejo”, correspondem as seguintes definições: O *plano de gestão* é um conceito mais amplo e genérico, que se refere a um conjunto de diretrizes e estratégias para a administração e o gerenciamento de um território ou área, englobando aspectos como conservação, uso sustentável, pesquisa e a integração de diversos atores e processos de governança. Já o *plano de manejo* é um documento técnico específico, estabelecido pela legislação brasileira, que serve como o guia detalhado e obrigatório para a gestão das Unidades de Conservação.

Após a coleta e análise dos dados supracitados, buscou-se, por meio da análise bibliográfica, dados de anos anteriores e estudos pertinentes ao tema para confrontar com os resultados encontrados. Foram encontrados 239 resultados na busca do banco de dados “*Google Scholar*”, e selecionados 16 artigos científicos relevantes ao tema. Para a busca utilizou-se os descritores "Plano de Manejo" "Efetividade de Gestão" "Legislação" "SNUC" "Área Protegida", com o recorte temporal de 2014 – 2024.

A discussão foi realizada a fim de apresentar os documentos como mecanismos essenciais para a gestão, bem como discutir sobre suas fragilidades e desafios. A análise dos artigos selecionados pôde encontrar cenários a partir das experiências. Para descrevê-las, buscou-se considerar categorias de análise nos artigos selecionados como tipo de Área Protegida e efeitos positivos e negativos com a implementação dos planos.

Resultados e Discussão

Situação das Unidades de Conservação brasileiras em relação aos dados de Planos de Manejo

Desde a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 1992, a proteção legal global aumentou 12,9% (Tuvi *et al.*, 2011). Segundo Lushaj *et al.*, (2016), o número de AP no mundo dobrou desde o início dos anos 2000, chegando a aproximadamente 200.000 em 2016. Na América do Sul, houve avanço na cobertura protegida ao longo dos anos, no qual dos 16% de proteção correspondentes aos 13 países sul-americanos, 8% é no território brasileiro. Esse avanço coincidiu com a criação dos Sistemas de Áreas Protegidas (SAP), uma vez que se tornaram comuns a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (Salvio; Gomes, 2018).

O Brasil, no início dos anos 2000, protegia cerca de 15% do seu território, e em 2016, esse valor chegou a 17,2%. Em 2018, o país possui 18,6% protegido por UC; em 2020 este número manteve-se em 18,66% de área protegida terrestre e 26,46% de área protegida marinha (MMA, 2021; Salvio; Gomes, 2018). Em 2024, a área protegida terrestre corresponde a 19,07% e 26,5% de área protegida marinha (MMA, 2024). Neste cenário, aumentou-se também os desafios no que tange às áreas protegidas.

Brumatti e Rozendo (2021) destacam que, no cenário turístico global, o Brasil se sobressai por suas características naturais. De acordo com os relatórios do Fórum Econômico Mundial de 2015 e 2017, o país liderou o *ranking* mundial em termos de riqueza de recursos naturais e diversidade de espécies reconhecidas (World Economic Forum, 2015; 2017), sendo

apontado como o principal destino para o turismo de aventura, especialmente em áreas naturais. Em 2019, o Brasil passou a ocupar a segunda posição, ficando atrás apenas do México (World Economic Forum, 2019).

Contudo, os documentos também apontam desafios na exploração plena desse potencial, uma vez que a metodologia para definir o desempenho turístico depende de fatores como o ambiente de desenvolvimento (como negócios, saúde, segurança, recursos humanos e mercado de trabalho); o contexto político (incluindo políticas setoriais, abertura ao mercado internacional, preços competitivos e sustentabilidade ambiental); a capacidade estrutural (infraestrutura, transportes, poluição e outros serviços); e aspectos de atratividade e qualidade ligados aos recursos naturais e culturais (Brumatti; Rozendo, 2021; World Economic Forum, 2019).

Segundo dados do “Painel de Unidades de Conservação Brasileiras” (MMA, 2024), o Brasil possui 2945 UC distribuídas nas 12 categorias de manejo presentes no SNUC, sendo 1215 equivalentes à Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), única categoria privada do sistema. De todas as UC brasileiras, 45,43% não possuem PM, percentual que corresponde a 1338 unidades. As UC federais representam 1088 unidades, sendo que 936, cerca de 86% apresentam o documento. Do total, 927 unidades são do grupo de proteção integral, com 50,27% com planos de manejo (466 unidades). As unidades do grupo de uso sustentável correspondem a 2018 unidades, com 56,54% com planos de manejo (1141 unidades).

Ao considerar as categorias de manejo, é possível observar que, no grupo de Proteção Integral, a categoria Reserva Biológica possui 68 UC, sendo que 39 possuem PM (57,35%). Deste total, 31 são UC da esfera federal, as quais 21 possuem o documento (67,75%) e 10 não (32,25%). A categoria Estação Ecológica possui 104 unidades. Deste total, 61,54%, ou seja, 64 UC, o possuem. O restante das Estações Ecológicas, ou seja, 40 (38,46%), não possui PM. Destas, 30 representam UC Federais, onde 24 possuem o documento (80%), e 6 não possuem (20%).

A categoria Parque apresenta o total 569 Unidades em todas as esferas administrativas, sendo 75 Nacionais, 231 Estaduais e 263 Municipais. Deste total, 279 possuem o documento, cerca de 49,03%. Dos 75 Parques Nacionais (PARNA) brasileiros, 49 o possuem (65,33%). No caso dos 87 Monumentos Naturais, dos cinco referentes à esfera federal, apenas um apresenta o documento. Em resumo, em 2024, das 927 unidades distribuídas entre as cinco categorias do grupo de Proteção Integral, 553 possuem Conselho Gestor e 466 possuem PM (MMA, 2024).

No grupo de Uso Sustentável, a categoria Área de Proteção Ambiental (APA), das 458 unidades, 283 não possuem o documento, o que equivale a cerca de 61,79% do total. Das UC Federais, das 37 APA, 17 não possuem PM, cerca de 46%. As Áreas de Relevante Interesse Ecológico apresentam 93 unidades no total, onde 43 não o possuem (46,25%) e 50 possuem (53,75%). Das 13 unidades correspondentes à esfera federal, apenas duas não possuem o documento.

A categoria Floresta apresenta 110 unidades. Deste total, 53, cerca de 48,18% apresentam o documento. No caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, do total de 46 unidades, 33 das mesmas não possuem o PM, correspondendo a 71,74%. As Reservas Extrativistas apresentam 96 unidades no Brasil, onde 66 são pertencentes à esfera federal; e destas 25 unidades (37,87%) apresentam o PM e 41 não (62,13%).

Manetta et al. (2016) destacam que os planos de manejo são fundamentais para a conservação da biodiversidade. Além disso, é fundamental a sua atualização periódica, com revisão dos objetivos e permissões de maneira a possibilitar a avaliação e o aprimoramento contínuo da gestão (Vasconcelos *et al.*, 2023).

Neste cenário, os desafios na gestão do sistema estão atrelados a aspectos principalmente gerenciais, como a escassez de recursos e instrumentos adequados, a falta de regularização fundiária, de estruturas e mecanismos de gestão. O SNUC determina mecanismos capazes de sustentar a qualidade da gestão e cumprir os objetivos de conservação, trazendo diretrizes e procedimentos para que haja a gestão adequada dos locais (Brasil, 2000). Para Medeiros e Young (2011), listam que os problemas existentes têm uma raiz comum: a insustentabilidade financeira. Os recursos disponibilizados para a manutenção das áreas não acompanham a expansão do sistema.

A vulnerabilidade dos mecanismos de gestão está atrelada à baixa aplicabilidade das leis, bem como o reflexo das atividades humanas e de conflitos sociais, políticos e econômicos. A implementação e revisão de mecanismos gerenciais estão entre os principais empecilhos que comprometem o cumprimento dos objetivos de conservação (Silva; Anunciação; Araújo, 2020).

No Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas criado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2015), entre os níveis “baixo, médio e alto”, o panorama latino-americano mostrou que, 54% das AP alcançaram média implementação, 25% baixa implementação e 21% alta implementação. No Brasil, 68% das unidades avaliadas possuíam média implementação, 17% baixa e 15% alta. Na América do Sul, 52% das Áreas Protegidas possuem um índice médio de implementação e efetividade e apenas 19% são consideradas de

alta efetividade (Salvio; Gomes, 2018). Em relação a ausência ou inadequação do PM, o TCU (2015) ainda verificou, que dentre as 1120 áreas latino-americanas avaliadas, 47% não possuíam o documento. Ao avaliar o Brasil, constatou-se que 33,44% das áreas federais e estaduais avaliadas não apresentavam o Plano.

É importante mencionar que, em 2005, somente 24% das UC possuíam PM; deste valor, 52% eram PARNA (Drumond; Franco; Ninis, 2006). Na Auditoria Coordenada em Áreas Protegidas da América Latina do Tribunal de Contas da União (TCU, 2015), em 2015, dos 33 PARNA abertos para visitantes, 85%, ou seja, 28 parques, possuíam o documento; dos 36 fechados à visitação, 19 (53%) não possuíam. Em 2021, das 149 unidades federais distribuídas entre as cinco categorias do grupo de Proteção Integral, 103 possuem Conselho Gestor e 85 possuem PM (MMA, 2021). Em 2024, 117 possuem Conselho Gestor e 97 possuem PM (MMA, 2024). Esses resultados mostram uma tendência crescente, onde cerca de 60% dos PM existentes pertencem aos Parques (D'amico *et al.*, 2018; MMA, 2024; TCU, 2015; TCU, 2022).

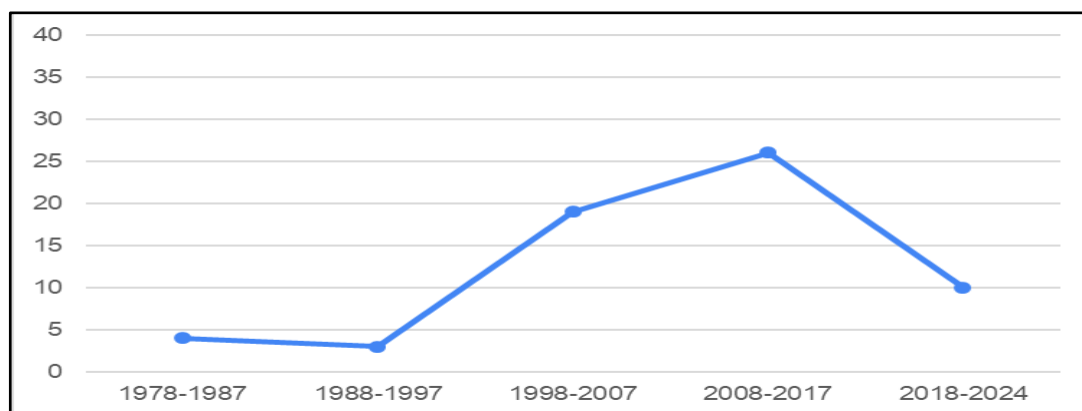
Situação dos Parques Nacionais brasileiros em relação ao documento e sua atualização

Os resultados do presente trabalho mostraram que, dos 75 Parques Nacionais (MMA, 2024), cerca de 65,33% possuem Plano de Manejo. Destes, apenas oito o criaram dentro do prazo previsto pela legislação a partir do ato de criação. Segundo o § 3º do artigo 27 do SNUC (Brasil, 2000), o Plano de Manejo de uma Unidade de Conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. Vasconcelos *et al.* (2023) afirmam que a falta de tal documento pode contribuir na redução da efetividade da proteção dessas áreas, comprometendo as estratégias de conservação.

Conforme o art. 27º do SNUC, as administrações devem possuir um Plano de Manejo adequado, elaborado a partir de estudos técnicos e consulta pública, identificando as particularidades de cada área (localização, dimensão e limites). Neste aspecto, desde o primeiro Plano de Manejo elaborado para um Parque no Brasil (PARNA Sete Cidades, no Piauí, em 1978), houve uma evolução significativa em relação à estrutura, objetividade e tamanho do documento. Desde então, uma série de documentos oficiais e metodológicos, os quais serviram de base para a elaboração do plano, bem como, o estabelecimento do SNUC, em 2000, passaram a ser criados.

A figura a seguir (Figura 1) representa a evolução do documento ao longo do tempo.

Figura 1: Evolução da elaboração dos Planos de Manejos de Parques Nacionais brasileiros entre 1978 e 2024



Elaborado pelos autores, 2024.

