

O APOIO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A EXPERIÊNCIA NA SERRA DO ITAPETINGA, ATIBAIA (SP)

FRANCISCO NAPOLITANO LEAL¹

JOSÉ GUEDES FERNANDES NETO²

DOI: <https://doi.org/10.47977/2318-2148.2024.v12n17p43>

RESUMO

Este artigo apresenta a contribuição da sociedade civil na gestão das unidades de conservação (UCs) da Serra do Itapetinga de Atibaia (SP), em especial na preparação de um plano de negócios (PN) para suas áreas de uso público. Esse PN tem sua metodologia descrita e os principais resultados apresentados, demonstrando a viabilidade de aprimoramento da gestão operacional das UCs por meio da arrecadação de recursos via pagamento de ingressos, cujo público visitante era majoritariamente (72%) favorável à época de elaboração do Plano, em 2021. São formuladas sugestões de arranjo de governança participativa e critérios de precificação que valorizam a população local e os praticantes de esporte, culminando na discussão de oportunidades e adversidades à gestão das UCs em tela, sobretudo no contexto da necessidade urgente de regularização fundiária e envolvimento das comunidades locais na tomada de decisão da gestão. Em uma perspectiva mais ampla de conservação colaborativa, o artigo evidencia a importância da incorporação da análise de viabilidade econômica nas parcerias com organizações da sociedade civil (OSCs), de forma a fortalecer seus projetos nas áreas protegidas em um horizonte de longo prazo.

Palavras-chave: Área protegida. Plano de negócios. Organizações da Sociedade Civil. Parque Estadual do Itapetinga. Monumento Natural Estadual da Pedra Grande.

CIVIL SOCIETY SUPPORTING THE MANAGEMENT OF PROTECTED AREAS: THE EXPERIENCE IN SERRA DO ITAPETINGA, ATIBAIA (SP)

ABSTRACT

This article presents the contribution of civil society to the management of the protected areas (PAs) of Serra do Itapetinga in Atibaia (SP), especially in the preparation of a Business Plan (BP) for its visiting areas. The methodology and main results of this Business Plan are described, demonstrating the feasibility of improving the operational management of the PAs by raising funds through entrance tickets, with the majority (72%) of visitors being favorable at the time the Plan was drawn up, in 2021. Suggestions are made for participatory governance arrangements and pricing criteria that value the local population and sports enthusiasts, culminating in a discussion of opportunities and adversities for the management of the PAs in question, especially in the context of the urgent need for land regularization and the involvement of local communities in management decision-making. From a broader perspective of collaborative conservation, the article highlights the importance of incorporating economic feasibility analysis into partnerships with civil society organizations (CSOs) in order to strengthen their projects in protected areas over a long-term horizon.

Keywords: Protected area. Business plan. Civil society organizations. Itapetinga State Park. Pedra Grande State Natural Monument.

¹ Geógrafo, Mestre em Estudos da Sociedade e Meio Ambiente e Mestre em Planejamento Territorial e Política Ambiental. E-mail: francisco.n.leal@outlook.com

² Ecólogo e doutorando no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (PPGI-EA). E-mail: j.guedes@usp.br

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei Federal n.º 9.985/2000 (Brasil, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), foi um marco para a conservação ambiental no Brasil, criando a espinha dorsal das unidades de conservação (UCs) brasileiras e até servindo como modelo de política pública para outros países (Guimarães, 2022). Dentre as diretrizes estabelecidas pelo SNUC, consta o estímulo à cooperação entre o poder público e o privado, com especial papel a organizações da sociedade civil (OSCs) de interesse público, autorizadas a cogerir UCs – desde que tenham o aval do órgão gestor.

Segundo Maretti *et al.* (2023), esse modelo de gestão participativa, o qual pode ser intitulado como conservação colaborativa, faz parte de um novo paradigma da gestão de áreas protegidas. Essa concepção advém de debates realizados no Congresso Mundial de Parques de Durkin, África do Sul, em 2003, e por meio do programa de trabalho de áreas protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) de 2004, trazendo novas perspectivas perante o modelo clássico de parques nacionais com gestão estatal e visão preservacionista (Souza, 2013). Vale ressaltar importantes questões desse novo paradigma, como o uso de ferramentas de concessão e parcerias com empresas e OSCs, além da própria atuação do Estado em áreas privadas de UCs.

Considerando a disponibilidade de informações de parcerias com a sociedade civil no Brasil, há registros das experiências de gestão compartilhada com o Instituto Ekos no Parque Nacional das Cavernas do Peruaçu, em Minas Gerais (MG); de parcerias com o Instituto Çarakura no Parque Estadual Serra do Tabuleiro (SC); e da interação com o Instituto de Conservação Costeira, na Área de Proteção Ambiental da Baleia Sahy, em São Paulo (SP) (Aydos *et al.*, 2021). Por fim, mais recentemente, a notícia da inovadora parceria “público-comunitária” com a Associação de Moradores das Comunidades do Itacuruçá e Pereirinha (Amoip) no Parque Estadual Ilha do Cardoso, também em território paulista (Patriani, 2024).

No entanto, há carência de literatura científica que inclua a análise da viabilidade econômica dessas parcerias com OSCs. A maior parte dos estudos que envolvem essa temática estão associados às concessões a empresas privadas, tendo em vista que essas fazem aportes financeiros significativos e precisam planejar o retorno desses investimentos (Rodrigues; Godoy, 2013). Assim, há uma lacuna científica e prática sobre o uso de instrumentos econômicos, como planos de negócios, para fortalecer a atuação de OSCs na gestão participativa de UCs.

De forma a contribuir nessa questão, este artigo visa registrar o engajamento da sociedade civil na gestão do Parque Estadual do Itapetinga e do Monumento Natural Estadual da Pedra Grande, em São Paulo. Essa participação social, iniciada na década de 1980, teve um divisor de águas recente na sua história por meio da formação de uma rede de atores dispostos a mobilizar influência e recursos municipais para o apoio à gestão das referidas unidades de conservação. Aproveitando o momento político de eleições locais, a disponibilidade de recursos no Conselho Municipal de Defesa de Meio Ambiente (COMDEMA) de Atibaia e as discussões do que viria a se tornar o Plano de Uso Público do chamado Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande (CVLPG), foi criado um edital de projeto municipal (Concurso de Projeto n.º 003/2020) voltado à implementação de ações de fortalecimento dessas UCs. Tal edital foi vencido pela Associação Serra do Itapetinga Movimento pela Biodiversidade e Organização dos Setores Ecológicos (SIMBiOSE) e concretizado em um termo de parceria com a Prefeitura de Atibaia (Termo de Parceria n.º 028/2020).

