



UFOP

Universidade Federal
de Ouro Preto

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Lorena Trindade Gomes

**GESTÃO AMBIENTAL E CONSERVAÇÃO DE BIODIVERSIDADE: UMA ANÁLISE
DO SISTEMA SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO NO BRASIL**

Ouro Preto

2026

**GESTÃO AMBIENTAL E CONSERVAÇÃO DE BIODIVERSIDADE: UMA ANÁLISE
DO SISTEMA SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO NO BRASIL**

Monografia apresentada para compor a avaliação final do curso de graduação em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Solano de Souza Braga

Ouro Preto

2026

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

G633r Gomes, Lorena Trindade.

Regulamentação de serviços em unidades de conservação no Brasil
[manuscrito]: uma análise a partir do caso do Parque Estadual do
Ibitipoca (MG). / Lorena Trindade Gomes. - 2026.
65 f.: il.: color., tab.. + Fluxograma.

Orientador: Prof. Dr. Solano Braga.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.
Escola de Direito, Turismo e Museologia. Graduação em Turismo .

1. Áreas protegidas - Administração. 2. Concessões administrativas -
Sustentabilidade. 3. Ecoturismo. 4. Gestão ambiental. 5. Parceria público-
privada. 6. Serviços de utilidade pública - Legislação. 7. Turismo
sustentável. I. Braga, Solano. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III.
Título.

CDU 502.172:338.48

Bibliotecário(a) Responsável: Flavia Reis - CRB6/2431



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
COORDENACAO DO CURSO DE BACHARELADO EM
TURISMO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Lorena Trindade Gomes

“Gestão ambiental e conservação da biodiversidade: uma análise do Sistema sobre a regulamentação de serviços para Unidades de Conservação no Brasil

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Turismo

Aprovada em 23 de fevereiro de 2026

Membros da banca

Doutor - Solano de Souza Braga - Orientador - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutor - Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutor - Rodrigo Burkowski - Universidade Federal de Ouro Preto

Solano de Souza Braga, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 01/05/2026



Documento assinado eletronicamente por **Solano de Souza Braga, COORDENADOR(A) DE CURSO DE TURISMO**, em 01/05/2026, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1100824** e o código CRC **E0DE6A00**.

RESUMO

O presente estudo analisa os desafios e benefícios dos modelos de gestão público-privada em Unidades de Conservação (UCs) no Brasil, com ênfase na necessidade de regulamentação dos serviços de uso público. Considerando a relevância dessas áreas para a conservação da biodiversidade e para a sustentabilidade dos biomas brasileiros, o trabalho discute o papel do ecoturismo, das concessões e das parcerias público-privadas como instrumentos capazes de conciliar proteção ambiental e desenvolvimento socioeconômico.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de legislações, contratos de concessão, planos de manejo e documentos institucionais. Os dados foram examinados por meio da Análise de Conteúdo, permitindo identificar padrões, desafios e lacunas na gestão e fiscalização das UCs. Os resultados indicam que, embora os modelos de concessão apresentem potencial para melhoria da infraestrutura e eficiência da gestão, sua efetividade depende da existência de mecanismos regulatórios robustos, capazes de garantir o cumprimento dos objetivos de conservação e a mitigação dos impactos socioambientais. Conclui-se que o fortalecimento da regulação e da governança é fundamental para assegurar o equilíbrio entre uso público, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável nas Unidades de Conservação.

Palavras-chave: Unidades de Conservação; Gestão Ambiental; Governança; Regulamentação; Turismo Sustentável; Parcerias Público-Privadas.

ABSTRACT

This study analyzes the challenges and benefits of public-private management models in Protected Areas (PAs) in Brazil, with an emphasis on the need for regulation of public use services. Considering the relevance of these areas for biodiversity conservation and the sustainability of Brazilian biomes, the research discusses the role of ecotourism, concessions, and public-private partnerships as instruments capable of reconciling environmental protection with socioeconomic development.

The study adopts a qualitative approach, based on a literature review and documentary analysis of legislation, concession contracts, management plans, and institutional documents. The data were examined through Content Analysis, allowing the identification of patterns, challenges, and regulatory gaps in the management and oversight of Protected Areas.

The findings indicate that, although concession models have the potential to improve infrastructure and management efficiency, their effectiveness depends on the existence of robust regulatory mechanisms capable of ensuring compliance with conservation objectives and mitigating socio-environmental impacts. It is concluded that strengthening regulation and governance is essential to ensure a balance between public use, environmental conservation, and sustainable development in Protected Areas.

Keywords: Conservation Units; Environmental Management; Governance; Regulation; Sustainable Tourism; Public-Private Partnerships.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PRINCIPAIS PAISAGENS DO PARQUE ESTADUAL DO IBITIPOCA (MG)

FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DO PROCESSO METODOLOGICO DA PESQUISA

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS E ATRIBUIÇÕES DOS TIPOS DE CONSELHOS GESTORES

QUADRO 2 – TIPOS DE INFRAÇÃO E SANÇÕES PREVISTAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAUCs – Agência Reguladora de Serviços de Uso Público em Unidades de Conservação

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Preservação Permanente

BR – Rodovia Federal

FUNBIO – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IEF – Instituto Estadual de Florestas

MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A.

ONG – Organização Não Governamental

OPAP – Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PA – Protected Area (Área Protegida)

PEIb – Parque Estadual do Ibitipoca

PPP – Parceria Público-Privada

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RESEX – Reserva Extrativista

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

UC – Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 JUSTIFICATIVA	12
3 OBJETIVO GERAL	13
3.1 Objetivos Específicos	13
4 REFERENCIAL TEÓRICO:	14
4.1 O Contexto da Proteção Ambiental no Brasil	14
4.2 Histórico da Política Ambiental no Brasil e o Papel do Artigo 225 da Constituição de 1988 na Política Ambiental Brasileira	15
4.3 SNUC, as Unidades de Conservação e Instrumentos de Gestão	16
4.3.1 Instrumentos de gestão	18
4.3.1.1. Plano de Manejo	19
4.3.1.2 Conselho Gestor:	19
4.3.1.3 Fiscalização:	21
4.4 Agências reguladoras: conceitos, funções e limites	24
4.5 O Turismo como Ferramenta para a Conservação e o Desenvolvimento	27
4.5.1 Histórico do Ecoturismo:	28
4.5.2 Conceitos de Ecoturismo	29
4.5.2.1 Ecoturismo e turismo de natureza:	29
4.5.2.2 Turismo sustentável:	30
4.6 Gestão Privada de Unidades de Conservação	30
4.6.1 Concessões de Serviços de Uso Público	32
4.6.2 Parcerias Público-Privadas (PPPs)	32
4.6.3 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs)	34
4.6.4 Voluntariado e Cogestão com o Terceiro Setor	35
4.7 O Contexto e a Gestão do Parque Estadual do Ibitipoca (PEIB)	36
4.7.1 A Transição para o Modelo de Concessão	38
4.8 Necessidade de regulamentação e o papel das agências reguladoras	39
5 METODOLOGIA	41

5.1 Procedimentos Metodológicos e Documentais	41
6.2 Estudo de Caso: Parque Estadual do Ibitipoca (PEIb)	42
5.2.1 Universo e Amostra	42
5.2.2 Coleta e Análise de Dados	42
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO	45
6.1. Percepções sobre a Gestão Híbrida no Ibitipoca	45
6.2. Impactos Ambientais e Fluxo de Visitação	47
6.3. Necessidade de Regulação Externa	48
6.4 Limitações do Estudo	51
7 CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é reconhecido mundialmente pela riqueza de sua biodiversidade e pela diversidade de seus ecossistemas. A preservação desse patrimônio natural é fundamental não apenas para a manutenção do equilíbrio ambiental, mas também para o desenvolvimento econômico e social (Andrade e Iadanza, 2016; Souza, 2012). Nesse contexto, as Unidades de Conservação (UCs) desempenham papel essencial ao protegerem áreas de relevância ecológica, assegurando a conservação da flora e fauna e possibilitando o uso sustentável dos recursos naturais. Além disso, esses espaços têm se consolidado como destinos turísticos, promovendo lazer, educação ambiental e geração de renda para comunidades locais (Souza, 2012).

Nos últimos anos, a gestão das UCs no Brasil tem sido marcada pela crescente adoção de modelos de parceria público-privada, especialmente por meio de concessões de serviços turísticos (Brumatti e Rozendo, 2021). Esse cenário intensifica a necessidade de mecanismos regulatórios eficazes, capazes de equilibrar interesses econômicos e a conservação ambiental. Nesse contexto, a atuação de órgãos responsáveis pela regulação e fiscalização torna-se elemento central para garantir a efetividade desses modelos.

A gestão e fiscalização das áreas protegidas no Brasil são complexas e descentralizadas, envolvendo diferentes esferas administrativas. Observa-se que órgãos como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) acumulam funções de gestão e fiscalização, o que pode gerar conflitos de interesse, caracterizando situações de “autofiscalização” e comprometendo a transparência e a eficácia dos contratos (TCU, 2020). Essa realidade evidencia a necessidade de estruturas regulatórias mais independentes e especializadas.

Com o crescimento do turismo em áreas naturais, torna-se urgente compatibilizar a conservação ambiental com o desenvolvimento de atividades econômicas. Os modelos de concessão têm proporcionado avanços, como melhoria da infraestrutura e geração de empregos (Brasil, 2006; Brumatti e Rozendo, 2021), mas também levantam questionamentos sobre seus limites e sobre a necessidade de regulamentação que assegure o cumprimento dos objetivos de conservação.

Nesse contexto, o Parque Estadual de Ibitipoca (MG) se destaca como um

importante exemplo de unidade de conservação com intenso fluxo turístico, tornando-se um caso relevante para análise da relação entre concessões de serviços, gestão ambiental e regulação. A escolha deste recorte permite compreender, em nível aplicado, os desafios e as potencialidades da atuação regulatória em unidades de conservação.

A regulamentação da prestação de serviços turísticos em UCs configura-se como instrumento fundamental para mediar o uso público e a conservação ambiental. Ao estabelecer normas claras, contribui para a proteção do patrimônio natural, a qualidade da experiência do visitante e a segurança jurídica para investimentos (Leung et al., 2019; Brumatti e Rozendo, 2021). Nesse sentido, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: como a gestão privada em unidades de conservação pode ser regulada para garantir a sustentabilidade do turismo e qual o papel de uma agência reguladora nesse processo, considerando o caso do Parque Estadual de Ibitipoca?

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é compreender os modelos de gestão adotados em unidades de conservação, com ênfase nas concessões de serviços turísticos, bem como analisar a necessidade de uma estrutura regulatória mais independente, discutindo a viabilidade da atuação de uma agência reguladora nesse contexto. Especificamente, busca-se analisar documentos normativos e contratos de concessão relacionados ao Parque Estadual de Ibitipoca e à atuação do órgão gestor responsável.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, conforme Minayo (2014), baseada em pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisados contratos de concessão, editais e documentos institucionais relacionados à gestão do Parque Estadual de Ibitipoca, bem como normas e diretrizes emitidas pelo órgão gestor responsável. Os dados foram examinados por meio da Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), permitindo identificar padrões e desafios na regulamentação e fiscalização dos serviços.

Este trabalho está estruturado em sete capítulos. Inicialmente, o Capítulo 1 apresenta a introdução, contextualizando o tema e destacando sua relevância. O Capítulo 2 expõe a justificativa da pesquisa, seguido pelo Capítulo 3, que apresenta o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo.

Na sequência, o Capítulo 4 contempla o referencial teórico, abordando o contexto da proteção ambiental no Brasil, a política ambiental, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os instrumentos de gestão, o papel das agências reguladoras, o turismo em áreas protegidas, os modelos de gestão privada e a necessidade de regulamentação.

O Capítulo 6 descreve os procedimentos metodológicos adotados, incluindo a análise documental e o estudo de caso no Parque Estadual do Ibitipoca. O Capítulo 7 apresenta e discute os resultados obtidos na pesquisa. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo, seguidas das referências utilizadas.

2 JUSTIFICATIVA

A gestão de Unidades de Conservação (UCs) no Brasil enfrenta desafios significativos, decorrentes da limitação de recursos públicos e da crescente demanda turística (BRASIL, 2000). Nesse contexto, a gestão privada surge como alternativa para ampliar investimentos, melhorar a infraestrutura e implementar práticas inovadoras, mas sua eficácia depende de normas claras e de mecanismos de supervisão (Leung; Spenceley; Hvenegaard; Buckley, 2019). A regulamentação adequada, por meio de instrumentos legais é essencial para garantir que o turismo contribua para a conservação ambiental, promova benefícios socioeconômicos e respeite os direitos das comunidades locais (Belsoy; Korir; Yego, 2012).