No Brasil, após a definição das categorias de manejo que constituem o SNUC (Brasil, 2000), o ICMBIO elaborou orientações para as diferentes categorias de UC. Até 2017, eram diversos documentos com diferentes orientações metodológicas para a elaboração de PM entre as categorias do SNUC. A partir de então, o órgão aperfeiçoou as diretrizes para utilização de uma abordagem padronizada para a elaboração dos Planos nas UC Federais. Neste aspecto, o PM deve seguir aos princípios do interesse público, aplicar medidas administrativas e ações de gestão adequadas para otimizar o desempenho das unidades (D'amico *et al.*, 2018).

De maneira geral, apesar do aperfeiçoamento dos processos de criação de Planos de Manejo, os quais foram expressos a partir da elaboração de roteiros metodológicos, como o Roteiro Metodológico de Planejamento: , Reserva Biológica e Estação Ecológica (MMA, 2002); o Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação com Enfoque na Experiência do Visitante e na Proteção dos Recursos Naturais e Culturais (ICMBIO, 2011), e, o Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de PM das Unidades de Conservação Federais (D'amico *et al.*, 2018), a implementação do documento permanece instável, principalmente relacionadas às dificuldades no cumprimento da elaboração e revisão do Plano no período determinado por Lei (Simas-Pereira, 2009).

Para alguns autores (Catojo; De Jesus, 2022; Dourojeanni, 2005; Medeiros; Pereira, 2011; Santos, 2016; Simas-Pereira, 2009; Vasconcelos *et al.*, 2023;), os PM são ainda instrumentos engessados, precários, que não assumem o potencial dinâmico para o qual foram criados. Mesmo com baixo número de UC sem plano, pode-se afirmar que ainda não são amplamente utilizados como instrumento de gestão, visto que, há um extenso período para revisões dos PM, que ultrapassaram mais de 20 anos sem atualização. Vale considerar também

que, esses instrumentos tornaram-se extensos e pouco propositivos ao gerenciamento da UC. As descrições e caracterizações ocupam grande parte do documento original e são pouco alteradas na revisão, quando ocorrem. Dessa forma, a revisão deveria seguir de maneira mais sucinta, abordando aspectos pontuais, objetivos e adequados, além do tempo de elaboração ser mais curto.

Neste contexto, foi possível observar que, ao longo dos anos, e por meio dos documentos analisados no presente estudo, os planos mais recentes passaram a apresentar metas mais específicas, maior objetividade na identificação de prioridades e padronizar a utilização de metodologias de manejo de visitação turística. Além disso, observou-se também redução do volume de informações. Por outro lado, observa-se também que, os PM antigos traziam informações mais completas acerca de características, por exemplo, da biodiversidade local, o que pode refletir significativamente em estudos e pesquisas desenvolvidas na UC. Ou seja, é interessante manter o PM o mais completo possível. Além disso, é importante manter também um "resumo executivo", que seria eficaz para a disponibilização das informações gerais. Um documento que apresenta de forma concisa as principais informações do plano, usado para ajudar os leitores a compreender rapidamente o conteúdo.

De acordo com Vasconcelos *et al.* (2023), o plano de gestão deve contar com linhas de atuação objetivas e específicas, de maneira a possibilitar a avaliação e o aprimoramento contínuo da gestão, possibilitando sua operacionalização, partindo do seu planejamento tático elaborado durante sua elaboração. É neste aspecto que a efetividade do instrumento de gestão pode ser avaliada, considerando os resultados alcançados, mediante atividades planejadas e executadas.

Neste sentido, Santos (2016) e Simas-Pereira (2009) ao estudarem a efetividade dos planos de gestão em Parques, ambos diagnosticaram que existem obstáculos consideráveis em relação ao atraso na elaboração após a criação da unidade; ausência do monitoramento; condições financeiras, de pessoal e estruturais insuficientes para implementar propostas; inconsistências institucionais; conflitos com populações locais; capacitação inadequada das equipes. Apesar das limitações, os planos trazem importantes benefícios, incluindo conhecimento sobre seus atributos, atrativos e locais de visitação potencial, orientações para desenvolver ações de gestão, entre outros.

Vale ressaltar que a falta do plano de gestão ou sua desatualização torna a unidade suscetível aos impactos e conflitos diversos (Silva *et al.*, 2020). Além disso, a ausência ou inadequação do PM provoca falhas no planejamento e na gestão das AP, uma vez que o

documento regula o acesso e o uso dos recursos naturais e, na ausência do documento, a utilização e manutenção dos recursos na área fica comprometida (Soares *et al.*, 2019). O documento foi estabelecido em caráter obrigatório e com nível de abrangência que atravessa os limites geográficos, abrangendo não apenas questões ambientais, mas também questões sociais e econômicas (Barros; Leuzinger, 2018).

Na tentativa de solucionar as fragilidades do Plano, em 2015, o ICMBIO realizou uma oficina de planejamento em parceria com o Serviço Florestal (*U.S. Forest Service*) e com o Serviço Nacional de Parques (*National Park Service, NPS*) dos Estados Unidos da América, a fim de construir um processo mais flexível. Inspirada no *Foundation Document*, documento base para a gestão dos Parques estadunidenses, e adaptando a realidade brasileira, a abordagem deve ajudar a melhorar o processo de elaboração e manutenção dos documentos para que possuam menor duração e menor curso. Além disso, a previsão é direcionar a elaboração de planejamentos específicos, que serão construídos em conjunto com as várias coordenações, que possuem maior conhecimento e experiência nos assuntos específicos àquele contexto (ECO, 2017; Melo, 2018; Vilhena, 2019). O Plano de Manejo do PN de São Joaquim, por exemplo, foi elaborado como piloto para adaptação desta nova abordagem (ICMBio, 2018).

Este enfoque caracteriza-se por ser dinâmico, de baixo custo, sem produção de dados primários ou extensos documentos, focado em diretrizes estratégicas capazes de beneficiar o maior número de unidades, com menos burocracia. A proposta traz uma melhor comunicação com a sociedade a partir da imersão e integração entre gestão da área e os moradores do entorno. Por outro lado, ainda existem desafios a serem trabalhados, como padronizar o instrumento normativo, a partir de metodologias para avançar no ponto de vista institucional (por meio de roteiros metodológicos atualizados), melhorar na prática o engajamento das Unidades e suas equipes e coordenadorias e mudar a cultura e reconhecimento em relação ao Plano de Manejo (Thomas; Middleton, 2003; Vilhena, 2019).

Estudos científicos que avaliam a qualidade, a eficácia e os tipos de envolvimento dos atores locais na elaboração do Plano de Manejo são fundamentais para orientar novas práticas e apoiar a revisão dos planos em análise. Esta perspectiva é mencionada por alguns atores (Araujo; Affonso, 2022; Back *et al.*, 2020; Barros; Leuzinger, 2018; Silva *et al.*, 2020; Soares *et al.*, 2019), onde diferentes tipos de UC passam por fragilidades relacionadas a aplicabilidade do Plano de Manejo.

No estudo realizado por Soares *et al.* (2019), ao analisar a Área de Proteção Ambiental de Jenipabu, no Rio Grande do Norte a partir das ações de planejamento, gestão e ordenamento

territorial, os resultados apontaram que o quadro de insuficiência de recursos financeiros e humanos, a ausência de gestão estratégica e compartilhada e a não aplicação dos programas de ação do plano de manejo corroboraram para que a unidade apresentasse um quadro de insustentabilidade.

Na análise de informações jurídicas ambientais sobre nove UC de Joinville (Santa Catarina) e a eficácia do SNUC e das legislações específicas municipais e estaduais, realizadas por Back *et al.* (2020), as normas específicas não apresentaram eficácia no quesito Plano de Manejo, uma vez que, apenas três UC o possuem. As normas estabelecidas não estão em plena aplicabilidade, resultando na vulnerabilidade da proteção do patrimônio natural destes locais. Para os autores, o PM é o mecanismo de maior relevância por apresentar procedimentos e requisitos para atender aos objetivos de manejo propostos.

Torres e Cosenza (2017) perceberam que, ao avaliar as ações relacionadas à gestão, sustentabilidade e biodiversidade no do Caparaó, localizado nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a falta de recursos financeiros e humanos são os principais problemas enfrentados. Em decorrência ao espaço de tempo longo e desatualizado, o Plano de Manejo do PARNA se tornou obsoleto e exposto a efeitos diversos.

Na elaboração, revisão ou aplicação do Plano de Manejo o desafio é lidar com o dinamismo do meio ambiente, principalmente, em relação às intervenções, relações e conflitos antrópicos, às sobreposições de unidades, inclusive entre categorias distintas e os impactos de atividades turísticas. O fundamental é compreender que, apesar das dificuldades, desafios e problemas recorrentes da elaboração e implementação do documento, ele é, ainda, o mais importante na gestão da UC. E, mesmo que fragilidades impliquem novos desafios, deve ser a resposta adequada às particularidades que justificam a proteção das áreas (Marques; Rocha, 2018; Saleme; Costa, 2020).

Atributos mínimos referentes ao uso público dos Parques Nacionais

É importante considerar que, o uso público é um dos elementos principais que compõem os PM dos parques e é parte significativa da política pública de conservação ambiental (Sansolo, 2020). Envolve a regulamentação e a promoção das atividades que permitam a visitação, educação e recreação nessas áreas, sem comprometer seus objetivos de conservação (MMA, 2005).

De fato, todas as Unidades de Conservação aptas a desenvolver oportunidades de uso público, de acordo com sua categoria, vocação (natural, histórica e cultural) e zonas de manejo, devem considerar a atualização periódica de seus instrumentos de gestão (ICMBio, 2019). O tema “uso público” é um dos componentes essenciais do Plano de Manejo de Parques e deve ser apresentado, pelo menos, dentro de seu escopo. É por meio dele que se estabelece às áreas abertas à visitação, as atividades permitidas, os limites e padrões de utilização, entre outros aspectos (Canto-Silva; Silva, 2017; Pires; Rugine, 2018; Rech *et al.*, 2017; Sansolo, 2020).

Ao uso público atribui-se o processo de visitação, incluindo atividades educativas, recreativas, esportivas, científicas, de lazer, turísticas, de interpretação ambiental, entre outras. Segundo o ICMBIO (2019), o Plano de Uso Público (PUP) pode ser complementado por projetos e protocolos específicos, tais como: projeto interpretativo, protocolo de gestão de segurança, projeto de manejo de trilhas, modelagens para suporte à delegação de serviços de apoio à visitação, entre outros que, após aprovados, são automaticamente incorporados ao portfólio do PUP. Havendo necessidade de normas específicas de uso público, elas deverão ser tratadas em atos normativos.

O PUP é um documento técnico não-normativo e essencialmente programático que contempla as estratégias, diretrizes e prioridades de gestão, com o objetivo de estimular o uso público, orientar o manejo, aprimorar as experiências e diversificar as oportunidades de visitação na Unidade de Conservação (ICMBio, 2019). No cenário da pesquisa, apenas 19 Parques possuem tal documento.

De acordo com a literatura estudada (Canto-Silva; Silva, 2017; Meneguel; Etchebehere, 2011; Pires; Rugine, 2018; Rech *et al.*, 2018; Salvio; Gomes, 2021; Sansolo, 2020), é importante que, as unidades que possuem atividades de uso público e visitação detenham de uma série de aspectos, como documentos norteadores, infraestrutura, zoneamento turístico e ações de controle e monitoramento. Foi considerado, portanto, que os parques precisam possuir, no mínimo, ações de uso público, zoneamento, portaria, centro de visitantes, trilha (s), hospedagem ou *camping* e ações de monitoramento e fiscalização.

Neste aspecto, dentro dos Planos de Manejo analisados, os Parques brasileiros apresentam percentual significativo em relação aos atributos investigados. O quadro 1, a seguir, apresenta a sequência gradativa dos atributos que foram identificados nos documentos avaliados.

Os resultados a seguir mostram que, dos 65 parques com plano de manejo, 62 possuem zoneamento turístico e ações de monitoramento e fiscalização, o que equivale a presença, deste

atributo, em 95% dos PM analisados. Do total, 61 (94%) também possuem ações específicas para o desenvolvimento do uso público e 58 possuem trilhas abertas à visitação (89%). Por outro lado, 46 Parques possuem Centro de Visitantes (71%), 39 possuem áreas para hospedagem ou *camping* (60%) e apenas 28 foram identificados com o atributo “portaria” (43%). Além disso, apenas 24 Parques possuem todos os atributos investigados.

