

Discutindo as Concessões de Uso Público em Unidades de Conservação Brasileiras

Carolina Corrêa Moro¹, Michel Tadeu R. N. de Omena² & Teresa C. Magro Lindenkamp³

Recebido em 30/04/2021 – Aceito em 15/09/2021

¹ Pós-graduação em Ciência Ambiental - Instituto de Energia e Ambiente/USP, Brasil. <cc_moro@yahoo.com.br>

² Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio, Brasil. <michel.omena@icmbio.gov.br>

³ ESALQ/Universidade de São Paulo (USP), Brasil. <teresa.magro@usp.br>

RESUMO – Cresce, junto à sociedade brasileira, o reconhecimento da importância das áreas protegidas como provedoras de benefícios sociais, culturais e econômicos, o que inclui a oportunidade de praticar atividades recreativas nesses locais como expressão do direito social ao lazer. Contudo, os recursos humanos para receber esses visitantes, bem como a oferta de atividades e a falta de infraestrutura ligada aos serviços têm sido uma importante questão para os órgãos gestores, principalmente quando se fala em unidades de conservação da categoria parques. Essa conjuntura não deve levar à continuidade da condição de “parques fortaleza”, onde a visitação fica restrita às ações de educação ambiental. As parcerias com outras empresas, instituições ou comunidade local são uma das formas de lidar com essa questão. Dentre as opções de parceria, há uma priorização nos últimos anos para a concessão dos serviços de uso público em unidades de conservação (UCs) para a iniciativa privada, em especial em parques. Este artigo traz reflexões sobre os processos de concessão como instrumento para melhoria dos serviços de apoio ao uso público nas UCs e como forma de melhorar os sistemas de manejo dessas áreas. Destacamos questões relevantes sobre o tema, buscando provocar o leitor ou leitora a pensar sobre as concessões em parques. Será este o único ou melhor caminho para o desenvolvimento do uso público nas áreas naturais brasileiras neste momento?

Palavras-chave: Turismo; visitação; parques nacionais.

Discussing Public Use Concessions in Brazilian Protected Areas

ABSTRACT – The recognition of the importance of protected areas as providers of social, cultural and economic benefits is growing among Brazilian society, cultural and economic benefits, which includes the opportunity to practice recreational activities in these places, as an expression of the social right to leisure. However, the staff responsible for receiving these visitors, as well as the offer of activities and lack of infrastructure related to services, have been an important issue for the management bodies, especially when talking about the conservation units of the parks category. This situation should not lead to the continuity of the condition of “Fortress parks”, where visitation is restricted to environmental education actions. Partnerships with other institutions or the local community or private companies are one of the ways to deal with this issue. Among the partnership options, there has been a prioritization in recent years to concession of services for public use in protected areas for the private sector, especially for parks. This article reflects on concession processes as a tool for improving services in protected areas and as a way to enhance management systems in these areas. We highlight relevant issues on the topic, seeking to provoke the reader to think about concessions in parks. Could this be the only or the best path for the development of public use in Brazilian natural areas at this time?

Keywords: Tourism; visitation; National Parks.

Discusión de concesiones de uso público en las áreas protegidas brasileñas

RESUMÉN – Crece en la sociedad brasileña el reconocimiento de la importancia de las áreas protegidas (AP) como proveedoras de beneficios sociales, culturales y económicos, lo que incluye la oportunidad de practicar actividades recreativas en estos lugares como expresión del derecho social al ocio. Sin embargo, el personal para recibir a estos visitantes, así como la oferta de actividades y la falta de infraestructura relacionada con los servicios ha sido un tema importante para los órganos de gestión, especialmente cuando se habla de la categoría de parques. Esta situación no debe llevar a la continuación de la condición de “parques fortaleza”, donde la visita se restringe a acciones de educación ambiental. Las asociaciones con otras instituciones o la comunidad local o compañías privadas son una forma de abordar este problema. Entre las opciones de asociaciones, hay priorizadas en los últimos años las concesiones de servicios de apoyo al uso público en las AP para el sector privado. Este artículo reflexiona sobre los procesos de concesión como una herramienta para mejorar los servicios en las AP y como una forma de mejorar los sistemas de gestión en estas áreas. Destacamos preguntas relevantes sobre el tema, buscando provocar al lector a pensar en concesiones en parques. ¿Es este el único o el mejor camino para el desarrollo del uso público en los espacios naturales brasileños en este momento?

Palabras clave: Turismo; visitación; parques nacionales.

Introdução

As áreas protegidas são definidas pela IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) como espaços territoriais com o “*objetivo específico e manejado através de meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para alcançar a conservação da natureza no longo prazo, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados*” (Borrini-Feyerabend et al., 2017).

No âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) (1992), que foi ratificada pelo Brasil e internalizada na legislação nacional por meio do Decreto Federal nº 2.519/98, foram estabelecidas como “*área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação*”. A partir da Conferência das Partes da CDB, de 2010 (CoP-10), é possível extrair, da meta 11, que as áreas protegidas *lato sensu* englobam tanto as “*áreas protegidas stricto sensu*” e as “*outras medidas efetivas de conservação baseadas em áreas*” (OMECS: Other effective area-based conservation measures).