Este estudo se justifica, portanto, pela necessidade de compreender como a gestão privada pode ser estruturada de forma sustentável, analisando instrumentos regulatórios e modelos de governança capazes de equilibrar o uso público das UCs com a proteção da biodiversidade. Além disso, a pesquisa contribui para o debate sobre a formulação de políticas públicas mais eficientes, oferecendo subsídios teóricos e práticos para gestores, legisladores e demais atores envolvidos no turismo e na conservação ambiental.

3 OBJETIVO GERAL

Compreender os modelos de gestão das Unidades de Conservação (UCs) no Brasil, analisando a necessidade de regulamentação da gestão privada para garantir a sustentabilidade do turismo.

3.1 Objetivos Específicos

- Investigar os instrumentos de gestão das UCs, como planos de manejo, conselhos gestores e fiscalização.
- Analisar os impactos do turismo sobre a conservação ambiental e as comunidades locais, destacando desafios e oportunidades.
- Avaliar experiências nacionais e internacionais de regulação do turismo e sua aplicabilidade ao contexto brasileiro.
- Propor diretrizes para um modelo de governança que harmonize interesses econômicos, sociais e ambientais na gestão privada das UCs.

4 REFERENCIAL TEÓRICO:

4.1 O Contexto da Proteção Ambiental no Brasil

O Brasil detém uma das mais expressivas biodiversidades da biosfera terrestre, distribuída por biomas como a Amazônia, o Cerrado e a Mata Atlântica (Andrade e Iadanza, 2016; Souza, 2012). Conforme Alho (2009), nossa variedade biológica desempenha um papel fundamental para o bem-estar e a saúde humana:

dão suporte à vida na biosfera, e o homem, também como espécie biológica, que respira como os outros organismos pulmonados, precisa de ar puro, de água não contaminada e de outros benefícios oriundos da biodiversidade. Esses chamados serviços ecossistêmicos incluem também a regulação do clima, por exemplo, o papel da floresta Amazônica na evapotranspiração, no ciclo d'água, na relação com os fenômenos El Niño e La Niña no clima. Agem na desintoxicação de poluentes, no controle de pragas da agricultura e vetores de doenças, no ciclo do carbono, do nitrogênio e de outros nutrientes fundamentais à vida e à produção de alimento, no conhecimento de princípios ativos da programação genética de micro-organismos, plantas e animais que têm aplicação como medicamentos (Alho, 2009, p.154).

Diante da relevância desse patrimônio, as áreas protegidas desempenham um papel vital na conservação da biodiversidade e na manutenção dos processos ecológicos essenciais para a vida no planeta (Medeiros, 2006). Nesse contexto, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), representa um marco na legislação ambiental brasileira, estabelecendo um sistema para a gestão de áreas naturais protegidas (Brasil, 2000).

Apesar dos avanços institucionais, o modelo de conservação adotado no Brasil também gerou críticas. Diegues (2008) discute o que denomina de 'mito moderno da natureza intocada', uma visão que idealiza a natureza como espaço puro e selvagem, isento da presença humana. Esse paradigma, muitas vezes importado, influenciou a criação de parques e reservas sob uma ótica preservacionista, implicando na remoção de populações tradicionais como caiçaras, ribeirinhos, quilombolas e indígenas de seus territórios ancestrais (Arruda, 1999; Brumatti e Rozendo, 2021). Ao desconsiderar que muitas dessas paisagens são

fruto de uma longa coevolução entre sociedade e ambiente, essa abordagem gerou conflitos sociais e ignorou o conhecimento ecológico tradicional sobre o manejo sustentável dos recursos (Arruda, 1999; Brumatti, 2014). Superar essa visão é, portanto, um passo fundamental para a construção de modelos de gestão mais justos, democráticos e eficazes, que reconheçam os direitos e a importância dos povos tradicionais como aliados na conservação.

4.2 Histórico da Política Ambiental no Brasil e o Papel do Artigo 225 da Constituição de 1988 na Política Ambiental Brasileira

A política ambiental brasileira avançou gradualmente, refletindo mudanças na percepção da sociedade sobre a natureza. As primeiras iniciativas surgiram no início do século XX, com destaque para a criação do Parque Nacional de Itatiaia (1937), primeira UC federal, inspirada no modelo norte-americano de parques nacionais (Franco et al., 2015). O Código Florestal de 1934 foi o primeiro esforço sistematizado de regulamentação da vegetação nativa, consolidado posteriormente em 1965 com instrumentos como Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (Azevedo, 2017; Machado, 2008; Massoca e Brondízio, 2022). A reforma do Código em 2012 (Lei nº 12.651/2012) buscou atualizar mecanismos de gestão ambiental, mas flexibilizou regras de proteção, gerando críticas sobre retrocessos (Brasil, 2012; Massoca e Brondízio, 2022; Santos e Braz, 2024).

O desenvolvimento das políticas ambientais brasileiras dialogou com debates globais, especialmente a Conferência de Estocolmo (1972) e a Rio-92 (1992), que influenciaram a institucionalização da política ambiental e a incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável (Duarte, 2015; Moreno, 2022; Zeca, 2022; Sousa, 2022). A Rio-92 estimulou a criação de instrumentos legais mais robustos, como a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e pavimentou o caminho para o SNUC (Brasil, 1998; Brasil, 2000).

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 225, estabeleceu o meio ambiente como direito fundamental, definindo-o como bem de uso comum e impondo dever compartilhado de proteção ao Poder Público e à coletividade (Brasil, 1988; Leuzinger, Silva e Cureau, 2015; Carvalho, 2023). Esse marco fortaleceu o

Ministério Público e outras instituições na defesa ambiental, evidenciando a centralidade da proteção ambiental na legislação nacional.

A centralidade do artigo 225 da Constituição Federal também permite compreender a importância de mecanismos institucionais de regulação e fiscalização ambiental. Embora a política ambiental brasileira conte com órgãos executores e fiscalizadores, a crescente complexidade da gestão de serviços públicos e concessões em áreas protegidas evidencia a necessidade de estruturas regulatórias capazes de assegurar equilíbrio entre conservação ambiental, interesse público e exploração econômica.

4.3 SNUC, as Unidades de Conservação e Instrumentos de Gestão

A conservação da natureza no Brasil é uma tarefa complexa, que demanda um conjunto legal sólido e instrumentos de gestão eficazes. O pilar dessa estrutura é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Brasil, 2000). Essa legislação regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, que atribui ao poder público o dever de proteger o meio ambiente e seus recursos (Brasil, 1988).

O SNUC reúne todas as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, com o propósito de potencializar o papel dessas áreas, assegurando que sejam planejadas e administradas de forma integrada (Brasil, 2024; Brasil, 2025). Seu objetivo central é organizar e classificar as unidades de conservação em duas categorias principais: Proteção Integral e Uso Sustentável (Andrade e Iadanza, 2016; Brasil, 2000). A Lei do SNUC constitui um marco na legislação ambiental brasileira, ao consolidar e organizar conceitos já existentes sobre proteção da natureza. O sistema reconhece que a presença humana pode ser compatível com a conservação, desde que conduzida de maneira planejada e alinhada aos objetivos da unidade de conservação (Audibert, 2004).

As Unidades de Proteção Integral têm como foco a preservação da natureza, permitindo apenas o uso indireto dos recursos, ou seja, sem consumo, coleta ou dano aos recursos naturais. Nessas áreas, a presença humana permanente não é admitida, exceto para instalações de gestão e controle (Audibert, 2004). As atividades permitidas são, principalmente, pesquisas científicas, educação ambiental

e o turismo ecológico (Brumatti e Rozendo, 2021). Exemplos práticos de Unidades de Proteção Integral incluem os Parques Nacionais, que conciliam a conservação da biodiversidade com a visitação pública, atividades de educação e pesquisa (Brasil, 2000; Brumatti e Rozendo, 2021).

Já as Unidades de Uso Sustentável conciliam a conservação com o uso direto dos recursos naturais, desde que regulado por planos de manejo que assegurem o bem-estar das populações locais (Audibert, 2004). Segundo a *World Wide Fund for Nature* (WWF) as Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), por exemplo, protegem os modos de vida de comunidades tradicionais, permitindo a exploração controlada de recursos (WWF, 2021). As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) são caracterizadas pela sua flexibilidade e grande extensão, podendo incluir terras públicas e privadas, permitindo atividades econômicas desde que compatíveis com as regras de uso e ocupação do solo (Brumatti e Rozendo, 2021). Por sua vez, as Florestas Nacionais (FLONAs) são focadas no manejo florestal sustentável, permitindo o uso econômico de produtos florestais com técnicas que garantam a regeneração da floresta (Brandão et al., 2020; Brasil, 2000). Por fim, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) representam uma inovação por serem estabelecidas por iniciativa de proprietários privados, reforçando a parceria entre iniciativa privada e conservação (Brasil, 2000).

A diversidade de categorias no SNUC reflete a complexidade dos desafios ambientais no Brasil. Ao combinar a proteção integral de ecossistemas estratégicos com o reconhecimento da presença humana nas áreas de uso sustentável, o sistema se firma como uma das ferramentas de gestão ambiental mais avançadas do mundo (Audibert, 2004). Os exemplos práticos, como os Parques Nacionais e as Reservas Extrativistas, demonstram como essa legislação se materializa, equilibrando de forma diferenciada a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e a manutenção de modos de vida tradicionais (Brumatti e Rozendo, 2021).

Para que o SNUC funcione de forma eficaz, ele se baseia em um conjunto de ferramentas e mecanismos de gestão. Estes instrumentos são essenciais para traduzir a legislação em ações concretas e garantir a proteção das áreas, a

participação social e o cumprimento das normas (Brasil, 2000). A gestão pública deve ser atuante e estratégica, agindo em harmonia com a participação popular para o desenvolvimento sustentável de municípios e regiões, especialmente no que se refere ao turismo ecológico (Brumatti e Rozendo, 2021).

Além dos instrumentos clássicos de gestão, a efetividade do SNUC também depende da existência de mecanismos institucionais de acompanhamento, controle e regulação. Essa discussão se torna ainda mais relevante diante da ampliação de modelos de gestão compartilhada e concessões de serviços em Unidades de Conservação, que exigem fiscalização qualificada e maior clareza na distribuição de competências entre gestão e regulação.

4.3.1 Instrumentos de gestão

O SNUC busca valorizar a diversidade biológica economicamente e socialmente, o que inclui a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, com o devido respeito e valorização de seus conhecimentos e culturas (Brasil, 2000; Lucena, 2016). Conforme o Programa Nacional de Educação Ambiental gestão dessas áreas é uma responsabilidade compartilhada pelas três esferas do poder público (federal, estadual e municipal), que atuam por meio de diferentes órgãos para coordenar, acompanhar e implementar o sistema (MMA e MEC, 2005).

Para que o vasto território protegido pelo SNUC funcione de maneira satisfatória, a mera criação legal das UCs é insuficiente. A efetividade da conservação depende da consolidação de uma estrutura de governança capaz de traduzir os objetivos da lei em ações práticas (Silva et al., 2024). A análise aprofundada desses mecanismos revela a necessidade de se estabelecerem critérios e princípios éticos para o sucesso do sistema. A funcionalidade desses elementos como a sustentabilidade ambiental, social e cultural, a educação e a participação ativa das comunidades, é fundamental para que as UCs deixem de ser áreas protegidas apenas no plano legal e se tornem espaços de conservação genuinamente eficazes (Pires, 1998; Silva et al., 2024).

Nesse sentido, os instrumentos de gestão não devem ser compreendidos de forma isolada. Sua efetividade depende da capacidade institucional dos órgãos

responsáveis por implementar, monitorar e fiscalizar as ações previstas, o que remete à discussão sobre regulação e à necessidade de estruturas mais independentes e especializadas no acompanhamento de contratos e serviços em Unidades de Conservação.

4.3.1.1. Plano de Manejo

O Plano de Manejo é o documento técnico e a principal ferramenta de planejamento para a gestão de uma Unidade de Conservação (UC) (Marques e Nucci, 2007). A Lei do SNUC determina que toda UC deve ter um Plano de Manejo, que deve ser elaborado e aprovado em um prazo máximo de cinco anos após a sua criação (Brasil, 2000). Esse documento funciona como um guia para a gestão dos recursos naturais da unidade, abrangendo e regulamentando também a zona de amortecimento e os corredores ecológicos, além de promover a integração da UC com as comunidades vizinhas (Marques e Nucci, 2007). O desenvolvimento do plano não é um processo burocrático, mas um projeto dinâmico e consistente que parte de um diagnóstico detalhado do meio físico, biológico e social da UC. A partir desse diagnóstico, o plano estabelece o Zoneamento, que define as normas para o uso e ocupação da área, e os Programas de Gestão, que detalham as diretrizes para o manejo dos recursos e a implementação de infraestruturas (Rodrigues e Godoy, 2013). A Lei do SNUC estabelece que a elaboração do Plano de Manejo deve ser um processo participativo, envolvendo a sociedade em um ciclo contínuo de consulta pública e tomada de decisão (Marques e Nucci, 2007). A participação da sociedade é considerada uma condição essencial para a legitimidade do plano, e o Conselho Gestor da Unidade de Conservação é o fórum ideal para essa participação ampliada (Santos e Braz, 2024).