Quadro 1: Sequência gradativa de atributos presentes nos planos de manejo dos Parques Nacionais

Zoneamento	95%
Monitoramento	95%
Uso Público	94%
Trilha	89%
Centro de Visitantes	71%
Camping	60%
Hospedagem	60%
Portaria	43%
Plano de Uso Público	29%

Elaborado pelos autores, 2022

A falta de recursos e estruturas adequadas de gestão figura como fator potencializador deste quadro, visto que, a ausência destes elementos dificulta a apreciação da paisagem e a oferta de oportunidades recreativas, pondo em risco o cumprimento dos objetivos de conservação, a segurança dos frequentadores e comportamentos ambientalmente inadequados tomados pelos usuários. Para Weaver e Lawton (2017) é importante priorizar a experiência do visitante. Nessa abordagem, a visitação é promovida como uma oportunidade e se baseia na participação em massa do visitante em atividades que contribuem para o alcance dos objetivos das áreas. Segundo os autores, isso representa um "novo paradigma de visitação" e complementa os atributos supracitados.

É diante deste cenário que o uso público em Parques deve ser tratado como uma experiência. Conforme Pires e Rugine (2018), a qualidade da visita em Parques está relacionada com a expectativa do visitante sobre o local que irá visitar.

O aumento constante da prática do turismo e recreação nas AP e, em especial, nos PN, está diretamente relacionado ao que é disponibilizado para o visitante. A estrutura disponível para o visitante propicia a diversidade de padrões e indicadores para a gestão da experiência. Áreas com grande concentração de recursos turísticos disponíveis podem impactar a variedade e a densidade de visitantes, reforçando a ideia de que áreas com maior diversidade de atrativos e atividades, ou seja, com mais oportunidades, têm uma influência significativa sobre o número de visitantes que recebem (Gomes *et al.*, 2021)

Dessa forma, para manter o zoneamento turístico nos Parques, o ICMBIO (2020) disponibiliza uma ferramenta importante: o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC), que objetiva planejar e diversificar as experiências de uso público, aproveitando as vocações de cada Unidade de Conservação e buscando trazer ferramentas para apoiar o planejamento e a gestão da visitação e turismo. Neste aspecto, a maioria dos Parques a utiliza para fins de gestão da visitação. Porém, a estrutura das UC brasileiras ainda apresenta fragilidades em relação à sua qualidade, sinalização e segurança (Salvio; Gomes, 2021). Fator corroborado neste estudo, uma vez que, apenas 28 Parques possuem portaria estruturada e presente no Plano de Manejo da unidade.

Vale dizer que, o objetivo do turismo sustentável perpassa oferecer a contemplação do patrimônio natural e cultural por meio de uma gestão eficiente a longo prazo, a implementação de práticas de gestão que minimizem os impactos negativos do uso público que se faz e a maximização dos efeitos positivos nos níveis social, cultural, ecológico e econômico (Pérez-Calderón *et al.*, 2020).

Segundo Salvio e Gomes (2021), as AP necessitam da interrelação entre diversos fatores para garantir a promoção do desenvolvimento local, proteger a natureza e valorizar a produção de conhecimento, seja ele tradicional ou produzido pelos esforços acadêmicos. Porém, ainda existe uma lacuna significativa na sua implementação que envolve falta de funcionários, investimentos, estruturas e ações propostas nos programas de uso público que não se efetivam como devem (Rech *et al.*, 2017).

Neste aspecto, confirma-se pelo estudo de Moreira *et al.* (2023), ao demonstrar que a integração de setores do poder público e sociedade civil em ações de implementação, fiscalização, educação ambiental, entre outros, se tornam necessários na gestão dos Parques.

A conservação destes locais deve ir além do seu estabelecimento, sendo fundamental disseminar a visão plural, refletindo sobre as lideranças de diversos setores, tanto políticos, empresariais quanto sociais.

Considerações Finais

Os planos estudados representam importantes mecanismos norteadores e institucionais da gestão dos Parques e Áreas Protegidas no Brasil. São ferramentas de planejamento e gerenciamento indispensáveis para a criação, implantação e manutenção destes espaços. Norteiam as ações da unidade, bem como definem de que forma o uso dos recursos irá ocorrer.

A realidade brasileira traz uma legislação rigorosa, porém frágil. Na prática, o sistema apresenta fragilidades gerenciais. O tempo de elaboração dos planos se tornam extensos, devido a influência de fatores externos, como a liberação de recursos financeiros, situações e conflitos emergenciais, regularização fundiária, recursos humanos suficientes, entre outros. O custo de elaboração dos planos é alto, mediante as diversas análises que necessitam ser realizadas (socioambiental, física, biológica, turística, etc.).

Outro ponto importante a ser considerado é o prazo de cinco anos determinado por lei para a implementação do plano a partir da criação da unidade, o qual não é cumprido. Esse gargalo prejudica substancialmente as ações da unidade. No entanto, o SNUC não apresenta nenhuma penalidade para a unidade quando não há o cumprimento deste prazo.

No campo do uso público e recreação, percebe-se que ainda é necessário avanço. É interessante a utilização de metodologias e ferramentas de manejo que preparam o zoneamento turístico e monitora os impactos dos visitantes, incluindo o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC), que concilia a qualidade da experiência da visita com os objetivos de conservação e o desenvolvimento de planos de gestão para administrar e oferecer diferentes oportunidades. Mecanismos como este visam garantir que sejam tomadas decisões adequadas dentro dos limites aceitáveis de mudanças e resiliência ambientais causadas por atividades recreativas a partir de iniciativas de gestão necessárias para evitar impactos indesejáveis.

De forma geral, os planos de gestão avaliados no presente estudo não podem ser traduzidos meramente como matriz teórica de gestão. Devem ser traduzidos como documentos de referência para a governança das áreas protegidas. Com tais considerações referentes à realidade da atuação dos Planos de Manejo das UC no Brasil, é possível visualizar a urgência

por mudanças de paradigmas. O Sistema precisa trazer abordagem menos burocrática e mais eficiente, capaz de abranger as fragilidades de maneira a melhorá-las e tornar o processo mais produtivo, resultando em planos de manejo mais integrados com cada cenário.

Referências

ARAÚJO, Mariane de Araújo.; AFFONSO, Ana Luciana Suriane. Análise da participação social na elaboração de planos de manejo em Unidades de Conservação, sob a óptica da educação ambiental. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 39, 2022, p. 243-261

BACK, Vivian *et al.* Patrimônio Natural de Joinville: Análise das Unidades de Conservação em face da Legislação de Regência à Temática, sob a perspectiva da efetividade. *R. Opin. Jur.*, Fortaleza, ano 18, n. 27, p.228-258, jan./abr. 2020.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez . Planos de Manejo: Panorama, desafios e perspectivas. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, v. 8, n. 2, 2018.

BEERY, Thomas *et al.* Covid-19 and outdoor recreation management: Increased participation, connection to nature, and a look to climate adaptation. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, v. 36, 100457, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2021.100457>.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. 19 jul. 2000. Seção 1.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira; ROZENDO, Cimone. Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v. 15, p. e-2119, set. /Dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2119>

CANTO-SILVA, Celso Roberto; SILVA, Jordana Santos da. Panorama da visitação e da condução de visitantes em Parques brasileiros. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 11, nº 2, p. 347-364, maio/ago. 2017.

CATOJO, Adriana; JESUS, Silvia Cristina. As Unidades de Conservação do estado de São Paulo: planos de manejo e representatividade. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 15, n. 6, p. 2921-2943, 2022.

D'AMICO, Ana Rafaela *et al.* Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das Unidades de Conservação federais. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018.

DOUROJEANNI, Marc. Planos de Manejo. 2005. In: *Jornal O ECO*. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/16369-oeco-13689>. Acesso em: 10 nov. 2024.

DRUMMOND, José *et al.* O estado das Áreas Protegidas do Brasil-2005. Brasília, 2006.

GELLMAN, Jacob *et al.* Wildfire, smoke, and outdoor recreation in the western United States. *Forest Policy and Economics*, v. 134, 102619, 2022.
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2021.102619>.

GOMES, Carolina Ribeiro *et al.* Recreational opportunities offered in Protected Natural Areas: analysis of the most visited National Parks in Brazil and the United States of America in 2017. *Sociedade & Natureza*, [S. l.], v. 33, 2021. DOI: 10.14393/SN-v33-2021-58518. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadenatureza/article/view/58518>. Acesso em: 21 nov 2024.

ICMBIO. Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação com Enfoque na Experiência do Visitante e na Proteção dos Recursos Naturais e Culturais. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2011. 88p.

ICMBIO. Orientações metodológicas para a elaboração do Plano de Uso Público em Unidades de Conservação Federais. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2019, 11p.

ICMBIO. Orientações Metodológicas para a Elaboração de Planos de Uso Público em Unidades de Conservação Federais. 2020. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/parnasaojoaquim/images/stories/ORIENTACOES_PUP_ICMBIO.pdf Acesso em: 20 set. 2024.

LUSHAJ, Bashkim Mal *et al.* Recognition, dedication and management of the Protected Areas, as and understanding and enhancing of the ecotourism are great opportunities given through education, a request of time in Albania. *Online International Interdisciplinary Research Journal*, v. 5, p. 2249-9598, 2016.

MANETTA, Bárbara Romano *et al.* Unidades de Conservação. **Engenharias On-line**, v. 1, n. 2, p. 1-10, 2016.

MARQUES, F.; ROCHA, M. B. Impactos do uso público em Unidades de Conservação: produção científica no Rio de Janeiro. **Research, Society and Development**, v. 8, n. 3, pp. 01-26, 2019.

MMA. Roteiro Metodológico de Planejamento voltado para Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2002. 136p. Disponível em: <http://www.ICMBIO.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteiroparna.pdf>. Acesso em 24 fev 2021.

MMA. Instrução Normativa nº 07, de 21 de dezembro de 2017. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de Unidades de Conservação da natureza federais. MMA/GABIN/ICMBIO. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_07_2017.pdf, Acesso em 23 Fev 2021.

MMA. Painel de Unidades de Conservação Brasileiras [online]. 2024. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjUxMTU0NWMTODkyNC00NzNiLWJlNTQ0tNGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9>, Acesso em 12 Jul 2024.

MELO, R. B. Nova abordagem para Elaboração do Plano de Manejo. 2018. 33 Slides. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/11836374/>. Acesso em 12 mar 2021.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F. Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional Rio de Janeiro: UNEP - WCMC, 2011. 121 p.

MENEGHEL, Cinthia Albuquerque; ETCHEBEHERE, Mario Lincoln de Carlos. Parques Nacionais no Brasil e a prática do turismo sustentável. **Revista Hospitalidade**, v. 8, n. 1, p. 78-94, 2011. Disponível em: <https://revhosp.org/hospitalidade/article/view/384>. Acesso em: 22 nov 2024.

MOBERG, Tara *et al.* Designing and managing protected and conserved areas to support inland water ecosystems and biodiversity. Gland, Switzerland: IUCN, 2024.

MOORE, Roger *et al.* Understanding users' perceptions of trail resource impacts and how they affect experiences: An integrated approach. **Landscape and Urban Planning**, v. 107, n., p. 343-350, 2012.

MOREIRA, Flávia Alves *et al.* O que motivou a criação dos Parques Nacionais no Brasil? **GEOgraphia**, v. 25, n. 55, 2023.

O ECO. É hora de repensar o Plano de Manejo, 2017. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/e-hora-de-repensar-o-plano-de-manejo/>>. Acesso em 10 mar 2021.

OLIVEIRA, Maria Amália Silva Alves de *et al.* Ampliando Horizontes Para o Turismo no Rio da Prata de Campo Grande a Partir da Perspectiva do Uso Público no Parque Estadual da Pedra Branca (RJ). **Revista Turismo em Análise - RTA**, v. 31, n. 2, p. 244-270, maio/ago., 2020.

PÉREZ-CALDERÓN, Estaban *et al.* Perception of Sustainability of Spanish National Parks: Public Use, Tourism and Rural Development. **Sustainability**, v. 12, n. 4, 2020.

PIRES, Paulo dos Santos; RUGINE, Vitoria Muñoz Trujillano. Reconhecimento do Uso Público nos Parques Estaduais no Brasil com ênfase na visitação turística. **Revista Brasileira De Ecoturismo**, v. 11, nº1, p. 61-80, 2018.