No Brasil, o termo “áreas protegidas” possui uma pluralidade de significados (Leite, 2020). Aquelas destinadas à conservação da natureza, como parques, reservas e florestas nacionais, dentre outras, são conhecidas como unidades de conservação (UC) e são categorias estabelecidas pela Lei Federal nº 9.985, de 2000, que criou o

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Brasil, 2000). Esta mesma Lei Federal define, em seu artigo 11, que os parques nacionais têm como objetivo, além da proteção à natureza, o desenvolvimento de atividades de recreação e turismo ecológico (Brasil, 2000).

Outras áreas protegidas atendem legislações específicas, como terras indígenas e territórios quilombolas, e ainda algumas áreas privadas citadas Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), tais como: áreas de preservação permanente (por exemplo, entorno de nascentes de rios e matas ciliares) e reservas legais de propriedades privadas rurais (Brasil, 2012).

As unidades de conservação possuem outros objetivos além da conservação do meio ambiente, como o oferecimento de oportunidades recreativas, ou seja, serviços oferecidos ao público que visita esses locais. Desta forma, as UCs envolvem a prestação de uma série de serviços públicos de natureza social, como lazer e cultura, práticas esportivas, proteção ambiental, dentre outros. Dependendo das características da área e da demanda para o uso, pode ser necessária a utilização de muitos recursos financeiros para o oferecimento de atividades que assegurem uma visita segura e de qualidade. No entanto, no que se refere às áreas protegidas, os recursos financeiros disponíveis para sua gestão, via de regra, são muito inferiores ao necessário para cumprir suas metas locais e acordos internacionais (Wu et al., 2020).

Nesse cenário de escassez de recursos, têm se construído parcerias com o setor privado e terceiro setor, em especial por meio de concessões, como instrumentos para buscar mais recursos e, conseqüentemente, investimentos (Exame, 2021). Assim, as parcerias podem ser feitas tanto para empresas privadas, por meio de concessões, permissões, PPPs, dentre outras, como também para organizações da sociedade civil, no âmbito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC, Lei nº 13.019/2014), por meio de termo de parceria, termo de fomento, acordo de colaboração, dentre outros. Trataremos neste documento especificamente daqueles modelos que visam a concessão às empresas privadas.

As concessões podem ser inseridas no âmbito do debate acerca das privatizações e no debate da teoria do neoliberalismo; sendo tratadas como estratégias para que o Estado tenha um papel mínimo na economia (Andrade, 2019). Nessa lógica, empresas teriam em tese mais eficiência e efetividade do que o Estado (Xanthopoulou & Kefis, 2019).

Di Pietro (2019) destaca, como um dos fundamentos do movimento de liberalização dos serviços públicos para a iniciativa privada, o princípio da subsidiariedade, que engloba ideais de diminuição do tamanho do Estado por fatores financeiros, jurídicos e políticos, especialmente a partir da década de 1980 (2019). Na América Latina, esse movimento de privatização foi associado com ideais de reforma do Estado, que se fundamenta em diretrizes como, por exemplo, devolução da iniciativa ao administrado, desregulamentação, eliminação de monopólios, livre concorrência, desburocratização, eficiência da gestão privada, concessão de serviços públicos, dentre outros (Di Pietro, 2019). Em sentido amplo, as privatizações incluem um conjunto de medidas que objetivam diminuir o papel do Poder Público, tais como, desregulação, desmonopolização, venda de ações de empresas estatais, terceirização, bem como a concessão de serviços públicos (Di Pietro, 2019).

Dessa forma, apesar de as concessões não consistirem em privatizações *strictu sensu*, ou seja, quando toda a operação passa para a iniciativa privada, as concessões – quando a operação fica com a iniciativa privada por um tempo e sob determinadas condições – podem ser inseridas nesse movimento de liberalização dos serviços públicos.

Nesse modelo, não é incomum exigir dos gestores públicos uma postura direcionada ao alcance de resultados em curto prazo, semelhante ao modelo empresarial. O processo de delegar para a iniciativa privada o oferecimento de serviços e a manutenção de estruturas, até então de responsabilidade do Estado, tem sido um modelo que trouxe benefícios para o país em alguns setores, por exemplo no caso dos aeroportos, por outro lado também são campeões de reclamações, como na telefonia.

Os principais instrumentos de delegação de serviços públicos para a iniciativa privada utilizados no Brasil no âmbito de atividades de apoio ao uso público são a concessão e a permissão, que têm respaldo na Lei Federal nº 8.987/95, Lei de Concessões (Brasil, 1995), que estabelece as normas de licitação para a escolha do concessionário ou permissionário. Além dessas modalidades, a autorização, que é um ato administrativo com caráter precário e com menos exigências, também vem sendo utilizada no contexto das UCs no Brasil, somente sendo aceita em casos específicos (por exemplo, condutores de visitantes em parques). Outras modalidades possíveis são a concessão patrocinada e a concessão administrativa, popularmente conhecidas como Parceria Público-Privada (PPP), que são regidas pela Lei nº 11.079/04, mas cuja aplicação não tem se verificado ainda em UCs no Brasil. Ademais, além dessas modalidades, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/2014, previu modalidades de parcerias a serem firmadas com organizações da sociedade civil que podem ser utilizadas no contexto do apoio ao uso público em UCs.