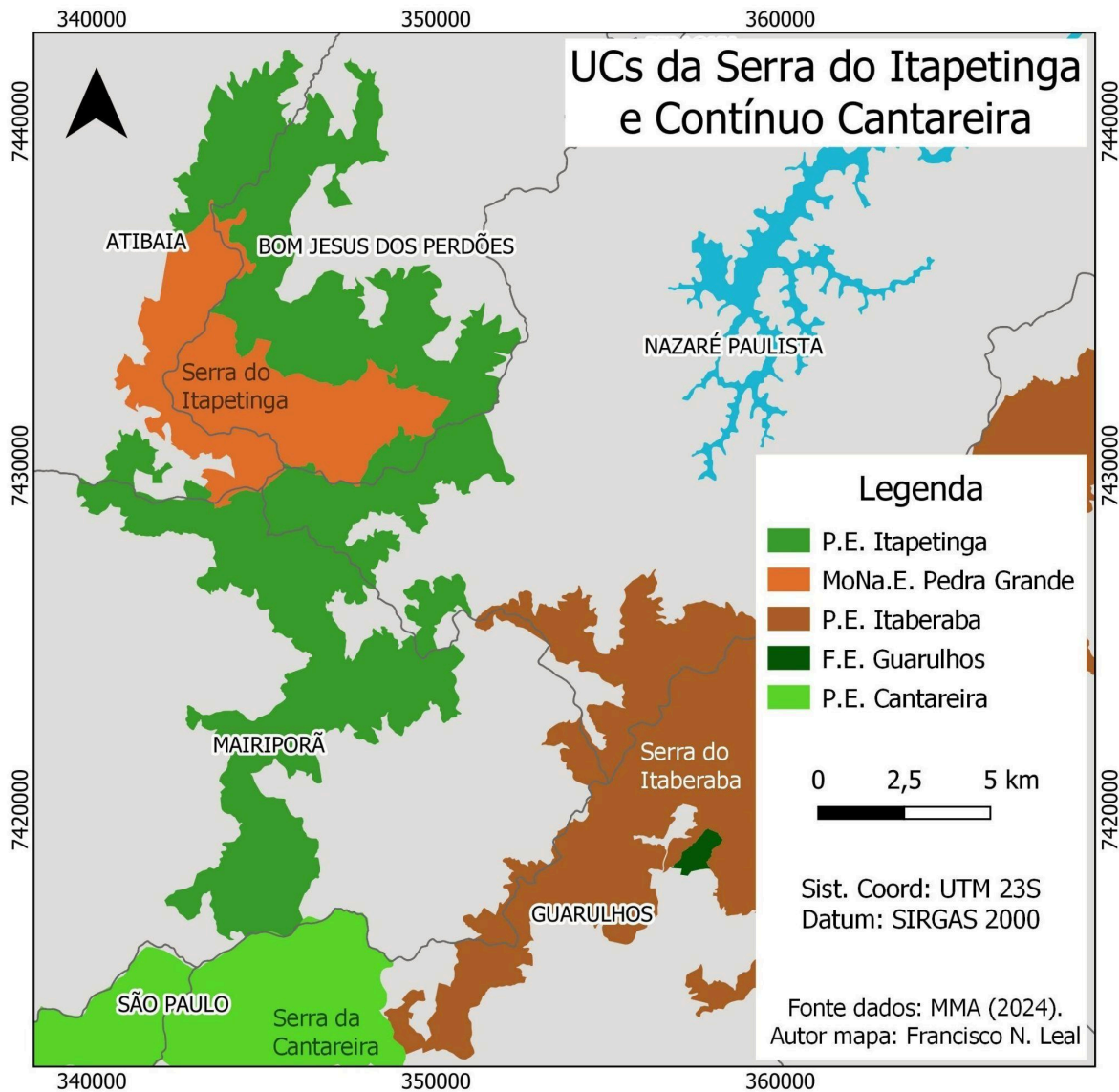
Com o objetivo de compartilhar lições aprendidas, este artigo apresenta contribuições para a gestão do uso público das UCs da Serra do Itapetinga por meio das ações do referido Termo de Parceria, com ênfase ao processo de construção de seu plano de negócios (PN), explorando um tema pouco abordado na literatura e que aponta oportunidades à gestão de áreas protegidas na perspectiva da conservação colaborativa.

MATERIAIS E MÉTODOS

Área de estudo

Atributos socioambientais das UCs

Decretadas em 2010 como duas unidades de conservação estaduais abrangendo partes dos municípios de Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Nazaré Paulista e Mairiporã, o Parque Estadual do Itapetinga e o Monumento Natural Estadual da Pedra Grande ocupam cerca de 14 mil hectares, compondo o mosaico de áreas protegidas do Contínuo Cantareira (Figura 1), corredor ecológico de importância prioritária para a conservação da biodiversidade (São Paulo, 2018a, 2018b).



Fonte: Elaborado pelos autores

Figura 1. UCs da Serra do Itapetinga e Contínuo Cantareira"

Dentre as formações de relevo acidentado com diversos lajeados, entremeados por maciços florestais preservados e dezenas de nascentes, as UCs da Serra do Itapetinga abrigam diversas espécies de flora e fauna de ocorrência rara e/ou ameaçada de extinção, com especial destaque para as endêmicas *Rhipsalis spinescens* e *Nothoscordum itapetinga*, além da pouco conhecida rãzona-de-corredeira (*Megaelosia boticariana*) (Neto *et al*, 2023; São Paulo, 2018a, 2018b).