RECH, Izadora Flores.; PERELLO, Luiz Fernando Carvalho.; CANTO-SILVA, Celso Roberto. Panorama do Uso Público em Parques Estaduais do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira De Ecoturismo**, v. 10, nº 4, 2017.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em Áreas Protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**, v. 22, n. 1, p. 67–86, jan. 2020.

SALEME, E. R.; COSTA, W.C. Plano de Manejo como mecanismo defensivo permanente de planejamento em defesa do patrimônio natural. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 10, n. 1, p. 29-53, jan/abr 2020. <https://doi.org/10.18226/22370021.v10.n1.02>.

SALVIO, G. M. M. Áreas Naturais Protegidas e Indicadores Socioeconômicos: o desafio da conservação da natureza. Jundiaí: Paco Editora, 2017. v. 1. 216p.

SALVIO, Geraldo Majela Moraes; GOMES, Carolina Ribeiro. Protected Area Systems in South American Countries. *Floresta Ambiente*. Seropédica, v. 25, n. 4, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217980872018000400122&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 jan. 2019.

SALVIO, Geraldo Majela Moraes; GOMES, Carolina Ribeiro. A invisibilidade econômica dos parques nacionais brasileiros. In: SUTIL, Thaise et al. *Turismo em áreas protegidas*. Criciúma, SC: UNESC, 2021, p. 34-55.

SANSOLO, Davis Gruber (ed.) *Uso público em áreas protegidas: contribuições para gestão de Unidades de Conservação* [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2020, 252 p. ISBN: 978-65-5714-012-3. <https://doi.org/10.7476/9786557140123>.

SANTOS, N. B dos. Efetividade dos Planos de Manejo na gestão dos Parques Estaduais de Minas Gerais. 2016. 75p. Dissertação (Mestrado em Ecologia, Conservação e Manejo da Vida Silvestre). Instituto de Ciências Biológicas. Universidade Federal de Minas. 2016.

SILVA, M. S. F; ANUNCIACÃO, V. S.; ARAÚJO, H. M. Desafios na Gestão Ambiental Participativa em Unidades de Conservação, Brasil. *Revista Geografar Curitiba*, v.15, n.1, p.195-219, jan. a jun. 2020.

SIMAS-PEREIRA, G. O Plano de Manejo e o seu Uso como Ferramenta de Gestão dos Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro. 2009, 115 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Florestas, Rio de Janeiro, 2009.

SMITH, Emily April *et al.* Gateway community stakeholders' perceived impacts of protected area management actions: The case of North Carolina (U.S.) state parks. **Journal of Outdoor Recreation and Tourism**, v. 47, 100792, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2024.100792>.

SOARES, I. A.; SILVA, W. G.; OLIVEIRA, J. E. L. Planejamento, gestão e sustentabilidade da Área de Proteção Ambiental de Jenipabu, Rio Grande Do Norte, Brasil. *Geosul*, Florianópolis, v. 34, n. 73, p. 193-216, set./dez. 2019. <http://doi.org/10.5007/1982-5153.2019v34n73p193>.

TORRES, R.; COSENZA, B. Avaliação da gestão e sustentabilidade do do Caparaó (Estados de Minas Gerais e Espírito Santo), Brasil. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 4, n. 8, p. 395-419, 2017. <https://dx.doi.org/10.21438/rbgas.040813>

THOMAS, L.; MIDDLETON, J. *Guidelines for management planning of protected areas*. Gland: IUCN-WCPA, 2003. 79 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria Coordenada nas Áreas Protegidas da América Latina**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria->

[coordenada-nas-areas-protegidas-da-america-latina.htm](#). Acesso em 25 nov. 2024.

TUVI, E. L.; VELLAK, A.; REIER, Ü.; SZAVA-KOVATS, R.; PÄRTEL, M. Establishment of protected areas in different ecoregions, ecosystems, and diversity hotspots under successive political systems. *Biological Conservation*, v.144, p.: 1726–1732, 2011.

VASCONCELLOS, J. *et al.* Introdução aos PM de Unidades de Conservação. Apostila de EAD. ICMBIO/MMA, 2018.

VASCONCELOS, A. R. M.; FRAXE, T. J. P.; NORTE FILHO, A. F.; COSTA, M. S. B.; OKA, J. M.; CARNEIRO, J. P. R. et al. O uso do Plano de Gestão pelos gestores de Unidades de Conservação. *Research, Society and Development*, v.12, n.1, 2023.

VILHENA, C. Nova abordagem para elaboração de Planos de Manejo de Unidades de Conservação. 2019. 28 Slides. Disponível em: <http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/reunioes/uploads/mARFnQYp4PVxx9Q8R67IxcSgHMcOBgyo.pdf>. Acesso em 12 mar 2021.

WEAVER, D. B.; LAWTON, L. J. A new visitation paradigm for protected areas. *Tourism Management*, 60, p. 140–146, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2016.11.018>.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Travel & Tourism Competitiveness Report 2015.**

Disponível em:

http://www3.weforum.org/docs/TT15/WEF_Global_Travel&Tourism_Report_2015.pdf.

Acesso em 31 out. 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Travel & Tourism Competitiveness Report 2017.**

Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>. Acesso em 31 de out. 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Travel & Tourism Competitiveness Report 2019.**

Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf. Acesso em 31 de out. 2024.

Artigo 3

Effects of Tourism Concessions in Protected Areas around the world³

Carolina Ribeiro Gomes, Wanderley Jorge da Silveira Junior, Cleber Rodrigo de Souza, Geraldo Majela Moraes Salvo, Aloysio Souza de Moura, André Luiz Ferreira da Silva, Carolina Costa Rodrigues, Felipe Santana Machado, Gabriela Furbino Brêttas Lana, Lauana Silva Costa, Lívia Laiane Barbosa Alves e Marco Aurélio Leite
Fontes

Abstract

This study aimed to investigate tourist concessions around the world and their main effects. To do so, we explored the descriptive information according to specific variables and the existing balance between positive and negative effects. We found that the concessions fulfill their economic role through the development of tourist activity, but they have deficiencies in social, environmental and procedural parameters. The most significant positive effect especially concerns the economy and tourism. On the other hand, the negative social effect showed a higher percentage and is related to the lack of partnership with the community. Most concession types are strictly linked to tourism by large companies. The local population is not fully included in the processes or considered partners, and they only participate in the provision of services. We also found an imbalance between positive and negative effects, with evidence of inconsistency in the processes. The processes considered inconsistent compromise local sustainability, the management objectives of the areas, and generate unequal opportunities. This scenario reveals that tourism concessions are still fragile and can compromise sustainable tourism development and nature conservation in PA. Furthermore, processes based on economic policies when implemented in conservation efforts only guarantee the maximization of economic benefits, disfavoring social and environmental objectives. We defend the control and continuous monitoring of concessions in order to maintain more consistent and effective processes.

Keywords: National Park; Tourism; Conservation; Public-private partnership.

Introduction

Concessions for tourism in Protected Areas (PAs) represent the mechanism by

³ O capítulo se apresenta nas normas correspondentes à sua publicação científica.

which the public authority grants a private entity the right to use land or offer specific services. They occur by providing support services for visitation, accommodation, food, recreation, and education (among others) (Spenceley et al. 2017), and have been encouraged as a strategy to finance and improve tourism implementation in these areas (Gorini et al. 2006; Thompson et al. 2014).

PAs are historically publicly funded and have government budgets as their main source of income (Silva et al. 2021). The average budget for PAs in 2002 was about 30% of the minimum amount required for the conservation of these spaces (Spergel 2002). The values became even lower in 2017, and in 2018 the reduction became negative for the areas. For example, budget cuts to conservation resources in Brazil have been drastically reduced, with values falling from around R\$5.9 billion to around R\$3.2 billion in 2018 (WWF 2018; Silveira Júnior et al. 2019).

Following the world trend, the resources destined to environmental protection had considerable losses, reducing the capacity of public entities to act in preserving nature. Governments began to allocate less human and financial resources to cover management costs, causing areas to frequently present financing deficits (Watson et al. 2014; Silva et al. 2019). It is worth noting that PAs considerably spread on a global scale between 1992 and 2016, reaching approximately 200,000 (Salvio and Gomes 2018). The number of areas in the world had doubled by 2018, reaching more than 230 thousand, and approximately 270 thousand in 2022 (UNEP-WCMC et al. 2018; WCPA 2022).

In this scenario, tourist concessions act as an alternative to maintain these spaces in guaranteeing the provision of services while contributing to their maintenance (Spenceley et al. 2017). Governments have reduced their role in biodiversity conservation and are still facilitating participation of the private sector and civil society, creating market structures, incentives and other forms of support (Hodge and Adams 2012).

However, the debates mainly concern the capacity of local governance to direct the processes in a transparent and equitable manner. They are strategies based on economic policies that must generate multiple benefits, whether economic, commercial and social, and meet the main objective of PAs, namely preserving nature (Eagles et al. 2009; Dinica 2016; Brumatti and Rozendo 2021).

According to Rodrigues and Abrucio (2019), the issue of partnerships raises

different positions on the way in which the public good should be managed and used. For example, there are still weaknesses related to local populations which were already supported by permits and other types of use, which in turn regulated aspects of environmental preservation, local businesses and issues related to land regularization (Stone and Nyaupane 2015; Zhang and Liu 2018).

This theme brings up the important discussion about the way concessions are carried out and the effects they cause. Debates are still incipient regarding their contribution to conservation in fulfilling the objectives of the PAs and for the surrounding communities (Rodrigues and Godoy 2013; Matheus and Raimundo 2017; Rodrigues and Abrucio 2019). However, it has aroused scientific interest (Ojeda 2012; Vuohelainen et al. 2012; Coghlan and Castley 2013; Dinica 2016; Rylance 2016; Spenceley et al. 2017; Zhang and Liu 2018; Rodrigues and Abrucio 2019), seeking to understand the vulnerabilities of processes and public policies related to tourism concessions.

In this scenario, it is essential to highlight that PAs are protected spaces with specific objectives which are managed by effective means to achieve the conservation of biodiversity, ecosystem services and associated cultural values (Dudley 2008). Tourism management in these places can occur through the action of the public power, of shared management, with governance by indigenous peoples and traditional communities, which can (for example) guarantee Community Based Tourism (CBT) and support tourist services from the concessions (Leung et al. 2019). PAs enable the protection of nature and economically and socially promote local development, as well as enable participation in local realities and in the appreciation of the production of knowledge, whether traditional or produced by academic efforts (Salvio and Gomes 2021).

In this context, we investigated concessions for tourism in PAs around the world and their main effects (negative and positive). To do so, we extracted descriptive information related to its effects through content analysis. With this, we seek to answer how the trend of concessions related to economic policies influence conservation results.

Material and methods

Data collection

We searched on Google Scholar, Web of Science and Science Direct platforms using the Boolean terms “AND” for the keywords “concession”, “protected area”, “effect” and “tourism”. The articles found based on the keywords were grouped by year with a cut-off between 1980 and 2021. A total of 72 articles were initially found.

Articles which did not have all the keywords searched, did not show the universe of concessions for tourism and did not present the PA in their study area were considered as exclusion criteria. Thus, we kept 26 articles (SM 1).

It is important to highlight that the word “concession” was considered in a generic and comprehensive way, without direct linkage to any specific law or regulation. It is the most widespread concept that represents the idea of partnership for the use of services between the public power and the private initiative and civil society. The term “concession” was considered the most appropriate in the search for keywords.

Content and data analysis

We used the Content Analysis methodology (Bardin, 2011) to identify variables from the data collection, and then group categories from them. Information on countries was obtained from the “Materials and methods” and “Results” sections in the selected articles. Therefore, the existing spatial pattern in relation to PA partnerships related to continents was analyzed to understand which countries most consistently have concessions or studies on the subject.

The variables of PA category, concession model, partners, community participation, and positive and negative effects of the concession processes were identified and we subsequently determined categories based on them, grouping themes by similarities.

The data for the analysis of the type of protected area were described, observing the typology of the areas presented in the articles. All models and typologies found were analyzed according to their management objectives to prove the area specification and classified according to the System of Management Categories of Protected Areas of the International Union for Conservation of Nature (IUCN), in order

to guide the definition, classification and organization of these areas by defining different categories and conservation objectives (Dudley, 2008) (SM 2).

For the type or model of concession, the content analysis was performed with the presence and absence of tourism indicators, generated from similar keywords found, in which analysis categories were generated (unspecified tourist concessions; tourist activities and leisure; accommodation; food; commerce; management; civil construction; monitoring; and partnership with the community, which corresponds to the indication that there was a concession with the objective of community-based tourism). In addition, we added the category "not mentioned" when the type of grant was not mentioned in the study.