Dentre as modalidades de parceria, a concessão caracteriza-se por ser procedimento mais complexo e que exige uma licitação (art. 2º, IV, Lei nº 14.133/2021), sendo desenvolvida geralmente em situações que demandam um investimento maior pelo parceiro e que pode ser coberto com as tarifas dos usuários e arrecadações acessórias (Mello, 2008). Esse processo permite que critérios importantes para os órgãos públicos sejam exigidos para a concessão do serviço a terceiros, mas também garante uma estabilidade e maior tempo de contratação aos concessionários que normalmente investirão ou organizarão as suas despesas para bem executar o serviço e precisam assim ter alguma segurança quanto ao cumprimento do contrato.

Não se discute o que se refere ao bem público, representado pelo patrimônio natural, pelos serviços ambientais, providos pela natureza, pois sua manutenção é de responsabilidade permanente do Estado. Primeiro pelas especificidades dos recursos envolvidos, segundo pelo fato de que esses bens são estratégicos para a sobrevivência de todas as espécies vivas no planeta, incluindo o ser humano. Uma parte das áreas que salvaguardam os recursos naturais, como as UCs, são de domínio público sob a responsabilidade dos três níveis de governo, federal, estadual e municipal.

Mas, então, por que concessionar serviços em UCs? Antes da pandemia já se percebia um aumento consistente da procura por recreação em áreas protegidas (Dinica, 2018) e mesmo durante o período de restrições da Covid-19, em países como a Alemanha, o número de visitantes em parques dobrou em quantidade (Derks *et al.*, 2020).

No Brasil, o recorde atingido em 2019 de 15,3 milhões de visitantes em unidades de conservação federais, sendo 64% desse total nos 74 parques nacionais brasileiros deve ser superado em pouco tempo. E mesmo que consideremos como subestimado o número de visitantes, essa quantidade é bem modesta ao compararmos o mesmo ano, com o total de visitantes em apenas dois parques nacionais estadunidenses: Great Smoky Mountains (12,5 milhões) e Grand Canyon (5,9 milhões) (ICMBio, 2020; NPS, 2020). É importante ressaltar que, no Brasil, a maior parte da contagem é feita através dos visitantes pagantes. Assim, o número real de visitas deve estar bem acima do que é apresentado pelas portarias.

O turismo pode ser um impulsionador para a implantação das UCs, para a restauração ambiental e conservação de espécies, além da contribuição econômica em comunidades locais. O turismo é frequentemente apontado por todas as nações como uma importante fonte de empregos (Magro-Lindenkamp & Leung, 2019). No caso do Brasil, os visitantes representam um retorno financeiro para a região onde ficam os parques. Estudos mostram que para cada um Real investido no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão gestor das UCs no país, independente para qual atividade do órgão o recurso é designado, acabam retornando para a economia nacional R\$15,00 em benefícios econômicos, gerando aproximadamente 80 mil

empregos relacionados ao turismo em UCs (Souza & Simões, 2019). O ICMBio, criado em 2007, é a autarquia federal responsável pela administração de todas as categorias de UCs federais, das quais destacamos os parques nacionais devido aos seus objetivos legais e por se tratarem de exemplos para parques estaduais e municipais e eventualmente de atividades realizadas neles para outras categorias de UCs, como projetos de sensibilização do entorno de UCs. Considerando então que a categoria de UCs que está mais associada ao uso público recreativo são os parques, e que existem diversos entraves ao desenvolvimento desta atividade nessas UCs, a concessão para o desenvolvimento de atividades de apoio ao uso público, tais como: bilheteria, transporte, alimentação, atividades de aventura (por exemplo, arvorismo), hospedagem, entre outros, tornou-se a solução para estruturar os parques e assim melhorar o atendimento aos visitantes, conseqüentemente atingindo um de seus objetivos legais, o de promover a recreação e o turismo ecológico.

É importante destacar que a satisfação dos visitantes poderá aumentar se ocorrer a melhoria da qualidade dos serviços prestados através das concessionárias, mas a qualidade da experiência nem sempre aumenta na mesma proporção. Assim, diversos questionamentos surgem, entre eles: Os responsáveis por uma empresa privada admitiriam repassar seu principal produto, no caso dos órgãos ambientais a visitação aos parques, para a administração de terceiros? A concessão de serviços de apoio em UCs e conseqüente adoção da lógica privada na prestação dos mesmos é a mais adequada para esses espaços e para esse tipo de serviço público? Estão sendo consideradas outras possibilidades de implantação do serviço público ou mesmo outras modalidades de parceria? Qual a relação do visitante com a UC, ele reconheceria que ali é uma área federal ou estadual ou municipal para proteção da natureza administrada por particulares? Como ficaria o equilíbrio conservação *versus* lucro, quando a primeira provocar uma diminuição nos lucros ou até prejuízo? Todas estas perguntas, estimulam a nossa reflexão sobre os meios que utilizaremos para melhorar a gestão do uso público em UCs.