4.3.1.2 Conselho Gestor:

O Conselho Gestor é um dos pilares da governança participativa no SNUC, atuando como um canal de participação formal da sociedade na gestão de áreas protegidas (Macura, Secco e Pullin, 2015; Santana, Santos e Barbosa, 2020). Ele reúne representantes de órgãos públicos, da sociedade civil, da comunidade científica, de ONGs e de populações locais, permitindo a integração de múltiplos

pontos de vista na tomada de decisões (Santana, Santos e Barbosa; 2020). A legislação do SNUC diferencia dois tipos de conselhos. Os Conselhos Consultivos, que se aplicam à maioria das UCs, têm a função de aconselhamento e acompanhamento, emitindo pareceres e recomendações, mas sem poder de aprovação. Sua principal atribuição é acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo. Já os Conselhos Deliberativos têm poder de aprovação e são obrigatórios e exclusivos para as categorias de Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) (Palmieri e Verissimo, 2009). A natureza deliberativa desses conselhos para RESEX e RDS reconhece a necessidade de um modelo de gestão mais robusto e com maior autonomia para as populações tradicionais que dependem diretamente da área. Esse poder de aprovação transforma o conselho em um verdadeiro instrumento de cogestão, garantindo o controle social e a valorização do conhecimento tradicional dessas comunidades (Mussi, 2007). O Quadro 1 sintetiza as principais diferenças e atribuições dos dois tipos de conselhos gestores:

QUADRO 1– PRINCIPAIS DIFERENÇAS E ATRIBUIÇÕES DOS TIPOS DE CONSELHOS GESTORES

Categoria de Unidade de Conservação	Tipo de Conselho Gestor	Competências na Gestão
Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Floresta Estadual, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna, Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs)	Consultivo	Emitir pareceres e recomendações. Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo. Opinar sobre a contratação e termos de parceria com OSCIPs.

Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Deliberativo	Aprovar o Plano de Manejo. Ratificar a contratação e os termos de parceria com OSCIPs. Deliberar sobre assuntos relacionados à gestão da UC.
---	--------------	--

Fonte: Elaborada pela autora com base em BRASIL (2000); Palmieri e Verissimo (2009) e Instituto Chico Mendes De Conservação Da Biodiversidade (ICMBio, 2014)

4.3.1.3 Fiscalização:

A fiscalização ambiental é essencial para proteger as Unidades de Conservação (UCs) e garantir o cumprimento da legislação. No Brasil, essa responsabilidade é compartilhada entre órgãos federais, estaduais e municipais. Em nível federal, o IBAMA atua em fiscalizações mais amplas, enquanto o ICMBio é o órgão responsável especificamente pela gestão e fiscalização das UCs federais, prevenindo atividades ilegais como invasões e desmatamento (ICMBio, 2014).

No contexto das concessões e parcerias em Unidades de Conservação, a fiscalização assume complexidade ainda maior, pois deixa de envolver apenas a proteção territorial e passa a abranger também o acompanhamento da execução contratual, da qualidade dos serviços prestados e do cumprimento de obrigações socioambientais pela iniciativa privada. Nessa configuração, a concentração das funções de gestão e fiscalização nos mesmos órgãos pode gerar sobreposição de atribuições e fragilidades no controle, reforçando o debate sobre a necessidade de instâncias regulatórias mais independentes.

A fiscalização nas UCs não é aleatória; ela é orientada pelo próprio Plano de Manejo. As regras de uso e ocupação da área, definidas no zoneamento do plano, servem como a base legal para a aplicação de sanções (Marques e Nucci, 2007). A ausência de um Plano de Manejo enfraquece a fiscalização, pois a falta de regras formalmente estabelecidas dificulta a aplicação da Lei de Crimes Ambientais (Corrêa e Abreu, 2014). Isso mostra que a ineficiência desse plano compromete a eficácia da fiscalização.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) é a principal ferramenta para punir infrações. O artigo 40 dessa lei prevê pena de reclusão de até cinco anos para quem causar danos a UCs. As infrações mais comuns incluem atividades que violam os objetivos da UC, crimes contra a fauna e a realização de empreendimentos poluidores sem autorização. As sanções podem ser administrativas (multas, apreensões), civis ou penais (reclusão, multas e penas restritivas de direitos) (Corrêa e Abreu, 2014). O Quadro 2 apresenta uma visão geral das infrações e sanções legais pertinentes às Unidades de Conservação, conforme a legislação brasileira:

QUADRO 2 – TIPOS DE INFRAÇÃO E SANÇÕES PREVISTAS

Tipo de Infração	Dispositivo Legal Aplicável	Sanções Previstas
Dano direto ou indireto a Unidades de Conservação	Art. 40 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)	Reclusão de até 5 anos.
Atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores sem autorização	Lei nº 9.605/1998 e regulamentações	Multas, apreensão, embargo da atividade, interdição do estabelecimento, além de sanções penais.
Crimes contra a fauna (caça ilegal, tráfico, maus-tratos)	Lei nº 9.605/1998	Reclusão, detenção e/ou multas, dependendo da gravidade e da natureza da infração.
Penetrar em UC com instrumentos de caça ou exploração sem licença	Art. 53 da Lei nº 9.605/1998	Detenção de seis meses a um ano e multa.
Atividades em desacordo com os objetivos da UC	Plano de Manejo e normas específicas da	Ações administrativas (multas, apreensões) e

(uso não autorizado de recursos, ocupação indevida)	UC	penais, com base na violação das normas de zoneamento e uso.
---	----	--

Fonte: Elaborada pela autora com base em BRASIL (1998)

Apesar do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) ser um marco legal na conservação brasileira, a sua implementação enfrenta gargalos significativos que comprometem a sua efetividade (Lucena, 2016; Silva et al., 2024). A Lei exige que as UCs tenham esses instrumentos de gestão, mas a realidade é que muitas unidades foram criadas e permanecem por longos períodos sem esses instrumentos básicos em funcionamento (Marques e Nucci, 2007). Em alguns estados, o processo de aprovação de planos de manejo levou décadas, enquanto outros foram suspensos por falta de repasse de pagamento a consultorias contratadas (Silva et al., 2024).

A principal dificuldade identificada para a elaboração e implementação dessas ferramentas é a falta de recursos financeiros suficientes (Santana, Santos e Barbosa, 2020). A ausência de custeio por parte dos órgãos responsáveis compromete a capacidade de gestão e proteção das UCs e reduz sua capacidade de se integrar efetivamente à dinâmica econômica de suas regiões (Corrêa e Abreu, 2014). A fiscalização, que exige equipamentos especializados e treinamento constante, também é diretamente impactada pela escassez de recursos (Palmieri; Veríssimo, 2009).

A gestão das UCs também enfrenta desafios no plano social. A conciliação entre a comunidade do entorno e os funcionários é um dos principais obstáculos em estudos de caso (Silva et al., 2024). Embora os Conselhos Gestores tenham sido concebidos para serem canais de participação, sua formação e funcionamento enfrentam dificuldades (Silva et al., 2024). O sucesso de um conselho depende da capacidade de seus membros de atuar de forma articulada e de que suas resoluções sejam consideradas pelo órgão gestor. No entanto, a falta de recursos e a complexidade social tornam esse processo desafiador.

Assim, a fiscalização não deve ser entendida apenas como ação punitiva, mas como componente central de uma estrutura regulatória mais ampla, voltada à garantia da efetividade das políticas públicas ambientais.

4.4 Agências reguladoras: conceitos, funções e limites

A distinção entre gestão, regulação (regulação) e fiscalização (supervisão/fiscalização) é fundamental para compreender a estrutura e a eficácia da governança ambiental, especialmente dentro das áreas protegidas. Gestão refere-se à administração direta de políticas, recursos e territórios; A regulamentação envolve estabelecer regras, padrões e mecanismos de monitoramento; enquanto a supervisão foca em garantir o cumprimento dessas regras por meio de ações de monitoramento e fiscalização. Essa diferenciação é crucial porque confundir esses papéis pode levar a conflitos de interesse, mecanismos de controle enfraquecidos e menor transparência (Gunningham, 2009; Gunningham, Cameron Holley, 2016). Na governança ambiental, especialmente em contextos complexos como unidades de conservação, arranjos institucionais claros que separam essas funções são essenciais para a implementação eficaz de políticas, segurança jurídica e equilíbrio entre interesses econômicos, sociais e ambientais (Dazagbyilo et al. 2025; Decaro et al., 2017).

Nesse contexto, as agências reguladoras emergem como instituições fundamentais no modelo do Estado regulador, especialmente em setores nos quais há delegação de serviços públicos à iniciativa privada. Sua função vai além da simples produção normativa, incluindo o monitoramento contínuo, a definição de padrões de qualidade, a mediação de conflitos e a garantia de equilíbrio entre interesses econômicos e objetivos públicos. Lacunas na implementação geralmente não surgem do desenho legal, mas de déficits na capacidade institucional de monitoramento/fiscalização ou falta de transparência/responsabilidade. Mecanismos robustos de monitoramento/fiscalização são fortes preditores de resultados eficazes; Por outro lado, padrões ambíguos ou aplicação inconsistente minam a legitimidade/conformidade (Gray e Shimshack, 2011). A captura regulatória quando entidades reguladas influenciam agências continua sendo um risco se a independência não houver.

Em unidades de conservação (por exemplo, geridas pelo ICMBio/IEF), a complexidade crescente devido às concessões de serviço público aumenta a necessidade de definições claras de papéis entre a administração territorial (gestão), monitoramento contratual (regulação), fiscalização ambiental (fiscalização) e controle de prestação de serviços . Comparações internacionais mostram que as melhores práticas envolvem instituições sólidas com estruturas participativas e coordenação de interagências para apoiar a fiscalização/adaptabilidade (Başkent, 2020; Wang et al., 2025).

Dessa forma, a revisão de literatura evidencia que a atuação de estruturas regulatórias, como as agências reguladoras, desempenha papel estratégico na governança ambiental contemporânea, a literatura enfatiza que uma governança robusta depende não apenas da existência de normas, mas também da capacidade de implementá-las de forma independente e transparente (Chen et al., 2023; Dazagbyilo et al., 2025; Hashed et al., 2025)

Ao promover a separação funcional entre gestão, regulação e fiscalização, essas instituições contribuem para o aumento da transparência, da responsabilização e da segurança jurídica, além de possibilitar maior equilíbrio entre conservação ambiental e exploração econômica. No entanto, no caso das Unidades de Conservação, ainda se observam lacunas institucionais relacionadas à ausência de mecanismos regulatórios mais independentes e especializados, o que reforça a necessidade de aprofundar esse debate no contexto brasileiro.

Além disso, a literatura aponta que as agências reguladoras exercem funções múltiplas e complementares dentro do arranjo institucional do Estado regulador. Entre essas funções, destacam-se a função normativa, responsável pela elaboração de diretrizes e padrões regulatórios; a função fiscalizatória, voltada ao monitoramento do cumprimento de normas e contratos; a função sancionatória, que envolve a aplicação de penalidades em situações de descumprimento; e a função mediadora, que atua na resolução de conflitos entre diferentes atores, incluindo o poder público, agentes privados e usuários dos serviços. Essa multiplicidade de atribuições evidencia que a regulação não se restringe ao controle, mas constitui um processo contínuo de organização, acompanhamento e ajuste das atividades reguladas.

Entretanto, apesar de sua relevância, as agências reguladoras enfrentam limitações estruturais que podem comprometer sua efetividade. Entre os principais desafios, destaca-se o risco de captura regulatória, especialmente em contextos onde há forte influência de interesses econômicos sobre as decisões institucionais. Além disso, limitações relacionadas à capacidade técnica, disponibilidade de recursos e interferências políticas podem reduzir a autonomia dessas instituições, afetando sua capacidade de atuação independente. Nesse sentido, a literatura enfatiza que a simples existência de estruturas regulatórias não garante resultados efetivos, sendo fundamental a articulação entre regulação, transparência institucional e capacidade de implementação (Dazagbyilo et al., 2025; Hashed et al., 2025).

No contexto brasileiro, a atuação de agências reguladoras em setores como energia, transportes e saneamento demonstra a importância de estruturas especializadas para garantir a qualidade dos serviços públicos concedidos e a proteção do interesse coletivo. No entanto, quando essa lógica é transposta para o campo ambiental, especialmente nas Unidades de Conservação, observa-se uma lacuna institucional relevante. Diferentemente de outros setores regulados, a gestão ambiental frequentemente concentra funções de planejamento, execução e fiscalização em um mesmo órgão, o que pode gerar sobreposição de competências e fragilidades nos mecanismos de controle.