The partners were considered based on the agents responsible for carrying out the concession and grouped by similar terms, such as: private companies ("private companies" and "tourism companies"); community ("local communities", "local residents" and "indigenous peoples"); "non-governmental organization"; associations' category (traders' association, as mentioned in one of the studies); and others.

Next, two aspects were evaluated for the participation of local communities: (i) whether the article included or considered local communities in the study; and (ii) If so, how do these communities participate? Thus, the first aspect was comprehensive in order to observe which articles addressed communities, whether in terms of the concession directly, the influences that these communities had on the process, the effects of the concession on populations or other forms of inclusion.

The second aspect indicated their participation form, observing the following categories: (i) Management: Articles that include populations and if they act directly or indirectly in planning levels of protected areas or their public use; also includes mediation and management through community-based institutions; (ii) Services: Articles that include communities and if they act as service providers, either for the concessionaires responsible for public use or independently provide various services related to public use directly or indirectly; (iii) Partnerships: Articles that include populations and if they act as partners of the person responsible for the management of public use, whether the public agency, or private company, or NGOs, which can be done through assigning of public-private, community partnerships or other initiatives for the development of key activities; (iv) Others: Other forms of participation which do not apply to any of the above categories; (v) Not applicable: Articles which do not

include populations or do not specify about it not being possible to analyze how the participation is.

The effects (positive and negative) found were organized into pairs with 7 categories (SM 3) from the content analysis: Environment (-) and Environment (+), Economy (-) and Economy (+), Local Economy (-) and Local Economy (+), Social (-) and Social (+), Inconsistent Processes (-) and Consistent Processes (+), Conflicts (-) and Conflicts (+), and Tourism (-) and Tourism (+).

Then, we built a map with the collected data representing the locations, as well as quantifying the representativeness (%) of the categories of protected area, concession models, partners and participation forms by the population. Finally, we explored the descriptive information according to the variables and the existing balance between positive and negative poles to understand the global patterns related to tourism concessions and how they influence conservation results.

Results

The search resulted in 26 studies, most of them located on the African continent. The most identified PAs were National Parks (IUCN Category II) (17 PAs) (Figure 1). We identified two areas together in one study, indicated by categories II and VI (Protected area of sustainable use of natural resources). Two studies did not provide information on the type of PA.

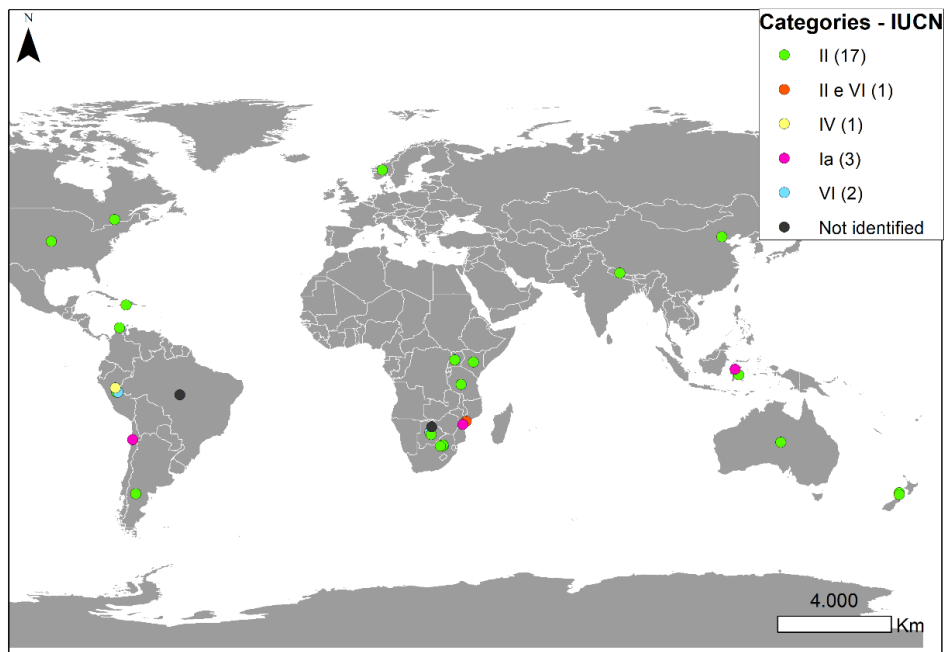


Figure 1: Geographical distribution of protected areas present in the surveyed studies, organized according to their IUCN category.

Regarding the concession model (Figure 2), we highlight those focused on tourist activities, mentioning ecotourism, photographic tourism, diving, skiing, fishing and hunting, as well as the lodging and food categories, which together represent 48.9%. In addition, 21% of studies represent concessions for tourism, but the type was not specified. Only 4.6% of the studies indicated that there was a partnership with the community for Community Based Tourism.

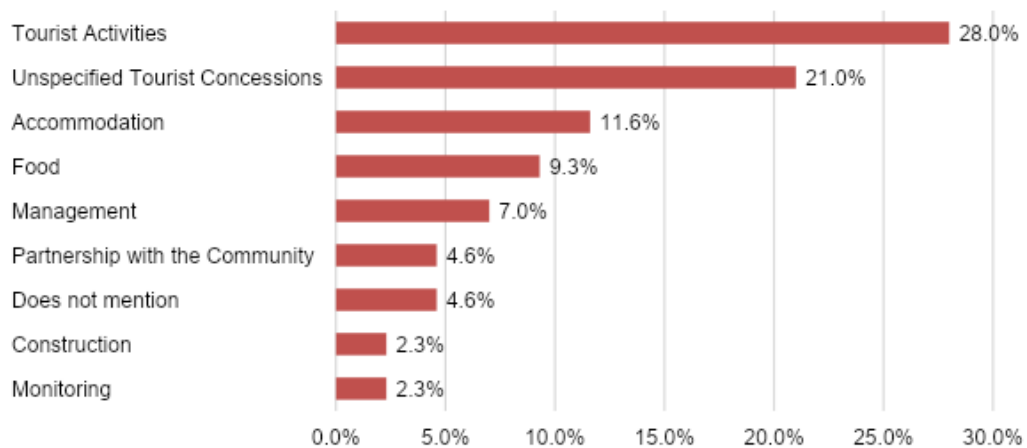


Figure 2: Percentage representation of the types of concession found in the studies.

Private companies are the main partners, present in 84.6% of the studies considered. Most of the studies evaluated did not include local populations (30.8%) (Figure 3). When they are included, they qualify as service providers. This means that most concession services are linked to tourism to the detriment of partnerships with communities.

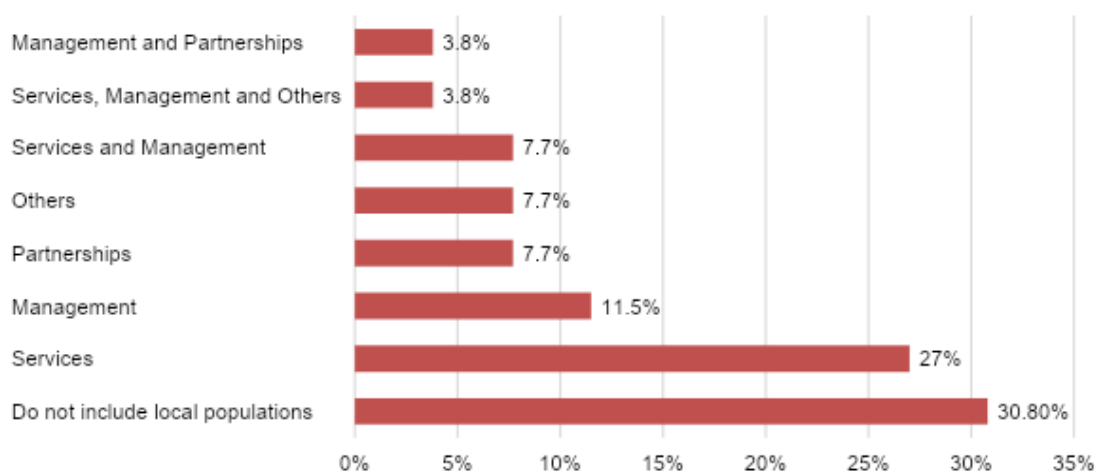


Figure 3: Percentage representation of the participation form of the local population.

We found considerable imbalance between the effect pairs (positive and negative). The biggest percentage difference between the negative and positive effects is in the processes. The studies indicated legal, financial or resource weaknesses that could compromise sustainability, the management objectives of the areas and inequality of opportunities between those involved. We also identified that the processes considered consistent had the lowest percentage, behind the tourism and environment categories.

A total of 23.08% of the works found present benefits driven by tourism. From a negative point of view (indicated in 3.85% of the studies), it is pointed out that the tourist experience mainly presented weaknesses in relation to access to tourist services and activities. These values represent the second largest difference found in the effects, generating a 19.23% percentage difference between positive and negative effects. The negative effect on the environment represented 30.77% of the studies to the detriment of 15.38% of positive effects, evidencing the imbalance of 15.38% between the poles.

We emphasize that only the economic effects and tourism showed a higher positive percentage in the studies found. The other categories evaluated showed greater negative percentages than positive percentages. The main negative effects are those related to social (42.31%) and environmental (30.77%) categories (Figure 4), which reveal the scope of local communities and environmental parameters in the implementation of processes.

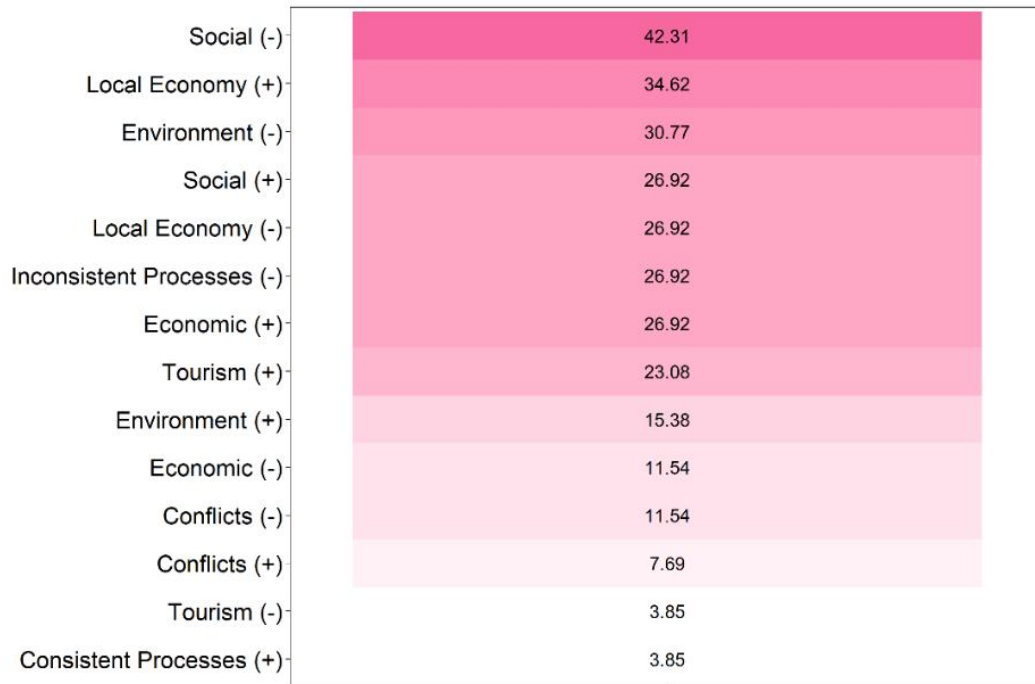


Figure 4: Representativeness of the effects (%) observed in the studies surveyed.

The effects for the economy on a macro and local scale showed a considerable positive percentage, with the local economy having the most significant positive result. Regarding the economy on a macro scale, the concession processes provided movement in the tourist market, offering quality services and economic benefits cited in 26.92% of the studies.

Discussion

Main positive effects of concessions and their consequences

The results showed that the main positive effects in the concession processes are related to economic aspects and tourist activities, as presented in the effects matrix obtained for the evaluated studies (SM 4). The positive effects reveal that the

concession processes provide movement in the tourist market, generating economic benefits for the management of the area and also for the communities. In addition, they enable an increase in revenue from the area and those destined for the government, increase in agricultural productivity and generate better conditions for employment, housing, food security, quality of life and social cohesion in the community (Geoghegan 1994; Martin and Chehébar 2001; Saporiti 2006; Boer et al. 2007; Wilson et al. 2009; Gardner 2012; Ojeda 2012; Saayman et al. 2012; Stone and Nyaupane 2015; Rylance 2016; Trihatmoko 2018; Rodrigues and Abrucio 2019).