Desenvolvimento

As instituições gestoras, responsáveis pela manutenção de áreas protegidas, têm dado ênfase à utilização do instrumento de parcerias com a iniciativa privada, em especial a concessão para desenvolvimento de atividades de apoio ao uso público recreativo. Podemos citar como exemplo a concessão de serviços no Parque Nacional do Itatiaia, entre os quais estão: venda de ingressos, serviços de apoio no estacionamento e transporte de visitantes, alimentação, entre outros (ICMBio, 2019).

Até o ano de 2021, dos 74 parques nacionais brasileiros, 21 estão em algum estágio da delegação de serviços ou uso por meio de concessão. De acordo com informações obtidas em OPAP (2021), ICMBio (2021) e PPI (2021), 7 deles estão com contratos assinados, em alguns casos com mais de uma concessão no mesmo parque, 14 parques com os processos em andamento, como, por exemplo a elaboração de estudos, realização de consultas públicas, análise pelo TCU, publicação de edital ou realização de leilão (Figura 1).

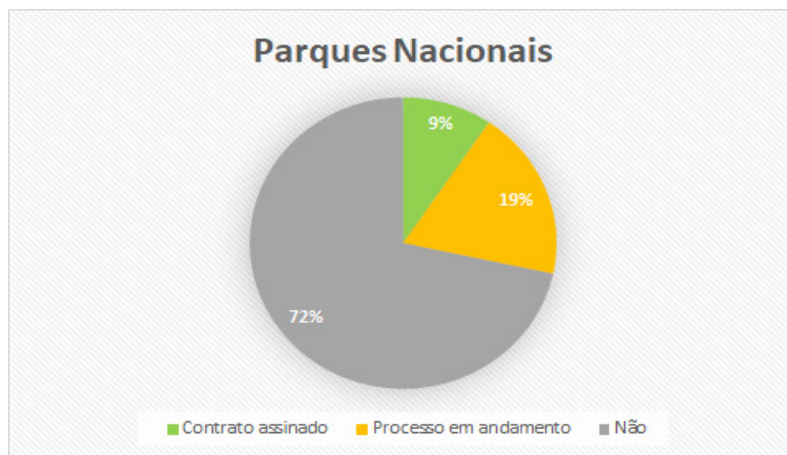


Figura 1 – Porcentagem de parques nacionais brasileiros sem e com encaminhamentos para concessões de serviços públicos.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OPAP, 2021; ICMBio, 2021 e PPI, 2021.

A distribuição geográfica dos parques que estão em algum estágio de delegação de serviços mostra que, no geral, possuem localização privilegiada, ou seja, próximos a grandes centros urbanos, principalmente na região Sudeste do país.

Por outro lado, a região Norte, ainda que tenha a maior extensão de áreas protegidas dentro de parques nacionais apresenta um número menor de encaminhamentos nesse sentido (Figura 2).

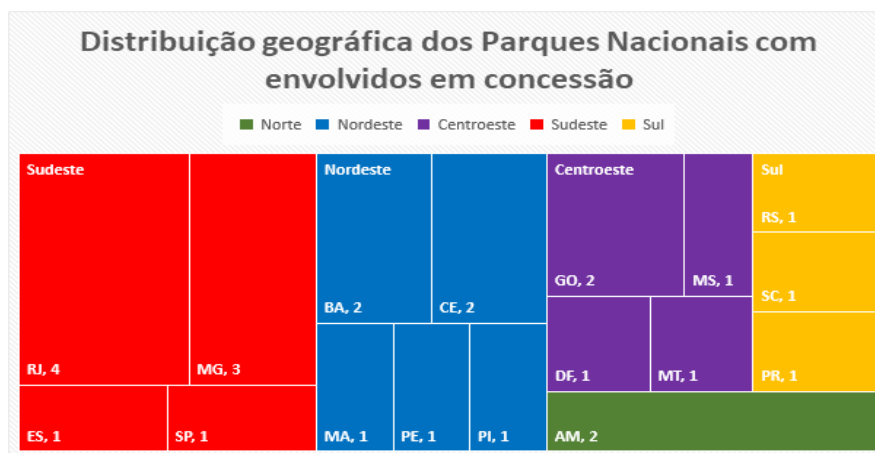


Figura 2 – Distribuição geográfica dos parques nacionais envolvidos em processos de concessões de serviços de uso público no Brasil.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de OPAP, 2021; ICMBio, 2021 e PPI, 2021.

Os dados apresentados na Figura 2 representam a priorização dessa modalidade de parceria e de estratégia de implementação dos serviços públicos nas UCs federais. Recentemente essas ações vêm se acentuando, considerando que, desde a primeira concessão no Parque Nacional do Iguaçu, em 1998, dos 21 casos identificados, 12 novos processos de concessão foram iniciados entre 2020 e 2021.