Essa questão torna-se ainda mais crítica diante da expansão das concessões de serviços de uso público em áreas protegidas, onde a atuação de agentes privados exige acompanhamento contínuo, monitoramento contratual e garantia de conformidade com os objetivos de conservação. Nesses casos, a ausência de uma instância regulatória mais independente pode comprometer não apenas a qualidade dos serviços prestados, mas também a integridade ambiental das áreas protegidas. Assim, a discussão sobre os limites e as funções das agências reguladoras se mostra central para a compreensão dos desafios contemporâneos da governança ambiental.

Dessa forma, evidencia-se que a efetividade das políticas ambientais não depende exclusivamente das legislações existentes, mas da capacidade institucional de regular, monitorar e fiscalizar de maneira integrada e independente. No caso das

Unidades de Conservação, esse debate ganha ainda mais relevância, ao revelar a necessidade de aperfeiçoamento dos arranjos regulatórios existentes, seja por meio do fortalecimento das instituições já existentes, seja pela criação de mecanismos mais especializados capazes de garantir maior transparência, eficiência e equilíbrio entre conservação ambiental e uso público.

4.5 O Turismo como Ferramenta para a Conservação e o Desenvolvimento

O turismo em Unidades de Conservação vai além de uma simples atividade de lazer, apresentando-se como um mecanismo com potencial para gerar benefícios significativos, tanto para a conservação da natureza quanto para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais.

A relação entre as Unidades de Conservação e a atividade turística insere-se em um contexto mais amplo de transformações sociais e econômicas que marcam a contemporaneidade. A consolidação de uma "sociedade do lazer", na qual o tempo livre e a busca por experiências "autênticas" adquirem centralidade, impulsionou uma demanda sem precedentes por destinos que oferecem contato com a natureza (Trigo, 2000). Esse movimento, embora positivo sob a ótica da valorização dos espaços naturais, gera um paradoxo: a busca pela natureza "intocada" exerce uma pressão crescente sobre os ecossistemas, tornando a gestão da visitação um desafio para a conservação da biodiversidade (Diegues, 2008; Ribeiro e Ferreira, 2005).

Essa crescente procura por ambientes naturais impõe aos gestores a necessidade de transcender a visão puramente biológica da conservação para incorporar, de maneira efetiva, as ferramentas de planejamento e gestão do uso público (Gomes, 2015). O turismo em áreas naturais não pode ser um processo espontâneo ou descontrolado; ele exige a aplicação de técnicas específicas, como a determinação da capacidade de carga, o monitoramento de impactos e o zoneamento de atividades, para que se desenvolva de forma ordenada e sustentável (Rodrigues e Godoy, 2013). A ausência de um planejamento adequado pode converter o potencial benefício do turismo em uma ameaça concreta, comprometendo a integridade ecológica que constitui o próprio atrativo (Pires, 1998).

Pires (1998) também explora o ecoturismo como uma atividade que deve se basear em critérios como a sustentabilidade ambiental, social, cultural e econômica, com foco na educação ambiental e na participação ativa das comunidades locais. Nesse cenário, o planejamento do uso público e a regulação dos serviços turísticos tornam-se elementos indispensáveis para assegurar que a atividade turística contribua efetivamente para a conservação, em vez de intensificar pressões sobre os ecossistemas protegidos.

A complexidade deste cenário demonstra que o turismo em áreas protegidas não pode ser compreendido apenas como um fluxo de visitantes, mas como um fenômeno que demanda investigação sistemática e uma abordagem multidisciplinar (Ferreira e Campato Jr., 2018). A pesquisa acadêmica, portanto, fornece diagnósticos, analisa políticas públicas e propõe modelos de gestão que possam subsidiar a tomada de decisão, buscando um equilíbrio entre a fruição turística e os imperativos da conservação ambiental (Ferreira e Campato Jr., 2018).

4.5.1 Histórico do Ecoturismo:

A primeira definição sistemática de ecoturismo foi proposta por Hector Ceballos-Lascuráin (1987 apud Pires, 1998) que cunhou o termo para descrever a viagem a áreas naturais relativamente pouco alteradas, com o objetivo de apreciar a natureza e as manifestações culturais das comunidades locais. Essa definição pioneira enfatizava principalmente a experiência do turista e a fruição de ambientes naturais, valorizando a preservação do local visitado. No entanto, ainda não incorporava de maneira explícita aspectos sociais ou econômicos relacionados às populações residentes, nem a necessidade de que o ecoturismo contribuísse para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais. Assim, embora tenha estabelecido as bases conceituais do ecoturismo e reforçado a importância da conservação ambiental, o modelo inicial focava mais no lazer e na observação da natureza, deixando em segundo plano a dimensão ética e social, que hoje é considerada essencial para práticas responsáveis e integradas de turismo em áreas protegidas (Bueno e Pires, 2006).

Com a evolução dos debates sobre sustentabilidade, David Western (1995

apud Figueiredo, 2000, p. 55). propôs uma visão mais ampla de ecoturismo, destacando que a prática deve ir além da simples contemplação da natureza. Para ele, o ecoturismo precisa integrar a conservação ambiental com um compromisso ético e social, beneficiando as comunidades locais. Dessa forma, o ecoturismo não se limita à contemplação da natureza, mas deve explorar o potencial turístico de forma planejada, promovendo a conservação ambiental e o desenvolvimento das comunidades locais. O planejamento adequado é essencial para minimizar impactos negativos sobre a ecologia, a cultura e a estética, garantindo que a atividade seja sustentável e gere benefícios econômicos e sociais duradouros para as populações envolvidas (Figueiredo, 2000; Machado, 2016)

4.5.2 Conceitos de Ecoturismo

A terminologia no campo do turismo de natureza é frequentemente confusa, com termos como ecoturismo, turismo de natureza e turismo sustentável sendo muitas vezes sendo confundidos como sinônimos, que dilui seus significados e objetivos (Machado, 2006). A apropriação do termo "ecoturismo" como uma estratégia de marketing por empresas que buscam aumentar a margem de lucro é a principal causa dessa confusão conceitual (Machado, 2006). Para uma análise precisa, é fundamental esclarecer as nuances entre esses conceitos.

4.5.2.1 Ecoturismo e turismo de natureza:

No Brasil, o ecoturismo é entendido como uma modalidade de turismo que ocorre em áreas naturais, visando apreciar a natureza e as manifestações culturais locais, ao mesmo tempo em que busca promover a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. Desde a década de 1980, iniciativas governamentais, como o projeto Turismo Ecológico da Embratur e a criação da Comissão Técnica Nacional em 1987, buscaram organizar e monitorar essa atividade, respondendo à exploração desordenada e insustentável de áreas naturais (Mourão, 2004).

O turismo de natureza no Brasil envolve a visita a ambientes naturais com objetivos de lazer, educação ou apreciação da paisagem. Contudo, na prática, essa atividade ainda se caracteriza por certa desorganização e priorização de interesses comerciais, o que frequentemente limita seus benefícios sociais, econômicos e

ambientais. Apesar de estar associado a princípios de sustentabilidade, o turismo de natureza muitas vezes é tratado de forma superficial, semelhante a outros segmentos turísticos, como o turismo rural ou esportivo. Essa abordagem voltada apenas para o lucro, compromete a imagem do turismo ambiental brasileiro e ressalta a necessidade de planejamento e regulamentação para garantir impactos positivos efetivos (Machado, 2006; Mourão, 2004).

4.5.2.2 Turismo sustentável:

O turismo sustentável é concebido como uma forma de atividade turística que busca equilibrar os impactos ambientais, sociais e econômicos, promovendo benefícios tanto para as comunidades locais quanto para o meio ambiente. Entre os principais critérios estão o manejo responsável dos recursos naturais, a promoção de produtos turísticos autênticos, a minimização dos impactos negativos e a capacitação de profissionais para garantir práticas conscientes (Mourão, 2004).

No contexto do ecoturismo, o turismo sustentável assume ainda um caráter educativo, incentivando experiências que promovam aprendizado, respeito e conscientização sobre aspectos ambientais e culturais das regiões visitadas. Além disso, visa garantir a participação das comunidades locais, valorizando suas culturas e tradições, e promovendo benefícios econômicos, sociais e culturais. O turismo sustentável não se limita apenas à conservação ambiental, mas busca integrar planejamento, ética e responsabilidade social, tornando-se uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento equilibrado de destinos naturais (Brasil, 2010; Mourão, 2004).

4.6 Gestão Privada de Unidades de Conservação

As discussões anteriores sobre ecoturismo e turismo sustentável evidenciam que, para que essas atividades promovam efetivamente conservação ambiental e benefícios socioeconômicos, é necessário que sejam planejadas e geridas de forma criteriosa. Nesse contexto, a gestão privada de UCs surge como uma estratégia capaz de articular investimentos, inovação e eficiência operacional, desde que acompanhada de mecanismos regulatórios claros, capazes de definir responsabilidades, monitorar a execução contratual, garantir transparência e impedir

que a lógica econômica se sobreponha aos objetivos de conservação.(Zmyslowski, 2020). A aplicação dos princípios do ecoturismo, preservação ambiental, educação, envolvimento das comunidades locais e geração de benefícios econômicos depende diretamente da forma como essas áreas são administradas. Assim, a análise da gestão privada das UCs permite compreender como alinhar os objetivos do turismo responsável com a proteção da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável das regiões visitadas, reforçando a necessidade de uma regulamentação clara e de uma agência reguladora dedicada (Moro, Omena e Lindenkamp, 2022).

A legislação que orienta a política ambiental brasileira, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei 9.985/2000, já prevê a participação de agentes privados e da sociedade civil na gestão de UCs (Brasil, 2000). A Lei define a UC como um espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação, sob um regime especial de administração. O SNUC valoriza economicamente a diversidade biológica e busca gerar renda e melhorar a qualidade de vida das populações locais, objetivos que se alinham com a atração de capital privado (Brasil, 2000). A principal justificativa para a expansão da gestão privada em Unidades de Conservação (UCs) está na insuficiência de recursos públicos e na limitada capacidade do Estado de gerir essa vasta rede de áreas protegidas. A falta de pessoal e de verbas para os órgãos ambientais tem sido um problema persistente (Moro, Omena e Lindenkamp, 2022). Apesar de a delegação de serviços para a iniciativa privada ser vista como uma solução, o artigo adverte que a insuficiência do Estado não deve ser a única justificativa, para que não se comprometam as funções públicas dos parques. A delegação de serviços de apoio ao uso público em UCs, como bilheteria, transporte e alimentação, é amparada legalmente pela Lei Federal nº 8.987/95, a Lei de Concessões (Brasil, 1995).

É crucial distinguir a gestão privada via concessão ou parceria da mera privatização. Enquanto a privatização implica a venda e a transferência definitiva da propriedade de um bem, a concessão e a parceria são repasses temporários dos serviços de apoio a visitantes ou de gestão, mantendo o território e a responsabilidade final pela conservação sob o controle do governo (Moro, Omena e Lindenkamp, 2022). O ICMBio, por exemplo, continua sendo o responsável pela

gestão do território em Parques Nacionais concessionados. Essa distinção conceitual é o ponto de partida para compreender a dinâmica e os desafios dos modelos de gestão privada no Brasil (ICMBio, 2014).

4.6.1 Concessões de Serviços de Uso Público

O modelo de concessão é um dos mais proeminentes na gestão privada de UCs no Brasil, regido por leis específicas que permitem à iniciativa privada a operação de serviços de apoio à visitação. Tais serviços incluem cobrança de ingresso, estacionamento, alimentação, e atividades esportivas na natureza. A lógica subjacente a este modelo é a de que a receita gerada pela visitação pública pode ser a força motriz para o financiamento da operação e da infraestrutura do parque (Bruamatti e Rozendo, 2016; Moro, Omena e Lindenkamp, 2022).

Ao transferir a responsabilidade por essas atividades potencialmente rentáveis para o setor privado, o Estado se libera para se concentrar em seu mandato principal de conservação e fiscalização (Andrade, 2019). A premissa é que o aumento do fluxo de caixa da visitação, quando devidamente canalizado, pode gerar mais investimentos em infraestrutura e em atividades de preservação. A causalidade aqui é clara: a maximização da receita da concessionária, alinhada com os objetivos públicos através de contratos bem desenhados, pode levar a um ciclo virtuoso de melhorias e investimentos (Moro, Omena e Lindenkamp, 2022). A Lei 15.180/25, por exemplo, permite a criação de um fundo privado para financiar a infraestrutura necessária à visitação. No entanto, a tensão persiste, pois o foco no lucro da concessionária pode, em alguns casos, sobrepor-se aos princípios de conservação (Brasil, 2025).