This highlight of the tourist and economic scope from the positive effects found in the research reveals that when they are destined to occur in conservation spaces, they are delivered to the private sector with the aim of strengthening the economy (Araújo Junior 2005), constituting a result of the neoliberal bias consistent in the public policies related to concessions. The establishment of concessions occurs as a strategy to involve the private sector in the maintenance of PAs (Thompson et al. 2014; Bertolin 2020), since governmental fragility lies in the lack of financial and human resources to efficiently manage these places (Rodrigues and Abrucio 2019).

For Saayman et al. (2012), the concession fulfills its economic role through the development of tourist activity. There are significant improvements in tourist structures and equipment, which results in the effective provision of services and strengthening of the visitor experience in the PAs (Wells and Sharma 1998; Kirkby et al. 2011; Stone and Nyaupane 2015; Pereira et al. 2021). The commitment to tourism management in these places increases the possibility of satisfying the expectations and motivations that lead the visitor to select a certain area as a destination. Quality experiences and structures are essential since satisfied visitors are those who return and economically contribute to the region, and can become conservation supporters (Coelho 2015; Gomes et al. 2021).

It is worth considering that PAs have a responsibility to maintain the quality of the visitors' experience while contributing their full potential to society, since high quality experiences arouse the support of tourists in conserving the environment (Manning 2002). By encompassing the complete tourist experience, it is possible to guarantee improvement of the tourist experience, meet the needs of the communities and guarantee effectiveness in the processes (Riva et al. 2014; Godoy and Leuzinger 2015).

Low participation of local communities in concessions and expected consequences

Our results showed that the participation of communities in the concession processes is low. They are little included or considered partners, with the main participation being the provision of services. The lack of local participation can generate social exclusion, intensify territorial conflicts and compromise livelihoods, tourism management and nature conservation itself (Mbaiwa et al. 2008; Kirkby et al. 2011; Gardner 2012; Vuohelainen et al. 2012; Dinica 2016; Stone and Nyaupane 2016).

The negative social effect presents itself with a considerable percentage, especially if we compare it with the positive social effects found. This result may possibly be related to the incipient partnership with local communities. Such an imbalance can rescue results similar to the social exclusion that occurred in different periods in the history of the PA (Dowie 2011), since the distance of the populations from the process generates numerous weaknesses in the social sphere, such as a lack of financial and human resources (Rodrigues and Abrucio 2019; Wells and Sharma 1998); increased underemployment and poor working conditions (Christian and Mwaura 2013; Ojeda 2012); livelihood impacts (Mbaiwa et al. 2008); among others. This factor also leads to environmental problems (Geoghegan 1994; Sloan et al. 1994; Kirkby et al. 2011; Christian and Mwaura 2013; Pereira et al. 2021), conflicts (Gardner 2012; Vuohelainen et al. 2012; Stone and Nyaupane, 2012; Stone and Nyaupane, 2016) and lack of responsibilities with management plans (Wells and Sharma 1998; Dinica 2016;).

These data consolidate the fact that the main partners considered are usually large private companies based on the premise that they have experience and economic movement in relation to tourist services. These arrangements generate unequal opportunities with local companies and make processes inconsistent.

According to Zhang and Liu (2018), it is essential to involve small and medium-sized entrepreneurs in concessions, which must be effectively included in addition to just providing services in order to encourage and strengthen the production chains of surrounding communities (Thompson et al. 2014) and allow more investment in conservation projects (Stone and Nyaupane 2015). It is not just about generating employment and income through concessions, but especially certifying the quality of

the benefits generated, the involvement of the population in decision-making and the socioeconomic impact in the local context (Botelho and Rodrigues 2016). Moreover, we understand that partnerships with local communities can also strengthen and maximize positive effects. According to Ojeda (2012), the inclusion of local communities in the concession process should appear more clearly in the proposals.

We also found that concession processes focused on tourist activities, accommodation and food prevail in the international scenario. On the other hand, there is a low percentage for those in which the focus is the connection with reality and local experience.

As highlighted by Botelho and Rodrigues (2016), there is considerable potential in inserting community initiatives in tourism management in PAs. Community-based tourism (CBT) diffuses the social dimension of tourism practice, in which the local community has substantial control and management involvement (WWF 2001). However, while concessions are established as an important strategy for tourism management, CBT is a mechanism for promoting the development of local tourism, but still receives minimal attention in government programs (Rodriguês and Abrucio 2019). Most concession models are especially linked to tourism activities linked to large operators to the detriment of partnerships with communities.

These results indicate that concessions created only under economic policy criteria reflect the weaknesses in designing and implementing complete concession projects, since under this bias they are excluding environmental and social processes. According to Holmes and Cavanagh (2016), conservation under this bias promotes market movement, however, it can modify local particularities, create impacts and cause inequalities.

Imbalance between the effects of concessions and their consequences

We verified that there is an imbalance in the effects generated by the concession processes, in which the positive ones are mainly economic ones (on a macro and local scale) and tourism; on the other hand, the other evaluated categories (environment; social; processes and conflicts) have more negative effects. Our results demonstrate that concessions still need to be adjusted. They present considerable gaps in social, environmental and procedural parameters, mainly related to consistency and local opportunities. This imbalance results in inertia in the

development of PAs and points to the need for improvements in the concession structure.

This result corroborates the structure presented by Salafsky (2010), in which he understands that in order to integrate development with conservation projects, it is necessary to consider previous objectives, effective means and broad ends to be achieved. The distance between conservation and local development objectives depends on the balance between the effects they generate (Grandia 2007; Büscher 2010), otherwise it may delegitimize the sustainable models available to projects (Fay 2013). The context in which we find the concessions incorporates models which highlight economic issues, but distance social actors (Kline and Slocum 2015).

We found that the largest percentage difference between the negative and positive effects is in the processes. The results showed legal and financial weaknesses and deficiencies in the elaboration and inspection of contracts, as verified by Haukeland (2010), Christian and Mwaura (2013), Dinica (2016), Zhang and Liu (2018), Spenceley et al. (2017), and Rodrigues and Abrucio (2019), factors which reflect in the inconsistency and unsustainability of the processes. For Zhang and Liu (2018), inconsistent processes can promote failures in environmental protection and ineffective projects in terms of providing social support, monitoring and safety.

In order to generate stability in the process, we emphasize the importance of continuous monitoring of concessions to maintain more consistent processes. To do so, control and inspection programs are essential to ensure compliance with previously known and established agreements and objectives and thus guarantee the development of best practices in relation to concessions (Saayman et al. 2012; Stone and Nyaupane 2015; Wyman et al. 2011; Dinica 2016; Rodrigues and Abrucio 2019; Bertolin 2020; Brumatti and Rozendo 2021; Pereira et al. 2021).

The effects of concessions and conservation objectives

An important result that we identified concerns the imbalance between the negative and positive effects on the “environment” when the former was higher. This imbalance shows us that nature conservation is not a key element of tourism concession projects. When economic policies are exclusively considered in conservation efforts, they only guarantee the maximization of economic benefits to the detriment of other objectives, which should be considered because they occur in PAs

(Büscher and Fletcher 2015; Fletcher 2010; Montes 2019).

It is important to say that the PAs represent a strategy for the conservation of biodiversity, however their implementation is more comprehensive than just considering a single bias in the demands. The dynamics of tourism in these places should be developed as a conservation strategy, and also as a tool for integrating social, economic and environmental policies (Bushell and Bricker 2017; Leung et al. 2019).

PAs have broad and widespread sustainability goals. According to Rodrigues and Abrucio (2019), public-private action in these places must guarantee environmental, social and educational objectives, since one of the functions of the PA is also to promote socio-environmental benefits and provide society with access to nature. It is worth mentioning that our results showed that the management category in which the concession processes for tourism most occur are National Parks (IUCN Category II), which is the most well-known and traditional protected area category in the world (Cunha and Spinolla 2014), aimed at protecting natural biodiversity, ecosystems, their ecological structures and environmental processes. It should be used for tourism promotion, environmental education, recreation and research, with all nature conservation activities (Dudley 2008).

The creation of parks has become the conservationist mechanism to act against nature degradation situations throughout the history of PAs (Davenport and Rao, 2002). The possibility of creating them for tourism gained strength at the 10th IUCN General Assembly in India, where the permission of visitors to these places was recommended (Terborgh and Van Schaik 2002; Machado 2014; Godoy 2015).

It is worth mentioning that the guidelines for sustainable tourism in Parks refer to the ideal prerogative in which there is integration between economic, sociocultural and environmental issues. In this sense, concessions must provide benefits for all interested parties, including stable jobs, appreciation of local businesses, and assessment of environmental impacts, meaning a complete, participatory and integrative structure (Spenceley et al. 2017).

We understand that it is critical to balance institutional, social and environmental issues with economic policies in order to improve the concession structure (Shanee et al. 2020). Thus, this work shows the urgency of considering comprehensive and effective public policies in relation to communities and ensuring inspection and

monitoring of processes, so that pre-established agreements and PA management objectives are fulfilled.

Conclusions

Concessions for tourism represent an important trend in the management and promotion of tourist activity around the world. They are designed for Protected Areas based on economic policies, as alternatives for financing and maintaining these spaces. They fulfill their economic role, generating positive results for the economy and for tourism; however, they still have imbalances, generating negative results in the social context.

The results of this work alert us to the significant risks of only focusing concession processes on economic benefits. We consider that this arrangement of tourist service concessions has considerable influence on the results of conservation in the sense that the effects generated from a social, environmental and procedural point of view still have unsatisfactory results, and leads us to an antagonistic model in relation to comprehensive and participatory conservation initiatives.

We suggest studies and investments in methodologies for evaluating concessions to make the processes more complete and evaluate each case in particular, weaknesses and local particularities. It is essential to advance in studies to develop public policies and direct processes in an equitable and comprehensive manner. Consistent processes are more likely to balance environmental protection, social support and economic development.

Acknowledgements

We thank the *Laboratório de Manejo e Conservação de Áreas Naturais da Universidade Federal de Lavras*; the *Grupo de Pesquisa em Áreas Protegidas do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais – Campus Barbacena*; and the *Grupo Brasil Verde*.

References

Bardin L (2011) *Análise de conteúdo*. São Paulo, 229 p.

Bertolin CM (2020) Gestão financeira de Unidades de Conservação: perspectiva teórica sobre turismo e uso público em Minas Gerais, Brasil. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade* [online] 7(15):373-386.

[http://dx.doi.org/10.21438/rbgas\(2020\)071527](http://dx.doi.org/10.21438/rbgas(2020)071527)

Boer WF, Stigter JD, Ntumi CP (2007) Optimising investments from elephant tourist revenues in the Maputo Elephant Reserve, Mozambique. *Journal for Nature Conservation* 15(4):225-236. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2006.11.002>

Botelho ES, Maciel GG (2018) A reprodução capitalista do espaço por meio da concessão de serviços e as implicações no lazer dos visitantes no da Tijuca–RJ. *Caderno Virtual De Turismo* 18(3): 25-40.

<https://doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1554>

Botelho ES, Rodrigues CGO (2016) Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. *Caderno Virtual de Turismo* 16(2):280-295. <https://doi.org/10.18472/cvt.16n2.2016.1202>

Brumatti PNM, Rozendo C (2021) Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* 15(3): e-2119. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2119>

Christian M, Mwaura F (2013) Economic and Social Upgrading in Tourism Global Production Networks: Findings from Uganda. *Economic Policy Research Centre* 103: 1-36 <https://ageconsearch.umn.edu/record/159670>. Acesso 23 Nov 2021

Coelho MF (2015) O que Atrai o Turista? Gestão da Competitividade de Destinos a partir de Atrações e da Atratividade Turística. *Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade* 7(4): 489-505 <https://doi.org/10.18226/21789061.v7iss4p489>

Coghlan A, Castley G (2013) A matter of perspective: residents', regulars' and locals' perceptions of private tourism ecolodge concessions in Kruger National Park, South Africa. *Current Issues in Tourism* 16(7-8): 682-699.