Mais do que atributos biofísicos, essas UCs fazem parte de um território com profunda ligação com a população de seu entorno, particularmente com os moradores de Atibaia, que se mobilizaram na década de 1980 para frear a exploração minerária e imobiliária da Serra do Itapetinga, culminando no seu tombamento pioneiro pelo Conselho

de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT) o estado de São Paulo em 1983 (Leal, 2024). Tais vínculos são também evidenciados pela secular tradição da Festa de Santo Antônio na região da Grota Funda e pela prática de voo livre iniciada na década de 1970, marcando uma relação que vai da rocha aos céus, por meio do lazer e da fé (Figura 2).



Fonte: Elaborado pelos autores

Figura 2. Áreas de visitação do MoNa Pedra Grande, com a cidade de Atibaia ao fundo.

Ordenamento e uso do território

A criação das UCs da Serra do Itapetinga em 2010 foi um marco fundamental para o início do ordenamento do território que começou a ser gerenciado pela Fundação Florestal do estado de São Paulo, posteriormente fortalecido em 2018 com a promulgação dos planos de manejo e, em 2020, com a publicação do Plano de Uso Público do Parque Estadual do Itapetinga e Monumento Natural Estadual da Pedra Grande, formando o Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande (São Paulo, 2018a, 2018b, 2020).

Em paralelo aos planos, muitas ações contribuíram para a melhora do ordenamento das áreas de uso público, como a manutenção de equipe de vigilância terceirizada em período diurno e noturno – ainda que em quantidade insuficiente –, a abertura e o fechamento de acesso à estrada nos horários de início e encerramento de visitação – porém sem controle de entrada – e a delimitação de perímetro de estacionamento na laje da Pedra Grande.

Todavia, ainda falta muito a ser realizado, incluindo a finalização da regularização fundiária, sobretudo nas áreas de uso público, e a essencial manutenção de uma equipe para a recepção, orientação e assistência aos mais de 100 mil visitantes anuais do CVLPG (Simbiose, 2021).

Embora haja uma importante deliberação do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Atibaia para o investimento em pavimentação, construção de uma estrutura de “receptivo”, baia para sanitários, portal de acesso e guarita (Leal, 2024), os visitantes das UCs ainda não possuem nenhuma infraestrutura de apoio à visitação, o que agrava os impactos negativos da visitação existente, que incluem a degradação da vegetação nativa por pisoteamento, remoção direta e estacionamento inadequado de veículos, poluição do

solo e dos recursos hídricos por disposição inadequada de resíduos e dejetos humanos, entre outros (São Paulo, 2020).

Construção do plano de negócios

O PN do Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande foi construído a partir de um conjunto de diretrizes e referências, a saber:

1) Edital do Termo de Parceria n.º 028/2020: o qual solicitava um PN com foco na gestão turística, propondo um modelo efetivo de parceria público-privada que levasse em consideração aspectos fundiários e legais, e que garantisse o atendimento aos objetivos de criação das unidades de conservação da Serra do Itapetinga; e

2) Análise de conteúdo de planos de negócios pretéritos desenvolvidos para unidades de conservação do estado de São Paulo (Idom, 2010, não publicado; Urban Systems, 2020).

Com base nesse material e na experiência da equipe SIMBiOSE e de consultores especializados contratados, foi elaborada uma primeira versão de conteúdo do PN, sendo esta apresentada aos gestores das UCs da Serra do Itapetinga para validação. O conteúdo final consensado contou com os seguintes tópicos:

Estudo de mercado

O estudo de mercado elaborou uma análise comparativa da situação de 11 atrativos naturais em 10 municípios listados como concorrentes de Atibaia em seu Plano Diretor de Turismo 2021-2024 (Atibaia, 2021). A análise considerou o tipo de gestão dos atrativos, a infraestrutura existente, e se o atrativo efetuava cobrança de ingresso no mês da pesquisa. Com base nessa análise, foi selecionado um atrativo como estudo de caso para maior detalhamento de suas características e do que poderia ser utilizado como exemplo para a situação do CVLPG.

Levantamento de dados de visitação do CVLPG

Foi realizada contagem do número de visitantes do CVLPG por perfil, checando, por meio de aplicação de questionários semiestruturados, a predisposição ao pagamento de ingressos e as sugestões de melhorias nas áreas de uso público das UCs.

Nove perfis distintos de visitantes foram identificados: (I) praticantes de caminhada nas trilhas da Serra; (II) ciclistas; (III) visitantes que acessam a laje da Pedra Grande de moto; (IV) visitantes que acessam a laje de veículo tipo carro não 4x4; (V) visitantes que acessam a laje da Pedra Grande de veículo 4x4 – “jipeiros”; (VI) operadores de turismo; (VII) praticantes de escalada/rapel/*boulder*; (VIII) praticantes de voo livre e (IX) corredores de montanha.

Foram aplicados questionários junto a todos esses perfis de visitantes, divididos em dois grupos: Grupo 1, com os perfis I, II, III, IV e V; e o Grupo 2, com os perfis VI, VII, VIII e IX. Foram aplicados 140 questionários com visitantes do Grupo 1 de maneira presencial ao longo de 3 meses (abril, maio e junho de 2021) e em 24 dias diferentes, incluindo dias úteis, fins de semana e feriados, no período da manhã e tarde, com amostras equivalentes de 28 respondentes para cada perfil, em um total de 140 respostas. Os demais perfis tiveram amostragem selecionada por julgamento, visto as características únicas desses tipos de visitantes e das atividades que os mesmos realizam nas UCs da Serra do Itapetinga. Assim, esses questionários do Grupo 2 foram encaminhados por meio eletrônico, resultando em 16 respostas, desigualmente distribuídas entre os tipos de visitante desse grupo.

Plano de marketing

O plano de marketing buscou avaliar quais profissionais deveriam ser contratados para a operacionalização adequada do uso público das UCs, custeando essa equipe com a cobrança de acesso ao CVLPG. De forma a analisar a viabilidade dessa proposta, o plano contou com projeções de aumento de visitação em 10 anos, em 3 cenários de crescimento distintos (de 3%, 5% e 8% ao ano), realizando estimativas de arrecadação e custos necessários para a gestão operacional. Nesse processo, os seguintes indicadores foram calculados: valor presente (VP), valor presente líquido (VPL), taxa interna de retorno (TIR), índice de lucratividade (IL) e *payback*.