Nesse sentido, contratos de concessão em Unidades de Conservação não dependem apenas de boa formulação jurídica, mas também de acompanhamento regulatório contínuo, capaz de verificar metas, qualidade dos serviços, cumprimento das cláusulas socioambientais e compatibilidade das operações com o plano de manejo da unidade.

4.6.2 Parcerias Público-Privadas (PPPs)

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) representam um modelo de cooperação mais complexo e abrangente do que as concessões de serviços públicos tradicionais. Embora ambos sejam contratos administrativos de delegação de serviços, as PPPs distinguem-se por admitirem contrapartidas financeiras do poder público, o que viabiliza projetos de maior escala, maior prazo contratual e maior complexidade operacional (Godoy e Jacquinet, 2014). Esse modelo tem sido amplamente adotado em setores de infraestrutura e serviços públicos, como transporte, saneamento e energia, e vem sendo gradualmente incorporado à gestão do uso público em Unidades de Conservação.

A regulamentação das concessões e PPPs no Brasil é definida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021, que estabelece que a prestação de serviços públicos deve ser delegada mediante processo licitatório a pessoas jurídicas ou consórcios que demonstrem capacidade técnica e econômico-financeira, assumindo riscos e obrigações contratuais por prazo determinado (Brasil, 2021). Esse modelo de delegação confere maior flexibilidade ao Estado, permitindo a mobilização de capital privado para a prestação de serviços públicos; contudo, a literatura ressalta que sua efetividade depende de mecanismos rigorosos de fiscalização e monitoramento, especialmente quando aplicados a áreas ambientalmente sensíveis, como as Unidades de Conservação.

No âmbito da gestão ambiental, a administração de Parques Nacionais e demais Unidades de Conservação é atualmente coordenada por diferentes órgãos públicos. Em nível federal, destacam-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), responsáveis pela condução de processos licitatórios, celebração de contratos de concessão e monitoramento da execução contratual. Em nível estadual, instituições como o Instituto Estadual de Florestas (IEF) exercem papel central na gestão e fiscalização de parques sob sua jurisdição. Esse arranjo institucional descentralizado reflete o caráter federativo do sistema de áreas protegidas, mas também introduz desafios relacionados à padronização de procedimentos e à coordenação entre diferentes esferas de governo.

A aplicação do modelo de PPPs às Unidades de Conservação foi formalmente estimulada a partir de 2011, quando o governo federal firmou um acordo de

cooperação para permitir a concessão de UCs por meio desse instrumento, tendo como projetos piloto os parques nacionais de Jericoacoara, Ubajara, Sete Cidades e Serra das Confusões (Brasil, 2011). A justificativa central para a adoção das PPPs nesse contexto reside na sua capacidade de viabilizar investimentos significativos em infraestrutura turística e serviços de apoio à visitação, que dificilmente seriam sustentáveis apenas com a arrecadação proveniente de ingressos.

A literatura aponta que a estrutura de financiamento das PPPs pode atrair diferentes perfis de capital privado, incluindo construtoras, operadores de serviços e fundos de investimento, ampliando a capacidade de alavancagem financeira dos projetos (ANINVER, 2025). A disponibilidade de capital e a possibilidade de assumir dívidas em larga escala têm o potencial de transformar de maneira significativa a infraestrutura de uma Unidade de Conservação, aumentando sua atratividade turística e sua capacidade operacional.

Entretanto, autores destacam que essa mesma característica levanta questionamentos relevantes sobre a compatibilidade entre projetos de grande porte e os objetivos de preservação ecológica. A intensificação da infraestrutura e do fluxo de visitantes pode gerar impactos ambientais cumulativos e alterar a experiência de contato com a natureza, elemento central da função social das Unidades de Conservação (Moro, Omena e Lindenkamp, 2022). Assim, a adoção de PPPs em UCs demanda não apenas arcabouço jurídico adequado, mas também mecanismos institucionais capazes de assegurar que a lógica de rentabilidade econômica não se sobreponha aos objetivos de conservação e uso público sustentável.

Por essa razão, a adoção de PPPs em UCs exige não apenas base legal, mas também arranjos regulatórios robustos, com definição clara de competências, mecanismos de controle e instâncias capazes de atuar com autonomia técnica na mediação entre interesse público, conservação ambiental e exploração econômica.

4.6.3 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs)

As Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) são uma categoria de UC de proteção integral, cuja singularidade reside no fato de serem criadas por iniciativa voluntária e em caráter perpétuo pelo proprietário rural (ICMBio, 2014). O

processo de criação envolve o encaminhamento de requerimento e documentação ao ICMBio, que analisa e realiza a vistoria técnica da área. Ao criar uma RPPN, o proprietário mantém o domínio sobre a área e obtém como principal benefício a isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). A isenção do ITR é um incentivo fiscal para a conservação voluntária da biodiversidade em propriedades privadas (ICMBio, 2014).

No entanto, o material de pesquisa revela uma contradição crítica no modelo. Embora o Estado reconheça e categorize as RPPNs, o apoio prático para sua manutenção é muitas vezes insuficiente. O proprietário assume um ônus perpétuo de vigilância para evitar invasões e incêndios, sem receber apoio financeiro direto do poder público para essas obrigações. A sustentabilidade dessas unidades depende, em grande parte, do esforço individual dos proprietários. O caso do biólogo Fábio Ferrão, que preserva áreas de Mata Atlântica em Alterosa (MG) sem receber qualquer ajuda do poder público, ilustra a fragilidade do modelo de "vigilância privada" e a supervalorização de modelos de alto impacto econômico em detrimento de uma conservação de base, que representa uma parcela significativa das UCs privadas no país (Freitas, 2025).

4.6.4 Voluntariado e Cogestão com o Terceiro Setor

A gestão privada de UCs não se restringe ao setor com fins lucrativos. O papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCIPS, ONGs) e do voluntariado é fundamental e complementar à atuação estatal. O Programa de Voluntariado do ICMBio, por exemplo, permite que qualquer pessoa, de estudantes a aposentados, contribua para a conservação em áreas como pesquisa, visitação, comunicação e proteção (Ferreira, Silva e Bonifácio, 2020). Este modelo é crucial para UCs onde o turismo comercial não é a prioridade, como a experiência do Parque Nacional da Serra da Capivara, gerido pela Fundação Museu do Homem Americano (Fumdam, 2020).

A limitação de recursos públicos e a complexidade dos desafios ambientais impulsionam as organizações do terceiro setor a adotarem estratégias de negócios para garantir a sustentabilidade de suas ações (Ferreira, Silva e Bonifácio, 2020). A gestão de ONGs, por exemplo, tem buscado se profissionalizar, incorporando etapas

como planejamento estratégico, controle financeiro e avaliação de riscos para garantir a eficiência no uso de recursos e o impacto social de suas ações. Este movimento de profissionalização das organizações não-governamentais demonstra uma atuação complementar e estratégica que fortalece a governança da conservação no país (Ferreira, Silva e Bonifácio, 2020).

4.7 O Contexto e a Gestão do Parque Estadual do Ibitipoca (PEIB)

Para compreender, em termos concretos, os desafios da regulação e da fiscalização das concessões em Unidades de Conservação, torna-se fundamental analisar o Parque Estadual do Ibitipoca (PEIB), uma das unidades de conservação mais emblemáticas de Minas Gerais. Criado em 1973, o parque abrange aproximadamente 1.500 hectares e desempenha papel estratégico na preservação dos ecossistemas de campo rupestre e Mata Atlântica, além de constituir importante polo de ecoturismo regional (PLANO DE MANEJO PEIB – ENCARTE 1, 2007; SILVA, 2018).

O PEIB é amplamente reconhecido por sua biodiversidade, abrigando diversas espécies da fauna e flora, inclusive espécies ameaçadas de extinção, o que o torna relevante tanto para a conservação ambiental quanto para a pesquisa científica (SILVA, 2018). Além disso, sua infraestrutura de visitação inclui atrativos naturais de grande destaque, como a Janela do Céu, o Pico do Ibitipoca e a Cachoeira dos Macacos, que concentram grande parte do fluxo turístico anual (PLANO DE MANEJO PEIB – ENCARTE 1, 2007). O Parque Estadual do Ibitipoca apresenta elevada diversidade paisagística, com formações rochosas, cursos d'água e áreas de campo rupestre que atraem grande fluxo de visitantes, conforme ilustrado na Figura 1.

FIGURA 1 – PRINCIPAIS PAISAGENS DO PARQUE ESTADUAL DO IBITIPOCA (MG)



FONTE: Elaborado pela autora (2025).

4.7.1 A Transição para o Modelo de Concessão

A concessão do uso público do Parque Estadual do Ibitipoca foi formalizada em dezembro de 2022, quando a empresa Parquetur assumiu a operação das atividades turísticas e de visitação. Esse modelo insere-se em uma estratégia mais ampla de concessão de serviços públicos em Unidades de Conservação no Brasil, adotada com o objetivo de aprimorar a infraestrutura, qualificar os serviços ofertados aos visitantes e promover maior eficiência administrativa, mantendo sob responsabilidade do poder público a tutela ambiental (Brasil, 2021; Minas Gerais, 2022).

Nesse arranjo institucional, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) permanece responsável pela gestão ambiental, fiscalização e cumprimento dos planos de manejo, essa concentração de atribuições em um mesmo órgão evidencia uma tensão institucional relevante, uma vez que a execução da política, o acompanhamento contratual e a fiscalização tendem a se sobrepôr, o que reforça a discussão sobre a necessidade de estruturas regulatórias mais autônomas. Já a concessionária assume a operação do uso público, conforme diretrizes estabelecidas nos documentos oficiais do parque (PLANO DE MANEJO DO PEIB, 2007; PLANO DE MANEJO PEIB – CAPÍTULO USO PÚBLICO, 2021).

A integração entre o setor público (IEF) e o setor privado (Parquetur) no PEIB revelou desafios estruturais relevantes, reforçando a necessidade de mecanismos regulatórios mais robustos. Estudos apontam que a concessão, por si só, não é capaz de resolver os desafios de gestão em Unidades de Conservação. A literatura destaca que a eficiência desse modelo depende fortemente da atuação vigilante dos órgãos gestores e fiscalizadores, bem como da existência de mecanismos institucionais de mediação e controle social (Tuler Creston, 2014; Souza et al., [s.d.]).

Atualmente, a fiscalização das concessões em Unidades de Conservação recai sobre órgãos como o ICMBio, no âmbito federal, e secretarias estaduais, como

o IEF, que acumulam funções de gestão e monitoramento. Essa sobreposição pode gerar conflitos de interesse e lacunas de atuação, especialmente diante de restrições orçamentárias e de pessoal (Gomes et al., 2024).

Experiências observadas em outros setores reforçam essa preocupação. O caso da BR-040, em que a inação da concessionária resultou em um processo de relicitação, evidencia a importância de um sistema regulatório robusto para garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos concedidos. De forma semelhante, debates sobre a privatização de serviços essenciais, como o saneamento, apontam para o risco de subordinação do interesse público à lógica do lucro quando a fiscalização é frágil (Instituto Semeia, 2019).

No contexto do PEIB, a concessão à Parquetur representa um estudo de caso relevante para compreender as dinâmicas das parcerias público-privadas em Unidades de Conservação. A análise das percepções dos colaboradores revela que a sustentabilidade ambiental, a qualidade dos serviços turísticos e as condições de trabalho dependem não apenas da capacidade de investimento da concessionária, mas, sobretudo, de uma atuação regulatória eficaz, transparente e tecnicamente orientada.

4.8 Necessidade de regulamentação e o papel das agências reguladoras

Diante da crônica limitação de recursos públicos para a gestão de Unidades de Conservação (UCs), novos arranjos institucionais como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões de serviços surgem como alternativas (FUNBIO, 2000; Moro e Rotta, 2023; Moro, Rotta e Eles, 2022; Rodrigues e Abrucio, 2019). Relatórios elaborados por instituições como o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) fornecem uma base fundamental para compreender os caminhos e obstáculos desses modelos. O FUNBIO, por meio de projetos em parceria com o Instituto Semeia, disponibiliza estudos de viabilidade econômica e análises de casos concretos sobre a implementação de PPPs em UCs, permitindo avaliar tanto os ganhos em eficiência quanto os riscos associados à dependência de capital privado, o OPAP mantém um mapeamento atualizado das parcerias em UCs no Brasil,

reunindo dados quantitativos e qualitativos que permitem acompanhar a expansão e diversidade desses arranjos (FUNBIO, 2000; Moro, Rotta e Eles, 2022).

É relevante destacar o papel dos órgãos ambientais, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF), que permanecem como instâncias fundamentais de regulamentação, monitoramento e implementação das políticas públicas ambientais (Moro, Rotta e Eles, 2022).