<https://doi.org/10.1080/13683500.2013.785482>

Dinica V (2016) Tourism concessions in National Parks: neo-liberal governance experiments for a Conservation Economy in New Zealand. *Journal of Sustainable*

Tourism 25(12):1811-1829. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1115512>

Dudley N (Editor) (2008) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN, Switzerland

Eagles PFJ, Baycetch CM., Chen X et al (2009) Guidelines for planning and management of concessions, licenses and permits for tourism in protected areas, Tourism planning and management program, Universidade de Waterloo, Ontário, Canadá.

Gardner B (2012) Tourism and the politics of the global land grab in Tanzania: markets, appropriation and recognition. The Journal of Peasant Studies 39(2):377-402. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.666973>

Geoghegan T (1994) Financing strategies for protected areas in the insular Caribbean

Progetto Self-financing Protected Area https://www.selfpas.it/libreria/Funding_PAs-Caribbean_case_studies.pdf. Acesso 20 Sept 2021

Gorini APF, Mendes EF, Carvalho DMP (2006) Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do do Iguaçu. Revista BNDES 24:171-209 <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2487>. Acesso 14 Aug 2021

Godoy L (2015) O Modelo de Gestão e o Financiamento de Áreas Protegidas nos Estados Unidos da América. Revista de Direito Ambiental 77: 361 – 414 <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/17171>. Acesso 16 Aug 2021

Godoy L, Leuzinger MD (2015) O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil : características e tendências. Revista de informação legislativa 52:223-243 <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/512457>. Acesso 16 Aug 2021

Gomes CR, Salvio GMM, Figueiredo MA (2021) Recreational opportunities offered in Protected Natural Areas: analysis of the most visited National Parks in Brazil and the United States of America in 2017. Sociedade e Natureza 33:e58518

<https://doi.org/10.14393/SN-v33-2021-58518>

Haukeland JV (2010). Tourism stakeholders' perceptions of national park management in Norway. *Journal of Sustainable Tourism* 19 (2):133-153

<https://doi.org/10.1080/09669582.2010.517389>

Hodge I.D, Adams WM (2012) Neoliberalisation, rural land trusts and institutional blending. *Geoforum* 43:472–482 <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.11.007>

Holmes G, Cavanagh CJ (2016) A review of the social impacts of neoliberal conservation: Formations, inequalities, contestations. *Geoforum* 75: 199–209

<https://doi.org/10.1068/a140194p>

Igoe J, Brockington D (2007) Neoliberal Conservation: A Brief Introduction.

Conservation & Society 5(4):432-449 <https://doi.org/10.18574/9781479862689-032>

Jenkins CN, Joppa L (2009) Expansion of the global terrestrial Protected Area System. *Biological Conservation* 142:2166–2174

<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2009.04.016>

Kirkby CA, Giudice R, Day B et al (2011) Closing the ecotourism-conservation loop in the Peruvian Amazon. *Environmental Conservation* 38(1):6-17

<https://doi.org/10.1017/S0376892911000099>

Leung YF, Spenceley A, Hvenegaard G, Buckley R (eds.) (2018) Tourism and visitor management in protected areas: Guidelines for sustainability. Best Practice Protected Area Guidelines Series n°27, Gland, Switzerland: IUCN.

<https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2018.PAG.27.en>

Leroux SJ, Krawchuk MA, Schmiegelow F et al (2010) Global protected areas and IUCN designations: Do the categories match the conditions? *Biological Conservation* 143:609-616 <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2009.11.018>

Martin CE, Chehébar CE (2001) The national parks of Argentinian Patagonia - Management policies for conservation, public use, rural settlements, and indigenous communities. *Journal- Royal Society of New Zealand* 31(4):845-864

<https://doi.org/10.1080/03014223.2001.9517680>

Matheus FS, Raimundo S (2017) O resultado das políticas públicas de ecoturismo em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* 11(3):454-479 <https://doi.org/10.7784/rbtur.v11i3.1336>

Mbaiwa J, Ngwenya BN, Kgathi DL (2008) Contending with Unequal and Privileged Access to Natural Resources and Land in the Okavango Delta, Botswana. *Singapore Journal of Tropical Geography* 29(2):155 – 172 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9493.2008.00332.x>

Ojeda D (2012) Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. *The Journal of Peasant Studies* 39(2):357-375 <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.658777>

Ondicho TG (2012) Comunidades Locais e Desenvolvimento de Ecoturismo em Kimana, Quênia. *Revista de Turismo* 13:1-20
<https://ageconsearch.umn.edu/record/159670>. Acesso 23 Nov 2021

Penna-Firme R (2018) Direitos socioambientais, conservação neoliberal da natureza e agricultores no Parque Estadual da Pedra Branca, RJ. *Revista PerCursos* 19(39):50-76 <https://doi.org/10.5965/1984724619392018050>

Pereira SR, Fernández J, Herrera J, Olea J (2021) Assessment of landscape transformation in protected areas. *Environmental Impact Assessment Review* 86(106472) <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106472>

Riva AL, Aidar F, Toledo C (2014) Unidades de Conservação no Brasil: A contribuição do Uso Público para o Desenvolvimento Socioeconômico. São Paulo: Semeia, 53 p.

Rodrigues CGO, Godoy LRC (2013) Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente* 28:75-88
<https://doi.org/10.5380/dma.v28i0.31280>

Rodrigues CGO, Abrucio FL (2019) Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo* 13(3):105-120

<https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>

Rylance A (2016) Estimating tourism's contribution to conservation area financing in Mozambique. *Tourism and Hospitality Research* 17:24-23

<https://doi.org/10.1177/1467358415613119>

Salvio GMM, Gomes CR (2018) Protected Area Systems in South American Countries. *Floresta Ambiente* 25(4): 1-11 <https://doi.org/10.1590/2179-8087.113417>

Salvio GMM, Gomes CR (2021) A invisibilidade econômica dos parques nacionais brasileiros. In: Sutil T, Ladwig NI, Silva JGS (org.). *Turismo em áreas protegidas*. Criciúma, SC: UNESCO, Cap. 2. <https://doi.org/10.18616/tur02>

Saporiti N (2006) Managing National Parks: How Public-Private Partnerships Can Aid Conservation. *Viewpoint: Public Policy for the Private Sector* 309. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11185> Acesso 20 Dec 2021

Spergel B (2002) Financiamento de Áreas Protegidas. In: Terborgh J, Van Schaik C, Davenport L, Rao M (Orgs) *Tornado os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. 1 ed. Curitiba: Fundação O Boticário. p. 394-413.

Shanee S, Shanee N, Lock W, Espejo-Uribe MJ (2020) The Development and Growth of Non-Governmental Conservation in Peru: Privately and Communally Protected Areas. *Human Ecology* 48:681–693 <http://dx.doi.org/10.1007/s10745-020-00188-8>

Saayman M, Rossouw R, Saayman A (2012) Does conservation make sense to local communities? *Development Southern Africa* 29(4):588-609 <https://doi.org/10.1080/0376835X.2012.715444>

Sloan NA, Wicaksono A, Tomascik T, Uktolseya H (1994) Pangumbahan sea turtle rookery, java, Indonesia: Toward protection in a complex regulatory regime. *Coastal Management* 22:251-264 <https://doi.org/10.1080/08920759409362235>

Silva JMC, Castro Dias TCA, Cunha AC, Cunha HFA (2021) Funding deficits of

protected areas in Brazil. *Land Use Policy* 100(104926)

<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104926>

Silva JMC, Castro Dias TCA, Cunha AC, Cunha HFA (2019) Public spending in federal protected areas in Brazil. *Land Use Policy* 86: 158–164

<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.04.035>

Silveira-Junior WJ, Souza JPM, Santana LD, Moura AS, Souza CR, Fontes MAL (2019) The role and the precariousness of volunteer work in Brazilian protected areas.

Global Ecology and Conservation 17:1-9 <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2019.e00546>

Stone MT, Nyaupane GP (2015) Ecotourism influence on community needs and the functions of protected areas: a systems thinking approach. *Journal of Ecotourism* 16: 222-246 <https://doi.org/10.1080/14724049.2016.1221959>

Spenceley A, Snyman S, Eagles P (2017) Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN. CBD-WCPA-TAPAS Group. 60p.

Spenceley A, Snyman S, Eagles P (2019) A decision framework on the choice of management models for park and protected area tourism services. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism* 26:72–80 <https://doi.org/10.1016/j.jort.2019.03.004>

Terborgh J, Van Schaik C (2002) Por que o mundo necessita de Parques In: Terborgh J, Van Schaik C, Davenport L, Rao M (Orgs) *Tornado os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. 1 ed. Curitiba: Fundação O Boticário. p. 25-36.

Thompson A, Massyn PJ, Pendry J, Pastorelli J (2014) *Tourism Concessions in Protected Natural Areas: Guidelines for Managers*. United Nations Development Programme, New Zealand.

Trihatmoko J (2018) Stakeholders Analysis of public private partnershipo for ecotourism development in Indonesia's National Park: A case study in the Gurung

Merbabu National Park. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota* n°1, Indonesia.

Watson JEM, Dudley N, Segan DB, Hockings M (2014) The performance and potential of protected areas. *Nature* 515:67–73 <https://doi.org/10.1038/nature13947>

Wells MP, Sharma UR (1998) Socio-economic and political aspects of biodiversity conservation in Nepal. *International Journal of Social Economics* 25(2-3-4): 226-243 <https://doi.org/10.1108/03068299810193416>

Wyman M, Barborak JR, Inamdar N, Stein T (2011) Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: A Review of the Field. *Forests* 2:913-928 <https://doi.org/10.3390/f2040913>.

Wilson E, Nielsen N, Buultjens J (2009) From lessees to partners: exploring tourism public–private partnerships within the New South Wales national parks and wildlife service. *Journal of Sustainable Tourism* 17(2):269-285 <https://doi.org/10.1080/09669580802495774>

WCPA. Protected Planet [online] (2022). https://www.protectedplanet.net/en/search-areas?geo_type=site Acesso 04 may 2022

UNEP-WCMC, IUCN, NGS (2018). Protected Planet Report 2018. Cambridge UK, Gland, Switzerland, Washington, DC, USA.

Vuohelainen AJ, Coad L, Marthews TR, Malhi Y, Killeen TJ (2012) The Effectiveness of Contrasting Protected Areas in Preventing Deforestation in Madre de Dios, Peru. *Environmental Management* 50:645–663 <https://doi.org/10.1007/s00267-012-9901-y>

Zhang H, Liu Y (2018) Institutional evolution in concessions management in national parks and the response of China. *International Journal of Geoheritage and Parks* 6:17-31 <https://doi.org/10.17149/ijg.j.issn.2210.3382.2018.01.002>

MATERIAIS SUPLEMENTARES

Supplementary Material 1: Articles searched based on the search keywords according to their study code, authors, journal and year of publication

CODIGO DO ESTUDO	ARTIGO	AUTORES	PERIÓDICO	ANO
1	Assessment of landscape transformation in protected areas	Sebastian Ruiz Pereira; José Fernández; José Herrera, Jorge Olea	Environmental Impact Assessment Review	2021
2	Institutional evolution in concessions management in national parks and the response of China	Haixia Zhang; Yuexiu Liu	International Journal of Geoheritage and Parks	2018
3	The Development and Growth of Non-Governmental Conservation in Peru: Privately and Communally Protected Areas	Sam Shane; Noga Shane; Will Lock; Maria Jose Espejo-Urbe	Human Ecology	2020
4	A decision framework on the choice of management models for park and protected area tourism services	Anna Spenceley; Susan Snyman; Paul F.J.Eagles	Journal of Outdoor Recreation and Tourism	2019
5	Partnerships and concessions for the development of tourism in Brazilian parks: possibilities and limitations of a new governance model	Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues; Fernando Luiz Abrucio	Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo (RBTUR)	2019
6	Ecotourism influence on community needs and the functions of protected areas: a systems thinking approach	Moren Tibabo Stone; Gyan P. Nyaupane	Journal of Ecotourism	2015
7	Tourism concessions in National Parks: neo-liberal governance experiments for a Conservation Economy in New Zealand	Valentina Dinica	Journal of Sustainable Tourism	2016
8	Estimating tourism's contribution to conservation area financing in Mozambique	Andrew Rylance	Tourism and Hospitality Research	2016
9	A matter of perspective: residents', regulars' and locals' perceptions of private tourism ecolodge concessions in Kruger National Park, South Africa	Alexandra Coghlan ; J. Guy Castley	Current Issues in Tourism	2013
10	Economic and Social Upgrading in Tourism Global Production Networks: Findings from Uganda	Michelle M. Christian; Francis Mwaura	Economic Policy Research Centre	2013
11	Tourism and the politics of the global land grab in Tanzania: markets, appropriation and recognition	Benjamin Gardner	The Journal of Peasant Studies	2012
12	Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park	Diana Ojeda	The Journal of Peasant Studies	2012
13	Does conservation make sense to local communities?	Melville Saayman; Riaan Rossouw ; Andrea Saayman	Development Southern Africa	2012
14	The Effectiveness of Contrasting Protected Areas in Preventing Deforestation in Madre de Dios, Peru	Anni Johanna Vuohelainen; Lauren Coad; Toby R. Marthews; Yadvinder Malhi; Timothy J. Killeen	Environmental Management	2012
15	Local Communities and Ecotourism Development in Kimana, Kenya	Tom G. Ondicho	Journal of Tourism	2012
16	Tourism stakeholders' perceptions of national park management in Norway	Jan Vidar Haukeland	Journal of Sustainable Tourism	2010
17	Closing the ecotourism-conservation loop in the Peruvian Amazon	Christopher A. Kirkby; Renzo Giudice; Brett Day; Kerry Turner; Britaldo Silveira Soares-Filho; Hermann Oliveira-Rodrigues; Douglas W. Yu.	Environmental Conservation	2011