Arranjo de Governança

Para a sugestão quanto ao arranjo de governança para a gestão do Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande em um cenário de cobrança de ingresso, foram realizadas reuniões com diversos atores sociais do CVLPG, incluindo famílias proprietárias de áreas deste complexo de visitação, apresentando o cenário almejado, os números esperados e o repasse associado aos proprietários enquanto estes não são desapropriados. Ainda, foi sugerido um arranjo com envolvimento direto dos conselhos consultivos das unidades de conservação da Serra do Itapetinga.

RESULTADOS³

Estudo de mercado

A análise avaliou os atrativos naturais de alguns dos municípios elencados como concorrentes a Atibaia, considerando o tipo de gestão, a infraestrutura existente e se o atrativo efetivava cobrança de ingresso em agosto de 2021. Os atrativos avaliados foram: Morro Pelado (Águas de Lindóia-SP), Monumento Natural (MoNa) Pedra do Leite Sol e Morro Guapirocaba (Bragança Paulista-SP), Pedra Chanfrada (Gonçalves-MG), Parque Estadual Campos do Jordão (Campos do Jordão-SP), Pico do Lopo (Extrema-MG), Monumento Natural Estadual Pedra do Baú (São Bento do Sapucaí-SP), Pedra Redonda (Monte Verde-MG), Morro do Saboó (São Roque-SP), Pico da Cascavel (Socorro-SP) e Pedra Bela Vista (Mairiporã-SP).

Feito esse levantamento de informações, o MoNa Pedra do Baú, em São Bento do Sapucaí, foi escolhido para um estudo de caso detalhado, visto sua grande semelhança com o MoNa Pedra Grande nos seus atributos ambientais, categoria de UC, facilidade de acesso, número de visitantes, e até atores sociais envolvidos.

O estudo de caso revelou que a Pedra do Baú possuía, à época da elaboração do PN (2021), um arranjo de gestão entre a Fundação Florestal (FF) e a prefeitura de São Bento do Sapucaí, sendo a primeira responsável pela gestão ambiental e segurança da UC e a segunda, por meio de suas secretarias de meio ambiente e turismo, pelo ordenamento da visitação nos dias de maior movimento – fins de semana e feriados.

De forma a arrecadar recursos para serem investidos no MoNa Pedra do Baú, a Prefeitura de São Bento do Sapucaí instituiu uma Taxa de Preservação e Compensação Ambiental voltada exclusivamente a turistas, alimentando um fundo municipal estabelecido por lei (São Bento do Sapucaí, 2014). Seguindo a tabela da portaria normativa FF/DE n.º 313/2019 (São Paulo, 2019), o ingresso padrão de acesso à UC era vendido por R\$16,00 em 2021. Nesse ano, os recursos arrecadados eram investidos em projetos de educação ambiental, manutenção e limpeza, conservação, monitoramento, e infraestrutura, a exemplo do recém-inaugurado centro de visitantes do MoNa Pedra do Baú, viabilizado por meio de

³ Os resultados completos estão disponíveis no plano de negócios original, cujo acesso consta nas Referências deste artigo (Simbiose, 2021).

aportes financeiros mistos do fundo municipal e de recursos próprios da Fundação Florestal, em terreno doado por um dos proprietários de terras.

Levantamento de dados de visitação do CVLPG

Predisposição para o pagamento de ingresso e sugestão de valores

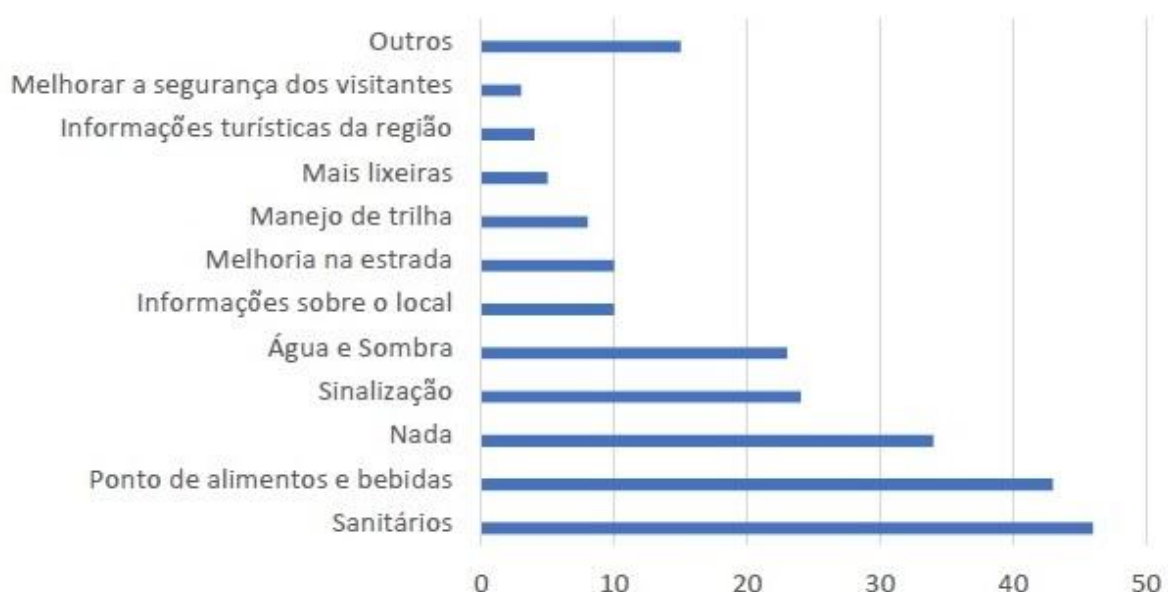
Dentre os 140 respondentes do Grupo 1, 72% mostraram predisposição em pagar ingresso no acesso ao Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande, com a maioria destes (48%) sugerindo valores entre R\$ 10 e R\$ 19,99 no ano de 2021. Valores inferiores a R\$ 10 foram sugeridos por 28%, seguido pela sugestão de ingressos de R\$ 20 ou mais (20%) e outras formas de cobrança (4%).