A necessidade de uma regulamentação clara é um ponto convergente na literatura e é defendida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como uma forma de salvaguarda para proteger o patrimônio natural e o interesse público (Altounian et al., 2015). A legislação brasileira atual, apesar de avanços, ainda apresenta falhas significativas. A Lei Geral do Turismo, por exemplo, é generalista e não abrange a complexidade do setor, especialmente atividades de alto risco (Brasil, 2008). A fiscalização pelo Ministério do Turismo também é limitada devido ao conflito de funções, já que o órgão promove e, ao mesmo tempo, deveria regular o setor (Moro, Rotta e Eles, 2022).

Diante desse cenário, a discussão sobre regulamentação não se restringe à criação de normas, mas envolve a construção de arranjos institucionais capazes de garantir supervisão contínua, transparência, mediação de conflitos e responsabilização dos agentes envolvidos. Nesse contexto, o debate sobre o papel de agências reguladoras ou estruturas equivalentes torna-se central para a efetividade das concessões em Unidades de Conservação.

5 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracterizou-se por uma abordagem qualitativa, complementada por análises documentais e estudo de caso. O desenvolvimento do estudo foi estruturado em: levantamento bibliográfico, análise legislativa e documental, estudo de caso e elaboração da proposta de agência reguladora.

5.1 Procedimentos Metodológicos e Documentais

Na etapa inicial, foi conduzida uma revisão bibliográfica sistemática, abrangendo artigos científicos, livros, relatórios técnicos e publicações governamentais relacionadas à gestão de Unidades de Conservação (UCs), contratos de concessão pública e o papel de agências reguladoras. Essa revisão permitiu identificar lacunas na regulamentação atual e boas práticas em contextos internacionais.

A segunda etapa consistiu em uma análise legislativa e documental, com foco no arcabouço normativo que regula as Unidades de Conservação e os contratos de concessão no Brasil. Foram analisados, principalmente:

- a Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC);
- a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos);
- documentos institucionais do Instituto Estadual de Florestas (IEF), incluindo diretrizes de gestão e fiscalização;
- o Plano de Manejo do Parque Estadual do Ibitipoca;
- documentos relacionados ao processo de concessão do uso público do parque.

A escolha do Instituto Estadual de Florestas (IEF) como referência institucional justifica-se por seu papel como órgão gestor responsável pela administração e fiscalização do Parque Estadual do Ibitipoca, constituindo-se como o principal agente regulador no contexto analisado.

Essa etapa permitiu compreender o funcionamento da estrutura regulatória existente, bem como suas limitações no acompanhamento das concessões de serviços em Unidades de Conservação.

6.2 Estudo de Caso: Parque Estadual do Ibitipoca (PEIb)

A etapa empírica da pesquisa foi desenvolvida por meio de um estudo de caso no Parque Estadual do Ibitipoca (PEIb), localizado em Minas Gerais, escolhido por representar um exemplo recente de implementação de concessão de serviços de uso público.

Para a coleta de dados, foram utilizados questionários semiestruturados, elaborados com o objetivo de captar percepções dos trabalhadores sobre a concessão, incluindo aspectos relacionados às condições de trabalho, relação com a concessionária e possíveis impactos ambientais.

5.2.1 Universo e Amostra

A pesquisa foi realizada durante o feriado da Semana Santa de 2024. O universo da pesquisa compreendeu os funcionários atuantes no parque nesse período.

Todos os 30 funcionários presentes foram convidados a participar do estudo, sendo obtida uma amostra final de 20 respondentes (66% do total), distribuídos da seguinte forma:

- 14 servidores públicos ou terceirizados vinculados ao Instituto Estadual de Florestas (IEF) e à MGS;
- 6 funcionários da empresa concessionária Parquetur.

A seleção da amostra caracteriza-se como não probabilística, por conveniência, considerando a disponibilidade dos participantes no período da coleta.

5.2.2 Coleta e Análise de Dados

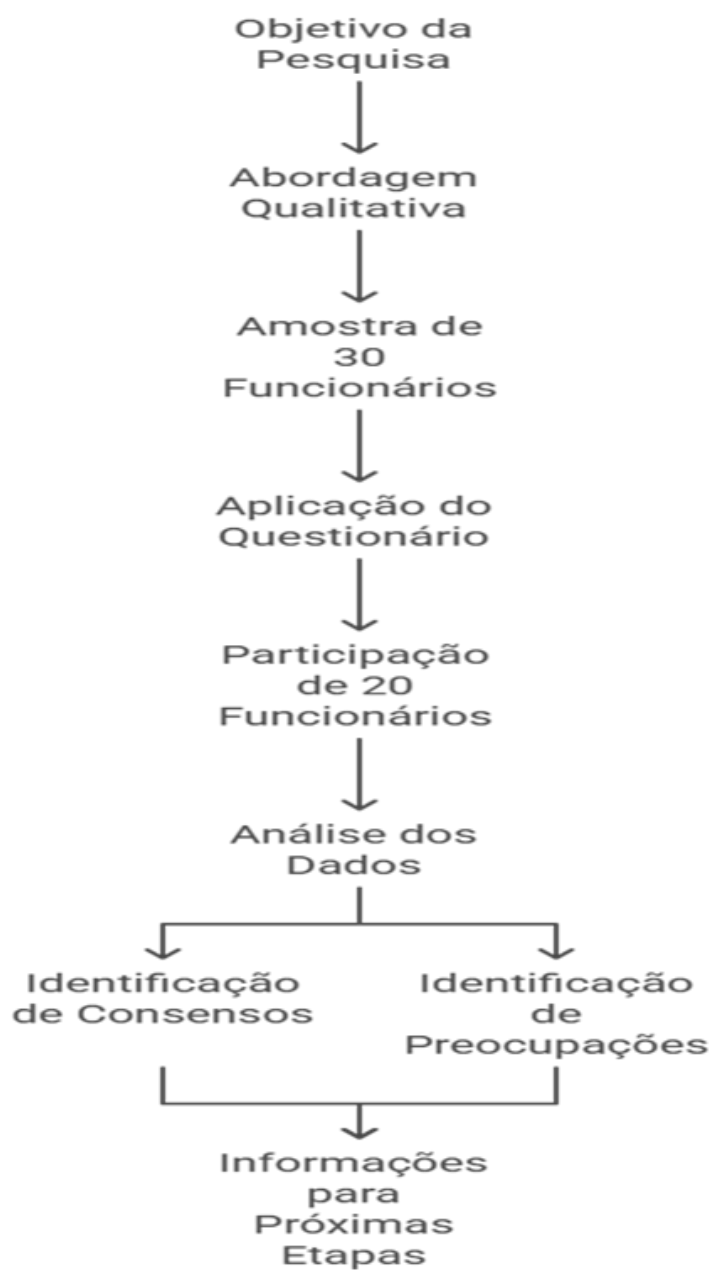
Os questionários foram aplicados individualmente, garantindo confidencialidade e liberdade nas respostas. As perguntas abordaram temas como condições de trabalho, percepção sobre a concessão, impactos ambientais e necessidade de integração entre equipes.

A análise dos dados seguiu uma abordagem qualitativa, por meio da Análise de Conteúdo, permitindo a identificação de padrões, temas recorrentes e divergências nas respostas. Complementarmente, foram utilizadas estatísticas

descritivas simples, como porcentagens, para evidenciar a distribuição das percepções entre os participantes.

FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DO PROCESSO METODOLOGICO DA PESQUISA

Processo de Pesquisa sobre Concessão do Parque Estadual do Ibitipoca

Made with  Napkin

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta a análise dos dados coletados durante a pesquisa de campo no Parque Estadual do Ibitipoca (PEIb), bem como a discussão sobre os desafios da gestão compartilhada e a proposição de um modelo regulatório para mitigar os conflitos identificados. A composição mista da amostra foi fundamental para captar as diferentes visões sobre o processo de concessão, permitindo confrontar a perspectiva da conservação (foco predominante do setor público) com a perspectiva da operação turística (foco da concessionária).

6.1. Percepções sobre a Gestão Híbrida no Ibitipoca

A análise dos questionários revelou um cenário ambivalente, onde melhorias operacionais convivem com ruídos de comunicação e receios ambientais.

Um dos dados mais expressivos da pesquisa foi a percepção positiva quanto às condições de trabalho. Aproximadamente 63% dos entrevistados (19 funcionários) apontaram melhorias nesse aspecto após o início da concessão.

Essa percepção corrobora a literatura que sugere que a entrada de entes privados alivia a sobrecarga de servidores públicos (BRASIL, 2020). Observou-se que a concessionária assumiu tarefas administrativas e operacionais (como bilheteria e limpeza), permitindo que os servidores do IEF pudessem focar em suas funções finalísticas, como fiscalização e monitoramento ambiental. Além disso, a implementação da venda online de ingressos foi citada como um fator de modernização que facilitou o controle de fluxo e a organização diária (Oliveira, 2020).

Apesar dos avanços estruturais, a pesquisa identificou uma falha crítica na gestão de pessoas: a falta de integração entre as equipes. Cerca de 47% dos respondentes (14 funcionários) destacaram a desconexão entre o time do IEF e o da Parquetur como um dos principais problemas da atual gestão.

Essa "gestão em silos" gera desentendimentos operacionais e compromete a eficiência do parque. A pesquisa revelou que não houve uma preparação adequada para essa transição cultural: 76% dos entrevistados apontaram a necessidade urgente de treinamentos conjuntos antes da implantação da concessão. A ausência dessa capacitação integrada contribuiu para um clima de desconfiança, onde parte

dos funcionários vê a concessão como uma ameaça ao controle público ou uma forma de "privatização" disfarçada.

Ao analisar os resultados à luz da literatura, observa-se que a experiência do Ibitipoca reflete tendências nacionais. Com a realização da revisão bibliográfica, foi possível identificar uma predominância de aspectos positivos, mas com conflitos recorrentes. Em vários parques, gestores e funcionários reconhecem que as concessões podem melhorar a visitação e aliviar carências operacionais (Santos, 2020). Uma pesquisa com 10 gestores de parques estaduais em Santa Catarina mostrou que 100% concordaram que as atividades de uso público são fundamentais para a conservação (INSTITUTO SEMEIA, 2019). Existe um entendimento generalizado de que ampliar o uso público de forma ordenada pode trazer benefícios à missão do parque, desde que alinhado aos objetivos de conservação (Gomes, 2021).

Entretanto, nem todas as experiências são isentas de conflito. No Espírito Santo, servidores do IEMA manifestaram preocupação com concessões estaduais, enfatizando em manifestos que "não são contrários à concessão, mas acreditam que a proposta deve ser discutida" com transparência (Brasil, 2021; Gomes, 2020). Essa falta de diálogo também foi criticada em Minas Gerais antes do leilão do Ibitipoca, onde pesquisadores apontaram o risco de fragilizar a participação das comunidades locais (Ferreira, 2020). Quando os funcionários se sentem excluídos, a percepção tende a ser negativa, associando a concessão à "privatização" ou perda de controle público (Rodrigues, 2021).

Estudos em parques paulistas reforçam que limitações estruturais como gestores comissionados sem formação específica e fiscalização terceirizada geram desconfiança nos servidores, que temem o aumento de ilícitos (Martins, 2017). Já no âmbito federal (PARNASO e Itatiaia), problemas iniciais como contratos mal adaptados e baixa participação da concessionária em espaços de diálogo geraram resistência, evidenciando que a expertise da concessionária e o monitoramento contínuo são vitais para o sucesso da parceria.

Sobre as condições laborais, os dados confirmam o padrão observado no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO). Lá, a entrada da concessionária retirou dos servidores analistas ambientais (ICMBio) a sobrecarga de tarefas

administrativas, como bilheteria e limpeza, permitindo foco em fiscalização e manejo (BRASIL, 2020). Esse "alívio" operacional é percebido como uma melhoria direta nas condições de trabalho, otimizando a efetividade da gestão (OLIVEIRA, 2020).

No Ibitipoca, a implementação da venda eletrônica de ingressos e controle de público facilitou a operação diária. Servidores tendem a perceber positivamente esses ganhos quando a separação de papéis é clara: a concessionária cuida do visitante e o órgão público mantém a tutela ambiental (BRASIL, 2021).

Contudo, a qualidade da relação interpessoal é chave. No Ibitipoca, há relatos de que a gestora refere-se à empresa como "parceira", facilitada pelo fato de a equipe ser composta por moradores locais. Por outro lado, se a empresa age de forma unilateral, a confiança diminui rapidamente (SANTOS, 2020). Uma preocupação latente é a realocação de funções e o temor de desvalorização profissional. Fontes sindicais alertam que a concessão não deve precarizar o trabalho e que é necessário investimento estatal contínuo em vigilância nas áreas remotas, onde a concessionária raramente atua (Martins, 2017).