A implementação dos serviços públicos ora concessionados diretamente pelo Poder Público demanda recursos financeiros, e um dos problemas que afeta os órgãos gestores ambientais, é a falta de recursos humanos e financeiros, reflexo da falta de prioridade que as UCs têm junto aos governos não sendo uma exclusividade brasileira (Pringle, 2017). O recurso orçamentário destinado ao Ministério do Meio Ambiente é um dos menores entre os ministérios (Brasil, 2020), disputando sempre as últimas colocações quando o assunto é a distribuição do orçamento federal. No entanto, a insuficiência do Estado não deve ser a justificativa única da opção pela implementação de uma concessão, sob pena de comprometimento das funções públicas dos parques (Rodrigues & Abrucio, 2019). Será que vamos melhorar essa imagem e consequentemente conseguir pleitear mais recursos para as UCs repassando para a iniciativa privada a parte mais “sensibilizadora” dos parques nacionais, seus atrativos? Principalmente, quando o contato direto dos visitantes com a UC se dará por uma concessionária, com pessoas que não tem vínculo com o órgão gestor da UC? E, afinal, o órgão gestor em áreas onde serviços de uso público foram delegados será responsável apenas pela sua fiscalização ou deverá intervir pela qualidade da experiência do visitante?

Outra situação a se avaliar é que a própria concessão gera custos ao órgão gestor ambiental, pois este necessita se estruturar para monitorar e fiscalizar a qualidade da prestação dos serviços do concessionário e o alcance das metas pactuadas no contrato de concessão, o que demanda recursos humanos, tecnológicos e capacitação da equipe do órgão ambiental. Citando Rodrigues & Abrucio (2019), apenas um “*poder público fortalecido, em termos de gestão e monitoramento*” deve estabelecer esse tipo de parcerias.

Voltando ao recente exemplo do Parque Nacional do Itatiaia, a empresa concessionária já se comprometeu a investir alguns milhões em infraestrutura (ICMBio, 2019). É certo que as

empresas privadas podem ter uma capacidade ou agilidade maior para realizar investimentos comparadas ao setor público. No entanto, o modelo de inclusão das concessões de Parques Nacionais no Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) pelo Governo Federal com atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) demonstra que há dinheiro público para se investir nas UCs. Na mesma linha, a recente paralisação nas atividades de fundos públicos ambientais e climáticos, como por exemplo o Fundo Amazônia, prejudicaram o aporte de recursos às UCs, contrariando a ideia de que não há recursos públicos ou externos para investimentos. Mas, afinal, um país que construiu estádios milionários para a Copa do Mundo e Olimpíadas, não pode destinar recursos a algo mais peregrino do que um evento esportivo único? E ainda, existem outras fontes de recursos que poderiam ser exploradas como Termos de Ajuste de Conduta, Compensações Ambientais e em alguns estados os impostos verdes, como o ICMS Ecológico e o recente ICMS Ambiental criado em setembro de 2021 no estado de São Paulo.

A falta de servidores dentro das UCs é outro problema que foi mencionado por gestores em pesquisa realizada anteriormente (Magro *et al.*, 2007; SEMEIA, 2021), ou seja, não é um problema recente, e ainda que uma empresa possa assumir a gestão do uso público recreativo, os servidores e servidoras das UCs ainda serão requisitados para acompanhar e fiscalizar o contrato de concessão, e assim, em realidade haverá apenas a troca de tarefas, o servidor que administrava o uso público diretamente agora fiscalizará a concessionária. Os servidores e servidoras precisarão estar atentos à qualidade dos serviços prestados.

Recentemente alguns leitores podem se lembrar do caso de uma importante marca de roupas esportivas que teve seu nome envolvido com trabalho escravo numa de suas fábricas terceirizadas. De imediato, a empresa tomou atitudes para coibir tal prática entre seus fornecedores (Exame, 2014). Teria a mesma agilidade o setor público para cancelar contratos com empresas que não os estivessem executando devidamente?

A concessão é um mecanismo comum para governos que pretendem repassar serviços para a iniciativa privada. Um dos motivos alegados é que não se tratam de serviços próprios do Estado.

Mas o processo de concessão não garante que as empresas vencedoras tenham experiência na área e assim os serviços prestados podem não ajudar a atingir os objetivos finalísticos propostos a longo prazo para as UCs. Ademais, a modalidade de licitação pelo menor preço e maior oferta pela outorga, geralmente adotada nesses tipos de leilões não deveria ser o caminho indicado para seleção de parceiros em UCs. Diante da complexidade que envolve a gestão de uma UC, uma alternativa aos leilões seria o “Diálogo Competitivo” (Lei Federal nº 14.133/2021), nesse caso a opção seria pela solução técnica que se mostrasse mais vantajosa.

Quando o órgão gestor das UCs se propõe a permitir que vários serviços de uso público recreativo em parques sejam feitos pela iniciativa privada, acende-se um sinal de alerta, pois coloca a administração destas áreas na mão de empresários ou empresárias, que não necessariamente têm os mesmos compromissos ou expertise técnica com a proteção da natureza em longo prazo. Mais questionamentos surgem: será que usariam a estratégia de manejo de reduzir o número de visitantes e conseqüentemente a receita, se o monitoramento da fauna indicasse efeitos negativos da atividade na reprodução de alguma espécie? Qual a chance ou o grau de envolvimento das comunidades de entorno no processo de concessões? Os contratos existem justamente para definir estratégias que tragam segurança para o órgão gestor e devem estabelecer critérios e garantias a sociedade, principalmente para as comunidades locais.