Considerando os perfis de visitantes abordados, notou-se que aqueles que acessaram a laje da Pedra Grande com veículos motorizados (motos, carros não 4x4 e veículos 4x4) possuíam maior disposição ao pagamento, somando 67% do total. Por outro lado, dentre aqueles que não concordavam com a cobrança de ingresso, os esportistas (praticantes de caminhada e ciclistas) eram maioria, com 57%. De todo o público contrário ao pagamento de ingressos, 38% eram provenientes de Atibaia.

Já dentre os 16 respondentes do Grupo 2, 81,2% mostraram disposição ao pagamento de ingresso, com apenas alguns praticantes de escalada se opondo à cobrança (2 a favor, 3 contra). Todavia, faz-se importante considerar que, dentre os instrutores de voo livre, apenas 2 dos 7 instrutores cadastrados responderam ao questionário, o que pode representar uma amostra pouco representativa desse perfil.

Sugestões de melhorias ao Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande

No universo de 156 respondentes dos Grupos 1 e 2, “sanitários”, “ponto de alimentos e bebidas” e “nada” ficaram em nítida maioria na sugestão de melhorias (Figura 3). Enquanto as duas primeiras influenciam diretamente no bem-estar e conforto dos visitantes, é representativo que a terceira – “nada” – indica que, para parcela significativa dos frequentadores do CVLPG em 2021, a presença de infraestrutura/equipamentos descaracterizaria o local como atrativo natural.



Fonte: Simbiose (2021).

Figura 3. Sugestões de melhorias ao Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande, por número de menções.

Plano de marketing

O aspecto operacional do plano de marketing previu a necessidade de um grupo de 11 profissionais para trabalhar no CVLPG, divididos em: 2 profissionais na bilheteria, 1 auxiliar de limpeza, 1 auxiliar de serviços gerais, 2 monitores ambientais, 1 assistente administrativo, 1 analista ambiental, 1 coordenador de trabalho e 2 agentes fiscais de voo e de estacionamento. Inicialmente foi sugerido que tal equipe fosse preferencialmente composta por membros de uma organização sem fins lucrativos, deixando aberta a possibilidade de operação por uma organização da iniciativa privada caso tal solução fosse mais aceita pelas diferentes partes interessadas.

Para possibilitar a manutenção de tal equipe, foi projetada a cobrança de uma taxa de acesso, tendo em vista que a entrada para o Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande é atualmente gratuita. Com base nos dados de visitação anteriormente apresentados, foi sugerido uma entrada de R\$ 10,00 por pessoa para quem acessa o CVLPG com veículos motorizados, sendo esse valor integral para turistas e parcial (metade) para moradores de Atibaia e Bom Jesus dos Perdões. Complementarmente, foi sugerido isenção de pagamento para aqueles que sobem a trilha a pé, ciclistas e estudantes de escolas públicas, independentemente da origem. Ressalta-se que tal valor é inferior aos R\$ 16,00 por pessoa recomendado pela portaria normativa FF/DE n.º 313/2019 (São Paulo, 2019).

De forma a analisar a viabilidade dessa proposta, o plano de marketing preparou uma detalhada planilha financeira com estimativas de arrecadação e despesas envolvidas na execução de atividades de ordenamento e monitoramento da visitação ao longo de 10 anos, que incluem custos variáveis (como gastos em materiais de consumo), custos fixos (como remuneração de equipe, gastos com contabilidade e energia elétrica), material permanente (equipamentos e ferramentas repostos a cada cinco anos), serviços de terceiros (serviços de comunicação), remuneração aos proprietários (com repasse anual de 6% da receita total) e custos de manutenção de veículos (como combustível, licenciamento, seguro).

Tais estimativas consideraram, de forma conservadora, uma visitação inicial de 80 mil pessoas e cenários diferentes de crescimento de visitantes, em taxas de 3%, 5% e 8% ao ano por um período de uma década. A partir dessa modelagem de fluxo de caixa, foram apresentados os indicadores de VP, VPL, TIR, IL e *payback* para facilitar a compreensão dos resultados ao longo dos anos nos três cenários de crescimento de visitação distintos.

Os resultados da análise demonstraram viabilidade econômica da manutenção de uma equipe operacional no Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande nos três cenários analisados, com Taxa Mínima de Atratividade (TMA) de 10% servindo como base de desconto para o VP e de comparação para a TIR. O *payback* esperado para os cenários 1 e 2 foi de 3 anos, e de 2 anos para o cenário 3, ou seja, há um retorno muito rápido do investimento inicial.

Arranjo de governança

O PN propôs um arranjo de governança participativa no qual os recursos arrecadados são direcionados a um fundo administrado pela organização responsável pela operacionalização do Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande, com obrigatoriedade de prestação de contas aos conselhos consultivos das unidades de conservação que o compõem. Adicionalmente, foi proposto que o referido fundo seja anualmente auditado por organização externa independente, contribuindo com a transparência da gestão dos recursos captados.

Tal arranjo inovador exigirá um esforço regulatório por parte da FF, enquanto órgão gestor, demandando consulta ao jurídico do estado de São Paulo para verificar a viabilidade de criação de um fundo estadual nesses moldes, sem descartar a hipótese de criação de um

fundo intermunicipal – envolvendo Atibaia e Bom Jesus dos Perdões –, ou mesmo privado, caso seja mais viável.

De forma a contemplar as pessoas cujas propriedades compõem o CVLPG, foi proposto o repasse de 6% do valor bruto arrecadado pela cobrança de entrada. Tal porcentagem foi baseada em experiências de concessões – e arrendamentos – de serviços em áreas privadas, conforme informações fornecidas pela Fundação Florestal em 2021⁴

No período de elaboração do PN (2021), o arranjo aqui descrito foi apresentado a duas famílias proprietárias, obtendo a sinalização do endosso das mesmas para a implantação da proposta. No entanto, o contato com a terceira e última família proprietária, no início de 2022, obteve sinalização contrária, revelando a complexidade das relações entre atores e até um conflito acerca da titularidade da terra entre vizinhos, que atualmente (maio de 2024) se encontra em disputa judicial.