Além da infraestrutura, a concessão deve ser avaliada sob a ótica do desenvolvimento sustentável (Lovren, 2015). O Parque possui um papel que vai além da visitação, abrangendo o "esverdeamento" de operações e o envolvimento da comunidade, incluindo seus colaboradores (TOO; BAJRACHARYA, 2015). A percepção dos funcionários sobre a educação ambiental é um indicativo de como a nova gestão está alinhada com o desenvolvimento de valores sustentáveis (Valencia, 2018).

6.2. Impactos Ambientais e Fluxo de Visitação

A questão ambiental emergiu como o ponto de maior tensão. Mais da metade dos funcionários (53%) expressou medo de que o aumento do número de visitantes decorrente da concessão gere impactos irreversíveis, como a sobrecarga da infraestrutura e a deterioração de ecossistemas frágeis. Também foi levantada a preocupação de que o aumento do fluxo turístico possa dificultar o acesso de pesquisadores aos alojamentos, comprometendo a função científica da Unidade de Conservação.

No entanto, os dados de visitação analisados mostram um fenômeno curioso enquanto houve um crescimento contínuo até 2022 (chegando a 120.000 visitantes), os dados de 2023 o primeiro ano completo sob o novo modelo de gestão registraram uma retração para aproximadamente 80.000 visitantes (IEF, 2023; Agência Minas Gerais, 2024; Tribuna de Minas, 2024) .

Essa queda contraria a expectativa imediata de "superlotação", mas levanta questões sobre a adaptação ao novo modelo. É necessário investigar se essa diminuição reflete um ajuste de mercado devido ao aumento dos preços dos ingressos (reajustados para R\$ 32,00 a inteira) ou se aponta para desafios na atratividade do parque sob a nova gestão. De toda forma, o receio dos funcionários indica que, mesmo com números momentaneamente menores, a percepção de risco ambiental permanece alta.

6.3. Necessidade de Regulação Externa

Os resultados do estudo de caso no Parque Estadual do Ibitipoca evidenciam que a concessão, por si só, não resolve os desafios de gestão. A falta de integração entre as equipes (IEF e Parquetur) e o temor quanto à preservação ambiental demonstram que o modelo atual carece de mecanismos robustos de mediação e fiscalização.

Atualmente, a fiscalização recai sobre órgãos como o ICMBio ou secretarias estaduais que, muitas vezes, acumulam as funções de gestão e monitoramento, criando conflitos de interesse ou lacunas de atuação por falta de recursos. A experiência de outros setores privatizados no Brasil, como no caso da rodovia BR-040, que liga Belo Horizonte a Juiz de Fora, a concessão precisou ser relicitada em 2024 após o descumprimento reiterado de metas contratuais relacionadas à manutenção e aos investimentos. A permanência da concessionária em operação, mesmo diante de falhas evidentes, revelou fragilidades na atuação fiscalizatória do poder concedente, exigindo intervenção tardia da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (Governo Federal, 2024; Antidumping, 2024). Esse caso evidencia como a ausência de uma regulação autônoma e eficiente pode prolongar prejuízos aos usuários e ao erário público.

De forma análoga, o debate em torno da privatização da Sabesp, intensificado em 2023, trouxe à tona os riscos de subordinação do interesse público à lógica do lucro em serviços essenciais. Críticas ao modelo adotado destacaram a possibilidade de comprometimento da universalização do acesso à água, situação já observada em experiências internacionais, como o caso de Berlim, onde a remunicipalização do serviço tornou-se necessária após anos de má gestão privada (DW Brasil, 2023). Esse exemplo é particularmente elucidativo para o contexto das Unidades de Conservação, nas quais a priorização do turismo massivo pode ocorrer em detrimento da conservação ambiental quando a fiscalização é frágil ou politicamente capturada

Os resultados obtidos neste estudo indicam que a atual configuração institucional das concessões em Unidades de Conservação no Brasil não acompanha a escala e a complexidade do sistema nacional de áreas protegidas. O país conta com mais de 2.500 Unidades de Conservação, distribuídas entre diferentes esferas administrativas e organizadas em 12 categorias, abrangendo cerca de 20% do território continental e 26% das áreas marinhas. Esse dado, por si só, evidencia a magnitude do desafio regulatório associado à gestão do uso público e à conservação ambiental (BNDES, 2020).

A análise documental e empírica realizada aponta que a expansão recente das concessões, impulsionada pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), ocorre de forma acelerada e relativamente homogênea em termos de modelo contratual, mas sem a consolidação de um arranjo regulatório igualmente estruturado. Atualmente, cerca de 30 Unidades de Conservação encontram-se sob contratos de concessão ou qualificadas para processos semelhantes (GOV.BR, 2023), o que representa uma mudança significativa na forma como o Estado brasileiro tem delegado a gestão do uso público dessas áreas.

No entanto, os dados levantados neste estudo revelam que essa ampliação não foi acompanhada por mecanismos institucionais capazes de integrar, de maneira sistemática, os objetivos de conservação ambiental, a operação turística e a fiscalização/ contratual. A Lei nº 14.133/2021 estabelece diretrizes gerais para a delegação de serviços públicos, mas não contempla especificidades inerentes às Unidades de Conservação, como limites de carga turística, indicadores ecológicos

de desempenho ou protocolos de manejo adaptativo. Como consequência, a fiscalização tende a se concentrar no cumprimento formal do contrato, em detrimento da avaliação contínua dos impactos ambientais e sociais.

O caso do Parque Estadual do Ibitipoca, analisado neste estudo, ilustra de forma clara essas limitações. A gestão compartilhada entre o órgão gestor estadual e a concessionária revelou fragilidades na comunicação institucional, ausência de critérios padronizados de fiscalização e dificuldades na mediação de conflitos operacionais. Os resultados indicam que a inexistência de uma instância reguladora externa e especializada contribui para a percepção de desconfiança entre os atores envolvidos, além de ampliar o risco de decisões orientadas prioritariamente por metas econômicas, como o aumento da visitação, em detrimento das metas de conservação.

Esses achados dialogam diretamente com a literatura sobre governança ambiental e parcerias público-privadas, que aponta a fragmentação institucional como um dos principais fatores de insucesso em modelos de concessão em áreas ambientalmente sensíveis (Maia et al., 2017; Souza Nogueira et al., 2020). Estudos indicam que, na ausência de um ente regulador independente, a gestão tende a ser capturada por interesses setoriais ou limitada por conflitos de competência entre órgãos públicos, especialmente em contextos federativos complexos.

Nesse sentido, os resultados deste estudo sustentam a proposição da criação de uma Agência Reguladora de Serviços de Uso Público em Unidades de Conservação (ABRAUCs) como uma resposta institucional às fragilidades identificadas. A proposta emerge diretamente dos dados, ao evidenciar a necessidade de uma instância capaz de atuar de forma transversal, integrando fiscalização, monitoramento ambiental e governança contratual.

A análise empírica permite identificar três funções regulatórias centrais que hoje se encontram dispersas ou insuficientemente definidas. A primeira refere-se à padronização fiscalizatória, uma vez que os dados indicam grande heterogeneidade nos critérios de monitoramento do uso público entre diferentes UCs e entes federativos. A segunda diz respeito à mediação de conflitos institucionais, lacuna evidenciada no caso de Ibitipoca, onde a ausência de um ente neutro dificultou a resolução de impasses entre concessionária e órgão gestor. A terceira função

relaciona-se à garantia da sustentabilidade ambiental, uma vez que os resultados sugerem que as metas de conservação tendem a perder centralidade em contextos de pressão por eficiência econômica e aumento da visitação.

A literatura internacional reforça que agências reguladoras especializadas contribuem para reduzir riscos de captura regulatória, aumentar a transparência dos contratos e alinhar incentivos econômicos a objetivos ambientais de longo prazo (Canto-Silva e Da Silva, 2021). Os dados deste estudo corroboram essa perspectiva ao demonstrar que, no contexto brasileiro, a ausência de uma estrutura regulatória dedicada fragiliza o controle social, amplia incertezas jurídicas e compromete o potencial das concessões como instrumento de desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a proposta da ABRAUCs deve ser compreendida não como uma recomendação normativa abstrata, mas como uma implicação direta dos resultados empíricos apresentados. A criação de uma agência reguladora específica poderia contribuir para a consolidação de um modelo de concessões mais coerente com a escala do sistema de Unidades de Conservação brasileiro, fortalecendo a governança ambiental e reduzindo as tensões observadas entre conservação, uso público e interesses econômicos.

6.4 Limitações do Estudo

Embora os resultados obtidos ofereçam um diagnóstico relevante sobre a percepção dos colaboradores no Parque Estadual do Ibitipoca, é necessário considerar algumas limitações inerentes ao desenho da pesquisa.

Primeiramente, destaca-se a questão da amostra. Embora todos os 30 funcionários presentes tenham sido abordados, a participação efetiva foi de 20 respondentes (66% do total). A não participação de parte da equipe pode representar uma limitação quanto à representatividade total das opiniões, havendo a possibilidade de que perspectivas específicas não tenham sido captadas.

Além disso, a coleta de dados foi realizada em um corte temporal específico: o feriado da Semana Santa de 2024. A escolha desse período de alta demanda turística foi estratégica para observar a operação sob pressão, mas também pode ter influenciado a disponibilidade e o nível de estresse dos funcionários no momento da

resposta, o que pode refletir percepções agudizadas pela intensidade do trabalho naquele feriado específico.

Portanto, as conclusões aqui apresentadas devem ser interpretadas dentro desse contexto específico, servindo como um indicativo robusto das tendências locais, mas recomendando-se cautela na generalização para outros períodos de baixa temporada ou para outras unidades de conservação com dinâmicas distintas.

7 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo compreender os modelos de gestão em Unidades de Conservação no Brasil, com foco na análise das concessões de serviços de uso público e no papel da regulação nesse contexto, a partir do estudo de caso do Parque Estadual do Ibitipoca (PEIb). Os resultados evidenciam que a concessão pode contribuir para melhorias operacionais e nas condições de trabalho, permitindo que os órgãos gestores direcionem maior atenção às atividades de conservação e pesquisa.

No entanto, a pesquisa também revelou desafios relevantes, especialmente relacionados ao aumento da visitação, aos potenciais impactos ambientais e à falta de integração entre as equipes do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e da concessionária. A percepção dos participantes demonstra que, embora haja avanços, a gestão compartilhada ainda enfrenta limitações estruturais que podem comprometer a efetividade da conservação ambiental.

Diante desse cenário, destaca-se que a principal lacuna não está na adoção do modelo de concessão em si, mas na fragilidade dos mecanismos de regulação e fiscalização. A ausência de uma estrutura regulatória mais independente e especializada dificulta o acompanhamento dos contratos, a garantia da qualidade dos serviços e a proteção dos objetivos ambientais das Unidades de Conservação.

Nesse sentido, a proposta de criação de uma Agência Reguladora de Serviços de Uso Público em Unidades de Conservação (ABRAUCs) apresenta-se como uma alternativa relevante para o fortalecimento da governança ambiental. Uma instituição com esse perfil poderia atuar na definição de padrões, no monitoramento das concessões e na mediação entre os diferentes atores envolvidos, contribuindo para maior transparência, eficiência e equilíbrio entre conservação e uso público.

Assim, conclui-se que a efetividade das concessões em Unidades de Conservação depende não apenas de sua implementação, mas, sobretudo, da existência de mecanismos regulatórios robustos, capazes de assegurar que os interesses econômicos não se sobreponham aos objetivos de preservação ambiental. O estudo reforça a importância de aprimorar os arranjos institucionais existentes e de promover uma gestão integrada, participativa e orientada pela

sustentabilidade, garantindo que as Unidades de Conservação cumpram plenamente seu papel na proteção da biodiversidade e no desenvolvimento socioambiental.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, C. S.; BATISTA, L. C.; MAGALHÃES, M. de S. L.; SOCORRO, M. do P. **O Tribunal de Contas da União e o Controle da Gestão Ambiental**. Revista do TCU, Brasília, n. 100, p. 83-91, abr./jun. 2004.

ANDRADE, D. P. **O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais**. Revista Sociedade e Estado, v. 34, n. 1, p. 251-274, 2019. DOI: 10.1590/s0102-6992-201934010009.

ANDRADE, M. P.; IADANZA, E. E. S. **Unidades de conservação no Brasil: algumas considerações e desafios**. Revista de Extensão e Estudos Rurais (REVER), Viçosa, v. 5, n. 1, p. 81–96, jan./jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.36363/rever512016%25p>

ANINVER. **Parcerias público-privadas no Catar: tendências, estruturas e oportunidades de investimento**. Aninver Development Partners, 16 abr. 2025. Disponível em: <https://aninver.com/pt/blog/parcerias-publico-privadas-no-catar-estruturas-de-tendencias-e-oportunidades-de-investimento>. Acesso em: 2 set. 2025.