18	From lessees to partners: exploring tourism public-private partnerships within the New South Wales national parks and wildlife service	Erica Wilson; Noah Nielsen; Jeremy Buultjens	Journal of Sustainable Tourism	2009
19	Contending with unequal and privileged access to natural resources and land in the Okavango Delta, Botswana	Joseph E. Mbatia; Barbara N. Ngwenya; Donald L. Kgathi	Singapore Journal of Tropical Geography	2008
20	Optimising investments from elephant tourist revenues in the Maputo Elephant Reserve, Mozambique	W.F.de Boer; Johannes D. Stigter; Cornélio P.Ntumi	Journal for Nature Conservation	2007
21	Managing National Parks : How Public-Private Partnerships Can Aid Conservation	Nico Saporiti	World Bank	2006
22	The national parks of Argentinian Patagonia — management policies for conservation, public use, rural settlements, and indigenous communities	Carlos E. Martin; Claudio E. Chehébar	Journal of the Royal Society of New Zealand	2001
23	Socio-economic and political aspects of biodiversity conservation in Nepal	Michael P. Wells; Uday R. Sharma	International Journal of Social Economics	1998
24	Financing strategies for protected areas in the insular Caribbean	Tighe Geoghegan	Parks	1994
25	Pangumbahan sea turtle rookery, Java, Indonesia: Toward protection in a complex regulatory regime	N. A. Sloan; A. Wicaksono; T. Tomascik; H. Uktolseya	Coastal Management	1994
26	Stakeholders Analysis of public private partnership for ecotourism development in Indonesia's National Park: A case study in the Gunung Merbabu National Park	Jarot Trihatmoko	Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota	2018

Prepared by the authors, 2024

Supplementary Material 2: System of Protected Area Management Categories proposed by the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) and their respective conservation objectives

Category	Conservation objectives
la: Strict nature reserve	Category Ia are strictly protected areas set aside to protect biodiversity and also possibly geological/geomorphological features, where human visitation, use and impacts are strictly controlled and limited to ensure protection of the conservation values. Such protected areas can serve as indispensable reference areas for scientific research and monitoring.
lb: Wilderness area	Category Ib protected areas are usually large unmodified or slightly modified areas, retaining their natural character and influence, without permanent or significant human habitation, which are protected and managed so as to preserve their natural condition.
II: National park	Category II protected areas are large natural or near natural areas set aside to protect large-scale ecological processes, along with the complement of species and ecosystems characteristic of the area, which also provide a foundation for environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities.
III: Natural monument or feature	Category III protected areas are set aside to protect a specific natural monument, which can be a landform, sea mount, submarine cavern, geological feature such as a cave or even a living feature such as an ancient grove. They are generally quite small protected areas and often have high visitor value.
IV: Habitat/species management area	Category IV protected areas aim to protect particular species or habitats and management reflects this priority. Many category IV protected areas will need regular, active interventions to address the requirements of particular species or to maintain habitats, but this is not a requirement of the category
V: Protected landscape/seascape	A protected area where the interaction of people and nature over time has produced an area of distinct character with significant ecological, biological, cultural and scenic value: and where safeguarding the integrity of this interaction is vital to protecting and sustaining the area and its associated nature conservation and other values
VI: Protected area with sustainable use of natural resources	Category VI protected areas conserve ecosystems and habitats, together with associated cultural values and traditional natural resource management systems. They are generally large, with most of the area in a natural condition, where a proportion is under sustainable natural resource management and where low-level on-industrial use of natural resources compatible with nature conservation is seen as one of the main aims of the area

Source: Dudley, 2008.

Supplementary Material 3: Evaluated effects and their descriptions considered for the content analysis performed. Effects followed by (-) correspond to negative effects, while effects followed by (+) correspond to positive effects.

Categories	Description
1 Environment (-)	When the landscape, natural resources, ecosystem, biodiversity and UCs are negatively affected by concessions; when PAs are overexploited, or when species are overexploited.
2 Environment (+)	When the landscape, natural resources, ecosystem, biodiversity and PAs are positively affected by concessions.
3 Economy (-)	When the process brings losses to the country or region, in a macro way, such as monetary losses, etc.
4 Economy (+)	When the project brings benefits to the country or region, in a macro way, such as improvements in agricultural productivity, tax incentives for companies, etc.
5 Local Economy (-)	When there is absence or economic damage to the economic activities of the communities and to the working conditions and income for the communities.
6 Local Economy (+)	When there are economic benefits and support for local community activities; job generation; improvement of working conditions and income for the communities directly involved.
7 Social (-)	When local populations are excluded in the concession process; damage to housing and local infrastructure; violation of rights; worsening working conditions; threat to workers; violence and the imposition of rules that compromise the mental and physical health of local residents.
8 Social (+)	When local populations are included in the concession process through participation; improvement in housing and local infrastructure; food security for residents; improvement in working conditions; partnerships with NGOs and civil society; creation of projects for alternative livelihoods, such as beekeeping and fish farming; empowerment.
9 Inconsistent Processes (-)	When they present legal, financial or resource weaknesses that may compromise sustainability, the management objectives of the areas and inequality of opportunities between those involved.
10 Consistent Processes (+)	When contracts provide a consistent legal, financial or resource structure that strengthens sustainability, allows equal opportunities for all those involved and fulfills the management objectives of the areas.
11 Conflicts (-)	When there are territorial conflicts, with wild and social animals or destruction of crops due to increased populations of wild animals.
12 Conflicts (+)	When there is a reduction in territorial conflicts, with wild and social animals because of the concession.
13 Tourism (-)	When concession-driven tourism brings loss of local sense; homogenization of landscape and cultures; loss of local identity; or there are losses in equipment and tourist infrastructure.
14 Tourism (+)	When tourism driven by the concession brings gains to the community and management of the area or there are improvements to tourist structures and facilities.

Supplementary Material 4: Matriz de efeitos obtida para os estudos avaliados. Células preenchidas com azul indicam que determinado efeito foi observado para aquele estudo.

Efeito	Código – estudo																									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
Conflicts (-)																										
Conflicts (+)																										
Economy (-)																										
Economy (+)																										
Local Economy (-)																										
Local Economy (+)																										
Environment (+)																										
Environment (-)																										
Consistent Process (+)																										
Inconsistent Process (-)																										
Social (-)																										
Social (+)																										
Tourism (-)																										
Tourism (+)																										

Prepared by the authors, 2024

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão policêntrica baseia-se na ideia de múltiplos instrumentos, atores e centros de decisão que desempenham, em conjunto, papéis fundamentais na governança ambiental. Neste aspecto, os artigos apresentados reforçam a necessidade de repensar os modelos tradicionais de governança. A integração de instrumentos inovadores e a participação de múltiplos atores – incluindo sociedade civil, setor privado e governos – são fundamentais para enfrentar desafios contemporâneos, como o aumento da pressão por uso público e questões relacionadas à sustentabilidade financeira das áreas. A gestão policêntrica emerge como um modelo promissor, promovendo maior resiliência e capacidade de adaptação frente às demandas atuais.

Dessa forma, a colaboração entre vários instrumentos permite que as decisões sejam mais inclusivas e adaptadas às realidades locais, promovendo soluções mais eficientes e sustentáveis para desafios complexos. Em vez de uma gestão centralizada, promove uma rede de responsabilidades compartilhadas, onde a participação ativa de todos os envolvidos é essencial para o sucesso do sistema.

Além disso, as análises em cada artigo evidenciaram que, instrumentos como o Plano de Manejo e o Conselho Gestor são fundamentais para garantir uma governança mais inclusiva e eficiente. Por outro lado, as concessões de uso público manifestam-se como modelos a serem melhorados. São apresentadas como ferramentas de governança inovadoras que fortalecem a gestão das APs, porém, ainda favorece interesses privados, o que pode resultar na exclusão das comunidades locais da gestão de áreas protegidas.

É fundamental considerar que, embora apresentem benefícios significativos, as concessões também enfrentam desafios importantes que podem limitar seus efeitos em aspectos sociais, ambientais e processuais. Neste aspecto, o modelo policêntrico exige a participação efetiva das comunidades, que possuem conhecimento profundo sobre o território. A ausência de uma participação significativa pode levar a gestão ineficaz. Portanto, este modelo não deve ser apenas formalidade, mas sim um processo genuíno de inclusão e compartilhamento de tomada de decisão.

Um resultado significativo dessa tese foi o enfoque no amadurecimento dos instrumentos de gestão, destacando a importância de sua evolução ao longo do tempo. Esse processo desenvolve-se de maneira contínua, com adaptação de práticas e políticas à realidade dinâmica dos territórios e das comunidades. Com o tempo, é possível aprimorar os mecanismos – como as concessões, garantindo que se torne mais transparente, inclusiva e alinhada aos objetivos de conservação e ao bem-estar das populações locais. À medida que a governança

evolui, novos mecanismos de avaliação e monitoramento podem ser implementados, permitindo ajustes nas concessões para atender melhor às necessidades ambientais e sociais.

Por outro lado, os instrumentos avaliados ao longo deste trabalho destacaram-se como ferramentas vitais, todavia, se sobressaíram em contextos específicos. A predominância de alguns instrumentos, apenas, pode levar a lacunas em dimensões importantes, especialmente no contexto de uma gestão policêntrica, que se apresenta como um modelo mais robusto, democrático e mais participativo.

Entende-se que a falta de integração e pluralidade de instrumentos de gestão leva a impactos e efeitos significativos na gestão das AP. Essa sinergia, destacada em cada artigo apresentado, reforça que a conservação ambiental e o turismo sustentável só serão efetivos se sustentados por instrumentos de planejamento robustos, mecanismos de governança inovadores e processos participativos. A falta de pluralidade nos instrumentos de gestão, a predominância de práticas isoladas e a subjetividade nos critérios de avaliação de efetividade comprometem, em grande medida, a capacidade de alcançar os objetivos desejados. É fundamental incentivar a diversificação de instrumentos, revisão dos documentos e mecanismos norteadores nas unidades, fortalecimento dos instrumentos existentes e revisão dos indicadores avaliados nos índices de desempenho.

Diversidade de instrumentos de gestão perpassa também o investimento que deve ser feito nas Áreas Protegidas. Ou seja, a diversidade de instrumentos de gestão é fundamental para atender à complexidade das questões ambientais, sociais e econômicas presentes nesses locais. Além de estratégias tradicionais de proteção, é necessário investir em métodos inovadores que integrem conservação com desenvolvimento sustentável. Esse investimento deve ser direcionado não apenas para a infraestrutura física das áreas, mas também para a capacitação das pessoas envolvidas na gestão.

Paralelamente, é essencial o reconhecimento dessas áreas como patrimônio, promovendo sua popularização e conscientização da sociedade sobre sua importância. Somente com um investimento contínuo e uma abordagem diversificada é que será possível garantir a preservação e o uso sustentável desses espaços vitais para o equilíbrio ambiental.

Em suma, os estudos apresentados contribuem significativamente para a construção de políticas públicas mais eficazes e integradas, que potencializam a conservação ambiental e a gestão sustentável. Eles também reforçam a importância de incorporar diferentes recursos e perspectivas, promover a participação social e buscar soluções inovadoras para enfrentar os desafios que surgem cotidianamente na gestão das AP no Brasil.