DISCUSSÃO

A elaboração do PN partiu do entendimento da visitação de atrativos similares ao Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande, evoluindo para o essencial levantamento de dados de visitação existente no CVLPG, incluindo predisposição ao pagamento de ingressos e de necessidades de melhorias. Com base nisso, foi desenvolvido um plano de marketing com ricas informações de cenários possíveis de visitação e indicadores econômicos associados, culminando na proposta de um arranjo de governança com modelo de gestão participativa.

De forma a contrapor o trabalho relatado com a situação da gestão do uso público das demais UCs no país, faz-se importante analisar outras contribuições registradas pela literatura no paradigma da conservação colaborativa. Assim, dentre os autores que abordaram a contribuição da sociedade civil na gestão das UCs, Acevedo *et al.* (2013) discorrem sobre a atuação de ONGs ambientalistas nas UCs estaduais e federais localizadas no estado do Paraná, ressaltando as sinergias e dissonâncias entre essas organizações do terceiro setor e a gestão governamental das áreas protegidas.

Já o seminário organizado por Aydos *et al.* (2021) contextualiza a atuação das OSCs citadas na introdução deste artigo no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (SC), Parque Nacional das Cavernas do Peruaçu (MG) e na Área de Proteção Ambiental da Baleia Sahy (SP), evidenciando os instrumentos de parceria adotados e os avanços e desafios identificados pelas OSCs ao longo de suas experiências nas respectivas unidades de conservação, sendo a falta de recursos um dos principais desafios mencionados pelas organizações.

Diante do exposto, a incorporação da análise da viabilidade econômica deveria sair do reduto do modelo de concessões com empresas para envolver as parcerias com OSCs, contribuindo para um fortalecimento dos projetos da sociedade civil nas áreas protegidas em uma perspectiva de longo prazo. Nesse sentido, instrumentos como o plano de negócios podem ser estratégicos para alcançar esse objetivo.

Burkowski e Varajão (2010), por exemplo, utilizaram esse instrumento como ponto de partida para tecer importantes reflexões sobre o ponto de equilíbrio entre os interesses de visitação e as diretrizes de preservação do Plano de Manejo do Parque Estadual do Itacolomi, em Minas Gerais. Nesse trabalho, os autores discutiram tópicos como critérios de precificação de ingressos e limitações das parcerias público-privadas.

⁴ Informação fornecida por César Juliano dos Santos Alves, ex-gestor do Monumento Natural Estadual da Pedra Grande, em setembro de 2021.

Tal discussão é relevante, pois em um cenário de investimentos públicos insuficientes para a conservação, a descentralização da gestão e a cobrança de ingressos para o acesso às áreas protegidas têm sido os mecanismos mais comuns para a arrecadação de recursos nesses territórios de regramento especial (Brumatti; Rozendo, 2021; Rodrigues; Abrucio, 2019), sobretudo em um contexto de tendência de investimento em infraestrutura e ordenamento da visitação para a melhora da experiência dos visitantes em áreas protegidas (Rezende; Vallejo, 2018).

No contexto do Parque Estadual do Itapetinga e Monumento Natural Estadual da Pedra Grande, é crucial que esse investimento em infraestrutura seja planejado: à data de escrita deste artigo (maio de 2024), do projeto financiado pelo Comtur de Atibaia (Leal, 2024), somente a guarita de entrada havia sido construída, ainda sem operacionalização, enquanto parte da pavimentação já fora implantada. Assim, existe um receio de que a melhora do acesso ocorra antes da construção e operação dos equipamentos de controle da visitação, o que poderia aumentar o número de visitantes em um local sem infraestrutura, agravando os impactos negativos existentes no uso público atual das UCs.

Da mesma forma, o planejamento do uso público precisa contemplar a devida regularização fundiária das áreas de visitação. Embora a solução de repasse financeiro aos proprietários possa ser viável em um caráter temporário, ela, com certeza, não resolverá os conflitos de objetivos entre as UCs e os interesses privados dos donos de terras. A título de exemplo, entre os anos de diálogo com as famílias proprietárias (2021 e 2022) e o ano da publicação deste artigo (2024), uma dessas famílias apoiou diretamente uma proposta de empreendimento no CVLPG que vai contra o Plano de Manejo do Monumento Natural Estadual da Pedra Grande, causando grande reação contrária das comunidades locais (Esquer, 2023).

Uma vez que essa barreira seja superada, será necessário um esforço de discussão coletiva entre as partes interessadas para a definição dos critérios de precificação dos ingressos, questão central na discussão realizada por Burkowski e Varajão (2010), que relatam um cenário de conflito com visitantes acostumados ao uso gratuito, e a vantagem estratégica de se manter preços de ingresso reduzidos aliados à oferta de serviços opcionais de visitação.

Nesse sentido, considera-se como ponto de partida dessa discussão o proposto no plano de negócios do CVLPG: isenção a estudantes de escolas públicas e visitantes que acessam a laje da Pedra Grande em meios não motorizados, cobrando apenas os acessos com veículos, sendo meia-entrada para munícipes de Atibaia e Bom Jesus dos Perdões e valor integral – menor que o praticado pela FF no estado de São Paulo – aos demais visitantes. Complementarmente, ressalta-se a prática da FF de ingressos tabelados em todo o estado, com maior cobrança a visitantes internacionais e isenção total a moradores locais, sem perder de vista a possibilidade de outros valores, critérios e arranjos, por exemplo, a manutenção de ingressos familiares com desconto; ingressos anuais para visitantes frequentes; a cobrança de estacionamento, aliada ou não à restrição de acesso veicular à laje da Pedra Grande, que pode contar com traslado para o transporte dos visitantes, entre outros. As possibilidades são inúmeras.