É claro que alguns serviços ligados aos parques são difíceis de serem administrados por gestores e gestoras públicos, como os serviços de alimentação e sistemas de hospedagem. Mas será que todos os parques precisam ter estas estruturas ou elas são ofertadas uma vez que geram maior retorno financeiro, e conseqüentemente tornam as concessões mais atraentes. Vale pontuar que o objetivo da concessão é primordialmente a oferta de serviços públicos e não a obtenção de lucro, no entanto, há um desvirtuamento generalizado desse instrumento no Brasil. Se no passado o Estado subsidiou as concessionárias para garantir uma tarifa mais acessível aos usuários do serviço, hoje além de abandonar tal prática, cria-se a expectativa de obter lucro e receber receitas com a exploração do serviço (Di Pietro, 2019). Por que não diminuir o número de estruturas comerciais nos parques, como restaurantes e lanchonetes, e

assim fomentar a instalação desses equipamentos em áreas vizinhas às unidades, deixando a área menos adulterada possível, oferecendo serviços únicos, como visita guiada a uma área conservada, e inserindo apenas as estruturas que realmente fossem necessárias, por exemplo, uma ponte numa trilha muito procurada e que facilitasse o acesso de pessoas com problemas de mobilidade, isso evitaria problemas como geração de resíduos, implantação de redes elétricas e manutenção de estruturas comerciais. Afinal, um dos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Brasil, 2000) se refere a “*promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais*”, e isso pode ser feito promovendo negócios de baixo impacto nas áreas limitrofes às UCs e com opções de visitas a áreas de natureza relevante dentro do parque.

Afinal, qual a imagem que o órgão gestor quer repassar a sociedade? Alguns podem dizer que já estão atentos a essa questão, pois os concessionários, por exigência contratual, devem colocar em sua propaganda, produtos ou uniformes, a logomarca da unidade e do órgão gestor em destaque. Seja boa ou ruim a prestação de serviço do concessionário estarão lá, as duas logomarcas. O que representa essa exposição, em visibilidade, para os órgãos gestores ambientais? O usuário saberá identificar que está em um parque nacional ou estadual ou municipal, ou vai entender que está dentro do ônibus da concessionária? Por exemplo, quando vamos a alguma dessas redes de *fast food*, vemos a marca de um terceiro no uniforme do atendente? Quando entramos numa concessionária de veículos, qual a marca que está em destaque, a da fábrica do automóvel ou da pessoa jurídica que representa a concessionária de veículos? Podemos constatar facilmente que a venda de carros é terceirizada, mas o processo produtivo é essencialmente feito pela montadora, ou seja, voltamos ao início da nossa narrativa, os empresários e empresárias repassariam a terceiros a parte mais sensível do seu produto ou sua marca? Deveriam os gestores e gestoras das UCs ou os governos priorizarem a concessão do uso público recreativo em parques indiscriminadamente, justificando-se que não tem condições de administrar esta demanda?

Essas questões de reflexão não pretendem criticar iniciativas institucionais que demonstram preocupação com o desenvolvimento do uso público nos parques nacionais e outras áreas

protegidas públicas e inclusive têm apresentado um discurso de sensibilização da sociedade, citando a importância de as pessoas conhecerem os parques e conseqüentemente tornarem-se apoiadoras dessas áreas, conforme citou em seu discurso o ex-Ministro do Meio Ambiente (ICMBio, 2019). Postura que já vinha mudando e tem sido apoiada pelo atual governo federal, com iniciativas como a Rede Brasileira de Trilhas de Longo Curso e Conectividade, que envolve parceiros e UCs de várias esferas de governo, e tem apresentado resultados bastante significativos na participação da sociedade junto a estas (Omena & Bregolin, 2020). As palavras do ex-Ministro representam um grande avanço na desconstrução do paradigma dos “Parques Fortaleza”.

Não há dúvidas que UCs com maior visibilidade estão menos sujeitas a processos de diminuição de tamanho, recategorização para áreas menos restritivas quanto a conservação ou até desafetação da Unidade (Correia *et al.*, 2018). Como, também, áreas mais conservadas atraem mais visitantes (Chung *et al.*, 2018).

Cabe-nos novamente, como incitadores do debate saudável, questionar se a concessão dos serviços de apoio ao uso público recreativo foi discutida com a sociedade, principalmente com os usuários e a população do entorno dos parques em que elas estão sendo propostas. Ficamos imaginando como reagiriam os surfistas na praia da Joaquina em Florianópolis/SC, ou os banhistas na Praia de Copacabana no Rio de Janeiro/RJ ou ainda da Praia da Enseada no Guarujá/SP, se os prefeitos daquelas cidades resolvessem concessionar as praias, pois não tinham recursos para pagar guarda-vidas ou a coleta de lixo. Pagariam satisfeitos para entrar nestas praias? As praias têm mais visibilidade que os parques, mas por que disso? Como está sendo o papel dos conselhos gestores nesse processo? Talvez porque a gestão das nossas UCs sempre priorize a preservação, colocando-a num pedestal e muitas vezes coibindo o uso público recreativo, que é legítimo em parques. Precisamos valorizar as qualidades das nossas UCs, seu valor para o bem-estar humano e o grande potencial de geração de empregos e renda.