AUDIBERT, E. A. **Preservar com ou sem presença humana? A Problemática Ambiental no Contexto de Áreas Protegidas**. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

AZEVEDO, A. A. *et al.* **Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation**. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1604768114>

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAŞKENT, E. Z. **A framework for characterizing and regulating ecosystem services in a management planning context**. Forests, v. 11, n. 1, art. 102, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/f11010102>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BELSOY, J.; KORIR, J.; YEGO, J. **Environmental impacts of tourism in protected areas**. Journal of Environment and Earth Science, Eldoret, v. 2, n. 10, 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/234662989.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRANDÃO, P. C. *et al.* **Caracterização estrutural e potencial florestal para o manejo comunitário da Floresta Nacional do Purus, Amazônia Ocidental**. Ciência Florestal, Santa Maria, v. 30, n. 4, p. 944-957, out./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5902/1980509815189>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilado.htm. Acesso em: 2 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Diretrizes para visitação em unidades de conservação**. Brasília: MMA, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)**. 19 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/areas-protegidas/snuc>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRUMATTI, P. N. M. **Sociedade, cultura e natureza: influências do ambientalismo no desenvolvimento do ecoturismo**. Caderno Virtual de Turismo, v. 14, n. 3, p. 280–297, 2014.

BRUMATTI, P. N. M.; ROZENDO, C. **Parques Nacionais, turismo e governança: reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil**. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, v. 15, n. 3, p. 1–22, 2021. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2119>.

BUENO, F. P.; PIRES, P. dos S. **Ecoturismo e educação ambiental: possibilidades e potencialidades de conservação da natureza**. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, 4., 2006, Caxias do Sul. Anais [...]. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2006.

CARVALHO, A. B. J. **O direito ao meio ambiente equilibrado na ótica do artigo 225, da Constituição Federal e o dever de sua proteção segundo o entendimento do STF**. Ambientale, Alfenas, v. 17, n. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.48180/ambientale.v17i1.621>.

CASSUTO, D. *et al.* **Princípio da proibição do retrocesso em matéria socioambiental: estudos das teorias de Michel Prieur**. In: PRIEUR, M. *et al.* (org.). Princípio da proibição do retrocesso em matéria socioambiental. [S. l.: s. n.], 2015. v. 1.

CHEN, B.; GEGENTANA; WANG, Y. **The impact of environmental regulations on enterprise pollution emission from the perspective of “overseeing the government”**. Sustainability, v. 15, n. 14, art. 11311, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su151411311>. Acesso em: 23 mar. 2026.

CORRÊA, R. S.; ABREU, G. R. A. **O dano a Unidades de Conservação nos termos do artigo 40 da Lei de Crimes Ambientais**. Revista Brasileira de Criminalística, v. 3, n. 2, p. 11-16, 2014. DOI: <https://doi.org/10.15260/rbc.v3i2.75>

DAZAGBYILO, Y. Y. K. *et al.* **Policy and governance for environmental implementation: effectiveness of environmental laws and regulatory frameworks**. International Journal of Science and Research Archive, v. 16, n. 3, p. 964–997, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.30574/ijra.2025.16.3.2649>. Acesso em: 23 mar. 2026.

DECARO, D. A. *et al.* **Legal and institutional foundations of adaptive environmental governance**. Ecology and Society, v. 22, n. 1, art. 32, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5751/ES-09036-220132>. Acesso em: 23 mar. 2026.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: HUCITEC, 2008.

DUARTE, R. H. **“Turn to pollute”**: poluição atmosférica e modelo de desenvolvimento no “milagre” brasileiro (1967-1973). *Revista Tempo*, v. 21, n. 37, p. 64–87, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/TEM-1980-542X2015v213710>.

EAGLES, P. F. J. **Governance models for parks, recreation and tourism**. In: HANNA, K. S.; CLARK, D. A.; SLOCOMBE, D. S. (eds.). *Transforming parks: Protected area policy and management in a changing world*. London: Routledge, 2008. p. 39–61.

ERTEL, V. R. **O turismo como objeto de estudo das ciências sociais: um olhar para as publicações e o diálogo com a sociologia econômica**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

FERREIRA, J. de O.; SILVA, M. A. dos S.; BONIFÁCIO, C. M. **O programa de voluntariado em Unidade de Conservação**. In: DIAS, L. S.; GOUVEIA, J. M. C.; CHÁVEZ, E. S. (orgs.). *Biogeografia e Paisagem*. 1. ed. Tupã: ANAP, 2020. p. 119-129.

FIGUEIREDO, L. A. V. de. **Ecoturismo e participação popular no manejo de áreas protegidas: aspectos conceituais, educativos e reflexões**. In: RODRIGUES, A. B. (org.). *Turismo e Ambiente – Reflexões e Propostas*. São Paulo: Hucitec, 2000.

FRANCO, J. L. de A. *et al.* **Itatiaia, o primeiro Parque Nacional brasileiro: impressões de viagem e reflexões**. In: LEUZINGER, M. D.; SILVA, S. T. da; CUREAU, S. (org.). *Espaços territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades*. Brasília: [s. n.], 2015.

FREITAS, M. **Os desafios de se manter uma floresta em pé**. *O Fator*, 22 jul. 2025. Disponível em:

<https://ofator.com.br/informacao/os-desafios-de-se-manter-uma-floresta-em-pe/>.

Acesso em: 2 set. 2025.

FUNDHAM. **Parque Nacional Serra da Capivara**. Fumdham, 2020. Disponível em: <https://fumdham.org.br/parque/>. Acesso em: 2 set. 2025.

FUNBIO. **Relatório Anual de Atividades 2000**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em:

https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2017/12/funbio_relatorio_anual_2000.pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOVER, T. D.; BURTON, T. L. **A model of alternative forms of public leisure services delivery**. In: COLLINS, M. F.; COOPER, I. S. (eds.). *Leisure management: Issues and applications*. New York: CABI, 1998. p. 139–155.

GODOY, Z. de A. L.; JACQUINET, M. M. L. P. **Reflexão sobre as questões éticas da sustentabilidade na governança das parcerias público-privadas no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento) – Universidade Aberta de Portugal, Campo Grande, 2014.

GOMES, M. de Q. **Tributação ambiental e a construção de uma nova sociabilidade: efetivando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Governance principles for protected areas in the 21st century**. Ottawa, ON: Institute on Governance, 2003.

GRAY, W. B.; SHIMSHACK, J. P. **The effectiveness of environmental monitoring and enforcement: a review of the empirical evidence**. *Review of Environmental Economics and Policy*, v. 5, n. 1, p. 3–24, 2011.

GUNNINGHAM, N. **Environment Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures**. *Journal of Environmental Law*, v. 21, n. 2, p. 179–212, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1093/jel/eqp011>

HASHED, A. A. *et al.* **The role of governance audit mechanisms on environmental sustainability and emissions in Saudi Arabia under ESG regulations**. *Sustainability*, v. 17, n. 9, art. 4020, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su17094020>. Acesso em: 23 mar. 2026.

ICMBio. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores e conselheiros**. Brasília, DF: ICMBio, 2014.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. São Paulo: Aleph, 2001.

LEUZINGER, M. D.; SILVA, S. T. da; CUREAU, S. (org.). **Espaços territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades**. Brasília: [s. n.], 2015.

LUCENA, P. H. de. **Lei do SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. 2016. Monografia (Bacharelado em Geografia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

MACHADO, D. S. **Educação ambiental o ecoturismo e seus impactos**. Revista de Extensão e Estudos Rurais, Viçosa, v. 5, n. 1, p. 81-96, jan./jun. 2016.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MACURA, B.; SECCO, L.; PULLIN, A. **What evidence exists on the impact of governance type on the conservation effectiveness of forest protected areas? Knowledge base and evidence gaps**. Environmental Evidence, v. 4, p. 1-29, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1186/s13750-015-0051-6>.

MARQUES, A. da C.; NUCCI, J. C. **Planejamento, gestão e plano de manejo em unidades de conservação**. Revista Ensino e Pesquisa, União da Vitória, v. 4, p. 33-39, 2007.

MASSOCA, P. E. dos S.; BRONDÍZIO, E. S. **Protegemos quando valorizamos: história da legislação florestal brasileira**. Estudos Avançados, v. 36, n. 106, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.011>.

MEDEIROS, R. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil**. Ambiente & Sociedade, v. 9, n. 1, jun. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2006000100003>.

MMA. **Programa Nacional de Educação Ambiental - ProNEA**. 3. ed. Brasília, DF: MMA, 2005.

MORE, T. **From public to private: Five concepts of park management and their consequences**. The George Wright Forum, v. 22, n. 2, p. 12–20, 2005.

MORENO, D. H. H. **Desdobramentos da inserção do Brasil redemocratizado na agenda ambiental internacional**. 2022. Monografia (Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

MORO, C. C.; ROTTA, F. dos S. **Controle social de parcerias para o uso público em unidades de conservação na prática**. 1. ed. São Paulo: Instituto Linha D'Água, 2023.

MORO, C. C.; ROTTA, F. dos S.; ÉLES, E. **Relatório técnico: Controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação**. São Paulo: Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, 2022.

MOTTA, N. de M. *et al.* **Parcerias público-privadas: uma análise do perfil dos Planos Estaduais do Estado de Mato Grosso do Sul**. In: ENCONTRO

INTEGRADOR DE GRADUAÇÃO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 6., 2022. Anais... Campo Grande: UFMS, 2022. p. 1-6.

MUSSI, S. M. **O Processo de Gestão Participativa e Educação Ambiental em Conselhos de Unidades de Conservação: O Caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Teresópolis, RJ.** 2007. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Universidade Federal do Rio Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

NASH, D. (org.). **The Study of Tourism: Anthropological and Sociological Beginnings.** Amsterdam: Elsevier, 2007.

PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, A. **Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento.** Piracicaba: Imaflora, 2009.

PEREIRO, X.; FERNANDES, F. **Antropologia e Turismo: Teorias, métodos e praxis.** Santa Cruz de Tenerife: Pasos, 2018.

PIRES, P. S. **A dimensão conceitual do ecoturismo.** Turismo: visão e ação, Itajaí, v. 1, n. 1, p. 75–91, jan./jun. 1998.

RIBEIRO, M. de F.; FERREIRA, J. de S. A. B. N. **O papel do estado no desenvolvimento econômico sustentável: Reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas.** In: TÔRRES, H. T. (org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 653-673.

RODRIGUES, C. G. de O.; GODOY, L. R. da C. **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, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5380/dma.v28i0.31280>.

SANTANA, V. V. de; SANTOS, P. R. dos; BARBOSA, M. V. **Contribuições do Plano de Manejo e do Conselho Gestor em Unidades de Conservação.** Meio Ambiente (Brasil), v. 2, n. 2, p. 18-29, 2020.

SANTOS, A. S.; BRAZ, V. S. **A educação ambiental em ambiente escolar e seu papel no conhecimento e na valorização de unidades de conservação.** Revbea, São Paulo, v. 20, n. 5, p. 205-222, 2025. DOI: <https://doi.org/10.34024/revbea.2025.v20.19895>.

SILVA, F. M. da. **Terceiro Setor e o Desafio da Sustentabilidade: aspectos políticos, técnicos, econômicos e sociais.** 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SILVA, T. H. C. *et al.* **Para além do papel: estudo das unidades de conservação brasileiras.** Interações, Campo Grande, MS, v. 25, n. 2, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v25i2.3777>.

SOUSA, M. C. L. **Política externa brasileira para o meio ambiente no governo Bolsonaro: do protagonismo internacional ao negacionismo ambiental.** 2022. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional, 2022.

SOUZA, M. F. R. **Política pública para unidades de conservação no Brasil: diagnóstico e propostas para uma revisão.** 2012. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

TRIGO, L. G. G. **A sociedade pós-industrial e o profissional em turismo.** 5. ed. Campinas: Papirus, 2000.

WANG, F. *et al.* **Analyzing the influence of regulatory capture on environmental efficiency within institutional frameworks.** *Frontiers in Environmental Science*, v. 13, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fenvs.2025.1550756>. Acesso em: 23 mar. 2026.

ZECA, B. G. **O Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Amazônia, ocupação territorial e o meio ambiente no cenário internacional.** *Conjuntura Austral*, v. 13, n. 62, p. 36–47, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.118329>.

ZMYSLOWSKI, C. T. **Parcerias público-privadas de Unidades de Conservação sob uma ótica socioambiental.** Bate-papo com Netuno, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.batepapocomnetuno.com/post/parcerias-p%C3%BAblico-privadas-de-unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-sob-uma-%C3%B3tica-socioambiental>. Acesso em: 2 set. 2025.