Dentre as valiosas informações coletadas no PN em tela, é digno de nota que, apesar das sugestões de melhorias apontadas pelos visitantes estarem em grande parte alinhadas com o planejado no Plano de Uso Público das UCs e nos investimentos do Conselho Municipal de Turismo de Atibaia, um em cada cinco respondentes da pesquisa afirmaram que a implantação de qualquer infraestrutura descaracterizaria o atrativo natural, o que evidencia que parcela significativa dos visitantes enxerga a ausência de estrutura como diferencial das unidades de conservação da Serra do Itapetinga. Assim, de forma a não causar desinteresse a esse perfil de visitante, é essencial que as melhorias planejadas no CVLPG sejam compatíveis com o entorno – com localização, *design*, material e proporções

apropriadas, por exemplo –, e que o planejamento do uso público contemple a visitação a locais de caráter mais antropizado (uso intensivo) e natural (uso extensivo), estabelecendo as devidas medidas mitigadoras de impacto, como a obrigatoriedade de acompanhamento de monitores ambientais cadastrados, no segundo caso. Tais recomendações vão de encontro à experiência relatada por Melo e Crema (2022) no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, cuja gestão utilizou dados de oportunidades de visitação e diversificação de experiências para o planejamento do uso público da UC.

Considerando que as UCs da Serra do Itapetinga possuem um uso histórico muito anterior à criação das unidades e ao estabelecimento do Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande, o envolvimento das diferentes partes interessadas, sobretudo comunidades locais, é crucial para a gestão do território, sendo sua contribuição fundamental para aumentar a própria efetividade das instituições responsáveis pelas áreas protegidas (Dos Santos; Pimentel, 2017).

Nessa perspectiva, é essencial que a organização que venha a administrar os recursos captados pela cobrança de ingressos e que trabalhe na operacionalização do uso público seja aceita pela comunidade local e pelas demais partes interessadas, trabalhando em um arranjo de governança participativa que minimize conflitos e contribua de forma a promover a integração do turismo com a conservação da natureza, a diversidade sociocultural existente e o desenvolvimento da governança local (Brumatti; Rozendo, 2021).

A ausência de tal cenário de governança participativa tem sido o calcanhar de Aquiles abordado por autores que avaliaram as parcerias público-privadas nas unidades de conservação (Rodrigues; Abrucio, 2019; Brumatti; Rozendo, 2021), que majoritariamente se organizam em torno dos instrumentos de concessão e autorização a empresas privadas, conforme os dados do Mapeamento das Parcerias em Áreas Protegidas (MAPAP) do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) (Rodrigues; Botelho, 2023) – o que demonstra o número reduzido de exemplos de modelos de gestão relacionados a parcerias com instituições do terceiro setor e/ou comunitárias.

Assim, exemplos de parcerias com a sociedade civil, como nos casos do Parque Nacional das Cavernas do Peruaçu, Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, Parque Estadual Ilha do Cardoso, Parque Estadual do Itapetinga e Monumento Natural Estadual da Pedra Grande – e, ainda, da Área de Proteção Ambiental da Baleia Sahy –, possuem a vantagem da facilidade de envolvimento de atores locais, visto que usualmente tais OSCs são compostas por membros da comunidade com vínculo ao território, além da expressiva vantagem de ausência de metas de lucro, o que possibilita o reinvestimento de superávits de arrecadação na melhoria das unidades de conservação, seja em prol de infraestrutura, sinalização, dos serviços oferecidos, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A combinação de planejamento de investimento público em infraestrutura física no Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande, a viabilidade econômica de manutenção de uma equipe mínima necessária para o ordenamento territorial com apoio dos recursos advindos de cobrança de ingressos e o arranjo participativo de governança proposto no plano de negócios representam uma oportunidade ímpar para a gestão das unidades de conservação da Serra do Itapetinga. Todavia, a implementação do PN requer um conjunto de ações por parte do Estado, a começar pela regularização fundiária das áreas de visitação do CVLPG, seguida da discussão do arranjo de governança participativa e dos critérios de precificação junto às partes interessadas, incluindo comunidades locais.

Nesse ínterim, novos estudos e processos podem contribuir para o futuro das UCs da Serra do Itapetinga. Ressalta-se, por exemplo, a importância do levantamento de dados

referentes à visitação, como quantitativo atualizado e constante do número de visitantes, além de dados qualitativos como faixa de renda e nível de consumo de outros serviços na região. Esse tipo de informação pode subsidiar análises importantes, como o impacto econômico dessas áreas protegidas na cadeia econômica local.

É importante destacar que, para além das possíveis melhorias da gestão territorial local, a proposta deste trabalho é inovadora por lidar com a concepção da conservação colaborativa, por meio de uma parceria economicamente viável entre múltiplos atores públicos e privados, sendo tal arranjo fundamental para garantir maior efetividade nas políticas públicas e uma experiência enriquecedora aos visitantes das UCs.

Tais possibilidades demonstram o potencial de geração de conhecimento e consequente poder de influência na transformação do território que instrumentos como planos de negócios podem oferecer. Que este artigo inspire a prática de mais atores em outras áreas protegidas e, principalmente, que instigue a conservação colaborativa em prol do uso público saudável aos humanos e à natureza.

Agradecimentos

Os autores gostariam de agradecer todos os colegas que atuaram no Termo de Parceria 028/2020, assim como todas as pessoas e organizações que contribuíram em sua viabilidade e execução, incluindo proprietários de terras nas UCs; Clube Atibaense de Voo Livre; Fundação Florestal; Prefeitura da Estância de Atibaia; Conselho de Defesa de Meio Ambiente de Atibaia; e, especialmente, a SIMBiOSE, entidade protagonista de todo o processo e principal agente histórico na defesa das unidades de conservação de Atibaia.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, L. E. D.; *et al.* A proteção ambiental, as unidades de conservação públicas do estado do Paraná – Brasil e as contribuições das organizações não governamentais. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, Rio de Janeiro, n. 27, p.45-54, 2013. Disponível em: https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/297. Acesso em: 02 mai. 2024.

ATIBAIA. **Lei Complementar nº 842, de 03 de março de 2021**. Aprova o Plano Diretor de Turismo de Atibaia para o período de 2021 a 2024, e dá outras providências. Atibaia, 2021. Disponível em: https://www.camaraatibaia.sp.gov.br/temp/28102024215204download_lei_842.pdf. Acesso em: 02 mai. 2024.