Está claro no artigo nº 11 do SNUC (Brasil, 2000) que o objetivo dos parques é preservar os ecossistemas de relevante interesse ecológico e beleza cênica. Porém, para quem afinal se preservam estes cenários? Nossa forma de gerir estas áreas resvala entre o biocentrismo e o antropocentrismo, a conservação existe para o ser humano, porém

nem sempre agimos como seres altruístas, não conservamos de forma desinteressada.

O SNUC complementarmente ainda diz: “...desenvolvendo a recreação em contato com a natureza e o ecoturismo” (Brasil, 2000). Além do uso público recreativo, os parques propiciam diversas contribuições da natureza para as pessoas, e somente a interação entre governo, academia e sociedade civil, promoverá o bem-estar das pessoas e garantirá a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade (Diaz *et al.*, 2018). Sabe-se que essa relação, bem-estar humano e natureza, apresenta vários resultados positivos (Merriam *et al.*, 2017). Se esses argumentos e essa singela interpretação da Lei não são capazes de sensibilizar os gestores públicos de que a cereja do bolo é o uso público e que outras atividades mais específicas, como é o caso dos serviços de alimentação, poderiam sim serem terceirizadas, será difícil reverter a imagem dos parques junto à sociedade.

Por fim, servidores e servidoras de UCs precisam ser capacitados para administrar contratos de concessão ou quaisquer outros modelos de gestão do uso público recreativo que possam ser adotados para ajudar na administração dessa demanda.

Conclusão

A falta de investimentos e recursos para gestão dos parques não é um assunto novo, nem a utilização de parcerias com a iniciativa privada por meio de concessões como proposta de solução para o caso. A experiência acumulada pelos gestores, com esse instrumento, deveria inclusive ser avaliada para entendimento quanto à pertinência de sua utilização de forma mais expressiva. Acreditamos que é preciso analisar essa lógica das concessões para apoio ao uso público como uma das estratégias possíveis para melhoria na prestação de serviços públicos, evitando a transformação dos nossos parques em fortalezas intocáveis, mas que também não se transformem em parques de diversão, agregando diversos serviços para atrair concessões. Ou seja, há que se analisar a modalidade de concessão do ponto de vista dos valores públicos e enquanto instrumento de política pública. Serviços como alimentação e hospedagem poderiam ser explorados de forma mais intensiva nas áreas limítrofes, desenvolvendo as cidades do entorno e não competindo com elas, haja

vista que o desenvolvimento econômico regional é um dos objetivos do SNUC. Assim, um dos caminhos deve ser o incentivo ao empreendedorismo local, tornando o vizinho mais próximo, os protagonistas de seu próprio desenvolvimento. Nesse momento gerado pela pandemia, podemos aproveitar para discutir essa questão, não é o caso de ser contra ou a favor das concessões, mas sim de questionar a necessidade de serem feitas indiscriminadamente, tornadas solução prioritária ou única para a gestão dos parques. Nosso foco deve estar em dar condições a conservação da natureza nessas áreas públicas ao mesmo tempo em que se promove o turismo de forma responsável, garantindo áreas silvestres para experiências com a natureza, cada vez mais difíceis de se ter.