AYDOS, B. B.; *et al.* **Parcerias na gestão de áreas protegidas**. Aula 12, módulo II (ênfase em parcerias com OSC). Youtube. Publicado em: 22 jun. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/UFs7mS5PYLI>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasil, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 26 jun. 2023.

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**, São Paulo, v. 15, n. 3, 2021. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2119>

BURKOWSKI, R.; VARAJÃO, G. F. D. C. Sustentabilidade da visitação pública em unidades de conservação: um estudo de caso do plano de negócios do Parque Estadual do Itacolomi-MG. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 20, n. 34, p. 22-43, 2010. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/1663>. Acesso em: 25 abr. 2024.

DOS SANTOS, L. P. M. O.; PIMENTEL, D. S. Conhecer para conservar: análise da inserção social do Parque Natural Municipal do Curió de Paracambi-RJ. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, Niterói, v. 5, n. 9, p. 24-35, 2017. <https://doi.org/10.47977/2318-2148.2017.v5n9p24>

ESQUER, M. **Ministério Público investiga passarela de vidro em monumento natural de São Paulo**. O Eco. Publicado em: 25 jul. 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/ministerio-publico-investiga-passarela-de-vidro-em-monumento-natural-de-sao-paulo/>. Acesso em: 01 de abril de 2024.

GUIMARÃES, S. S. **SNUC 22 anos, mais ameaçado do que nunca**. O Eco. Publicado em: 18 jul. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/snuc-22-anos-mais-ameacado-do-que-nunca/>. Acesso em: 26 de junho de 2023.

IDOM. **Estruturação das Unidades de Negócio de Ecoturismo em Unidades de Conservação, Plano de Negócios**. São Paulo, 2010. Não publicado

LEAL, F. N. **Monumento Natural tombado da Pedra Grande**. Coletivo Socioambiental de Atibaia. Coletivo Socioambiental de Atibaia. 2024. Disponível em: <https://coletivosocioambientalatibaia.wordpress.com/mona-pedra-grande/>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

MARETTI, C. C.; *et al.* Collaborative conservation for inclusive, equitable, and effective systems of protected and conserved areas: insights from Brazil. **Sustainability**, Basel, n. 15, p. 1-32, 2023. <https://doi.org/10.3390/su152416609>

MELO, D. B.; CREMA, A. Planejamento do uso público no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses: aplicação das metodologias IAT e ROVUC. **Biodiversidade Brasileira**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 1-24, 2022. Disponível em: <https://revistaeletronica.icmbio.gov.br/index.php/BioBR/article/view/1937>. Acesso em: 25 abr. 2024.

NETO, A. C. R.; *et al.* Acordando de um sono de cem anos: uma nova espécie de *Nothoscordum* (Amaryllidaceae, Alliioideae) da Floresta Atlântica brasileira. **Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica**, Buenos Aires, v. 58, n. 3, p. 439-460, 2023. <https://doi.org/10.31055/1851.2372.v58.n3.40225>

PATRIANI, L. **Caiçaras assumem gestão de parque estadual no litoral de SP; parceria é inédita no Brasil**. Mongabay. Publicado em: 14 mai. 2024. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2024/05/caicaras-assumem-gestao-de-parque-estadual-no-litoral-de-sp-parceria-e-inedita-no-brasil/>. Acesso em: 08 out. 2024.

REZENDE, R. F.; VALLEJO, L. R. Parque Estadual do Ibitipoca, uso público e as repercussões no Arraial de Conceição do Ibitipoca, Lima Duarte-MG. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, Niterói, v. 6, n. 10, p. 1-16, 2018. <https://doi.org/10.47977/2318-2148.2018.v6n10p1>

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 105-120, 2019. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>

RODRIGUES, C. G. O.; BOTELHO, E. S. Parcerias em áreas protegidas: diversidade de modalidades, propósitos e efeitos envolvidos. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 05-24, 2023. <https://doi.org/10.34024/rbecotur.2023.v16.15147>

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

SÃO BENTO DO SAPUCAÍ. **Lei nº 1.705, de 25 de setembro de 2014**. Institui a Taxa de Preservação e Compensação Ambiental (TPCA) na estrada de acesso ao Monumento Natural Estadual da Pedra do Baú. São Bento do Sapucaí, 2014. Disponível em: https://www.camarasbs.sp.gov.br/docs/legislacao/LEI_1705.pdf. Acesso em: 02 mai. 2024.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. **Plano de Manejo**: Monumento Natural Estadual da Pedra Grande. São Paulo, 2018a. Disponível em: <https://fflorestal.sp.gov.br/planos-de-manejo/planos-de-manejo-planos-concluidos/mona-pedra-grande/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. **Plano de Manejo**: Parque Estadual de Itapetinga. São Paulo, 2018b. Disponível em: <https://fflorestal.sp.gov.br/planos-de-manejo/planos-de-manejo-planos-concluidos/pe-itapetinga/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

SÃO PAULO. Fundação Florestal. **Portaria Normativa FF/DE nº 313/2019**. Dispõe sobre o sistema de cobrança de ingressos, serviços e utilização de dependências e equipamentos em Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/fundacaoflorestal/sites/243/2021/10/anexo-i.03-portaria-normativa-ff-de-313-2019-ingressos.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2024.

SÃO PAULO. Fundação Florestal. **Plano de Uso Público**: Parque Estadual do Itapetinga e Monumento Natural Estadual da Pedra Grande. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/fundacaoflorestal/2020/10/mona-pedra-grande-plano-uso-publico-versao-cons-consultivo-final2.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2024.

SIMBIOSE. Serra do Itapetinga Movimento pela Biodiversidade e Organização dos Setores Ecológicos. **Plano de Negócios para a Gestão Turística do Complexo de Visitação Laje da Pedra Grande**. 2021. Disponível em: <https://coletivosocioambientalatibaia.wordpress.com/mona-pedra-grande/>. Acesso em: 02 out. 2023.

SOUZA, J. V. C. **Congresso Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962-2003)**: registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza. 225 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, Distrito Federal, 2013.

URBAN SYSTEMS. **Parque Estadual Caminhos do Mar**: estudo de potencial de mercado. 2020. Disponível em: https://conteudo.urbansystems.com.br/case_emeia. Acesso em: 02 mai. 2024.