Referências

- Andrade DP. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado* – Volume 34, Número 1, 2019. Doi: 10.1590/s0102-6992-201934010009.
- Borrini-Feyerabend G, et al. 2017. Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação. Gland, Suíça: IUCN, v. 20, 145p.
- Brasil. 1995. Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Presidência da República, DF. <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110585/lei-de-concessoes-lei-8987-95>> Acesso em: 18/04/2021.
- Brasil. 2000. Lei Federal nº 9.985 de 18/07/2000 – Cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Presidência da República. Brasília, DF. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> Acesso em: 17/04/2021.
- Brasil. 2012. Lei Federal nº 12.651 de 25/05/2012 - Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm> Acesso em: 14/04/2021.
- Brasil. 2020. Lei Federal nº 13.978 de 17/01/2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>> Acesso em: 18/06/2020.
- Chung MG, Dietz T, Jianguo L. Global relationships between biodiversity and nature-based tourism in protected areas. *Ecosystem Service*, Netherlands, n. 34, p. 11-23, 2018. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2018.09.004>.
- Correia RA, Jepson P, Malhado ACM, Ladle RJ. Culturomic assessment of Brazilian protected areas: Exploring a novel index of protected area visibility. *Ecological Indicators*, Ed. Elsevier, Amsterdã, Holanda, v. 85, p. 165-171, 2018. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.10.033>.
- Derks J, Giessen L, Winkel G. COVID-19-induced visitor boom reveals the importance of forests as critical infrastructure. *Forest Policy and Economics*, 118 (102253), 2020. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102253>.
- Diaz S, et al. Assessing nature's contributions to people Recognizing culture, and diverse sources of knowledge, can improve assessments. *Science*, v. 359, 6373, p.270-272, 2018. Doi: 10.1126/science.aap8826.
- Dinica V. The environmental sustainability of protected area tourism: towards a concession-related theory of regulation, *Journal of Sustainable Tourism*, 26:1, 146-164, 2018. Doi: 10.1080/09669582.2017.1322599.
- Di Pietro MSZ. 2019. Parcerias na administração pública: concessão, franquia, terceirização, parceria público-privada. Edit. Forense, 12ª edição. 423p.
- Exame. 2014. Como a Nike está lutando contra o uso de mão de obra escrava. <<https://exame.abril.com.br/negocios/como-a-nike-esta-lutando-contra-o-uso-de-mao-de-obra-escrava/>> Acesso em: 20/10/2020.
- Exame. 2021. No país da biodiversidade, faltam recursos para gerir os nossos parques <<https://exame.com/blog/opiniao/no-pais-da-biodiversidade-faltam-recursos-para-gerir-os-nossos-parques/>> Acesso em: 29/04/2021.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Itatiaia assina contrato de concessão. ICMBio em Foco. Ano 11, ed. 502, p.12, 2019. <<https://www1.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/icmbioemfoco502.pdf>> Acesso em: 24/03/2021.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Painel dinâmico: número de visitantes em Unidades de Conservação. <http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true> Acesso em: 06/10/2020.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) Site oficial do ICMBio <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br>> Acesso em: 27/04/2021.
- Leite AO. A Polissemia do Termo “Área Protegida”. E os conceitos da CDB e da UICN. In *Veredas do Direito*:

Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável v.17, n.31, p.207-241, 2020. < <https://doi.org/10.18623/rvd.v17i39.1807>> Acesso em: 27/04/2021.

Magro TC, Watson A, Bernasconi P. Identifying Threats, Values, and Attributes in Brazilian Wilderness Areas. USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-49. 2007.

Magro-Lindenkamp TC, Leung YF. Managing environmental impacts of tourism, p.223-238. In: McCool SF, Bosak K. (orgs) A Research Agenda for Sustainable Tourism. 272p. 2019. Doi: <https://doi.org/10.4337/9781788117104.00021>.

Mello, CAB. Curso de direito administrativo. 25ª. São Paulo: Malheiros Editores, 1073p, 2008.

Merriam D, et al. Improving Public Health through Public Parks and Trails: Eight Common Measures. Summary report. Whashington, DC, USA: US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention and US Department of the Interior, National Park Service, 26 p. 2017.

NPS. 2020 National Park Service: Welcome to Visitor Use Statistics. <<https://irma.nps.gov/Stats/>> Acesso em: 06/10/2020.

Pringle RM. Upgrading protected areas to conserve wild biodiversity. Nature. 546, p. 91-99, 2017. Doi:10.1038/nature22902.

Omena MTRN, Bregolin M. The Importance of Regional Trails for the Viability of the Brazilian Long Trails Network. Revista Ambiente & Sociedade. v.23, 2020. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190053r2vu2020L5AO>.

OPAP (Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas), 2021. Mapeamento de parcerias em áreas protegidas <<https://www.opap.com.br/mapeamento-de-parcerias>> Acesso em: 27/04/2021.

PPI (Programa de Parcerias de investimento), 2021. PPI em números <<https://www.ppi.gov.br/>> Acesso

em: 27/04/2021.

Souza, TVSB, Simões HB. Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2018: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília. 19p. 2019. < https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/agenda-presidente/contribui%C3%A7%C3%B5es_Economicas_do_Turismo_-_final_-_web.pdf> Acesso em: 25/04/2021.

Rodrigues CGO, Abrucio FL. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. Revista Brasileira de Pesquisa Em Turismo, 13(3), 105-120, 2019. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>.

SEMEIA. Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: A Perspectiva dos Gestores. Instituto Semeia, 82p, 2021. < https://semeia.org.br/arquivos/Marco2021_DiagnosticodoUsoPublico_em-ParquesBrasileirosAPerspectivadaGestao.pdf> Acesso em: 14/12/2021.

Xanthopoulou P, Kefis V. Public Organisations and Public Management in Greece: The Implementation of Private Management Tools in the Public Sector. International Journal of Sciences, v.8, 2019. Doi: 10.18483/ijSci.1965.

Wu J, et al. Value capture mechanisms, transaction costs, and heritage conservation: A case study of Sanjiangyuan National Park, China. Land Use Policy, n.90. 2020. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104246>.

Biodiversidade Brasileira – BioBrasil.

Edição Temática: Gestão do Uso Público: Turismo e Lazer em Áreas Protegidas

n. 3, 2022

<http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR>

Biodiversidade Brasileira é uma publicação eletrônica científica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que tem como objetivo fomentar a discussão e a disseminação de experiências em conservação e manejo, com foco em unidades de conservação e espécies ameaçadas.

ISSN: 2236-2886