ANA CAMILA SANCHES

Gestão de Unidades de Conservação: concessões para o desenvolvimento do uso público e manutenção das áreas protegidas do Brasil

São Paulo

2017

ANA CAMILA SANCHES

Gestão de Unidades de Conservação: concessões para o desenvolvimento do uso público e manutenção das áreas protegidas do Brasil

Monografia apresentada ao Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da USP para obtenção do título de Especialização em Planejamento e Gestão de Cidades

São Paulo

2017

ANA CAMILA SANCHES

Gestão de Unidades de Conservação: concessões para o desenvolvimento do uso público e manutenção das áreas protegidas do Brasil

Monografia apresentada ao Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da USP para obtenção do título de Especialização em Planejamento e Gestão de Cidades

Orientador: Profa. Dra. Elisabete França

São Paulo

2017

Catalogação-na-publicação

Sanches, Ana Camila
Gestão de Unidades de Conservação: concessões para o desenvolvimento do uso público e manutenção das áreas protegidas do Brasil / A. C. Sanches - São Paulo, 2017.
136 p.

Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão de Cidades) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. PECE – Programa de Educação Continuada em Engenharia.

1.Unidades de Conservação 2.Concessão I.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. PECE – Programa de Educação Continuada em Engenharia II.t.

AGRADECIMENTOS

A minha família e ao Igor, por todo incentivo e paciência.

A minha orientadora Prof. Dra. Elisabete França, pela oportunidade e apoio na elaboração deste trabalho.

A equipe da Natureza Urbana, Pedro, Manoela e Giulia e a todos que colaboraram direta e indiretamente, na execução deste trabalho.

RESUMO

O Brasil é o país com a maior biodiversidade do mundo. Devido a diversas áreas protegidas interessantes para visitação e turismo, a sua exploração sustentável vem crescendo nos últimos anos. Desta forma, esta pesquisa busca explorar o potencial que estas atividades em Unidades de Conservação possuem para o desenvolvimento socioeconômico regional e nacional, além de dar suporte à manutenção e preservação da própria área protegida. Neste sentido, há de se destacar a necessidade de se implantar infraestruturas e serviços de qualidade para atender os visitantes. Apesar do potencial das atividades de uso público, o governo brasileiro tem apresentado restrições estruturais e conjunturais, bem como limitações técnicas e de recursos humanos para sozinho implantar, manter e valorizar as áreas em questão. Visando melhorar o desenvolvimento destas áreas, novos modelos de gestão vêm sendo experimentados nas unidades de conservação no Brasil, atraindo parceiros da iniciativa privada a investir e operar serviços de qualidade dentro das áreas protegidas. Assim, o setor público assume o papel de regulador, responsável pela fiscalização e monitoramento das entregas de bens e serviços públicos à população.

Palavras-chave: Unidades de Conservação, Áreas Protegidas, Uso Público, Turismo, Concessões, Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

Brazil is the country with the greatest biodiversity in the world. Due to several interesting protected areas for visitation and tourism, its sustainable exploitation has been growing in recent years. In this way, this research seeks to explore the potential that these activities in Conservation Units have for regional and national socioeconomic development, as well as support to the maintenance and preservation of the protected area itself. In this sense, it is necessary to emphasize the need to establish infrastructures and quality services to attend the visitors. Despite the potential of public use activities, the Brazilian government has presented structural and conjunctural constraints, as well as technical and human resources limitations, to implement, maintain and value the areas in question. Aiming to improve the development of these areas, new management models have been experimented in conservation units in Brazil, attracting private sector partners to invest and operate quality services within protected areas. Thus, the public sector assumes the role of regulator, responsible for the supervision and monitoring of the delivery of public goods and services to the population.

Key words: Protected Areas, Public Use, Tourism, Concessions, and Economic Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo de interação entre os capítulos da pesquisa e principais objetivos. 5
Figura 2- Parque Nacional da Chapada dos Guimarães.....6
Figura 3 - Representação esquemática da organização em níveis hierárquicos das áreas protegidas. Espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), Áreas Protegidas (AP) e Unidades de Conservação (UC). 8
Figura 4 - Parque Nacional Yellowstone (EUA).....9
Figura 5 - Parque Estadual Alberto Löfgren, antigo Horto Florestal.....11
Figura 6 - Parque Nacional de Itatiaia.....12
Figura 7 - Parque Nacional de Aparados da Serra.....13
Figura 8 - Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira – 1º Atualização.....23
Figura 9 - Fluxograma dos procedimentos para criação de Unidade de Conservação 24
Figura 10 - Criação de Unidades de Conservação no Brasil, por ano.....29
Figura 11 - Área total de áreas protegidas por UC, por esfera administrativa.....30
Figura 12 - Distribuição das Unidades de Conservação no território brasileiro em 2016 31
Figura 13 - Orçamento total para áreas protegidas em diferentes países (em USD x1000) 39
Figura 14 - Principais Receitas Orçamentárias (2015).....43
Figura 15 – Fluxograma da Concessão Comum.....69
Figura 16 – Fluxograma da Concessão Patrocinada 70
Figura 17 - Fluxograma da Concessão Patrocinada, quando a administração pública é usuária direta do serviço 72
Figura 18 - Fluxograma da Concessão Patrocinada, quando a administração pública é usuária indireta do serviço.....72
Figura 19 - Instrumentos de parceria mais utilizados pelo ICMBio.....82
Figura 20 - Fluxo do processo do PMI 85
Figura 21: Parque Nacional Grand Canyon - Estados Unidos 88
Figura 22: Mammoth Hot Springs – Parque Nacional Yellowsntone.....92
Figura 23: Mapa dos atrativos e das entradas do Parque Nacional Yellowstone.....93

Figura 24: Crescent Moon Ranch nos Estados Unidos.....95
Figura 25: Mapa dos parques nacionais da Nova Zelândia 97
Figura 26- Parque Nacional de Tongariro 99
Figura 27 -Contratos de concessão em vigor nos parques nacionais brasileiros....100
Figura 28 - Parque Nacional do Iguaçu.....102
Figura 29 - Gráfico da evolução da visitação do Parque Nacional do Iguaçu nos últimos anos 108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo da organização das Unidades de Conservação do Brasil l segundo o SNUC 18
Tabela 2 – Resumo das unidades de conservação de proteção integral 19
Tabela 3 – Resumo das unidades de conservação de uso sustentável 20
Tabela 4 - Unidades de Conservação do Brasil 32
Tabela 5 - Visitação das Unidades de Conservação Federais de 2007 a 2016 33
Tabela 6 - Custos para criação e consolidação de uma UC 35
Tabela 7 - Evolução dos gastos com a Gestão Ambiental do Governo Federal 37
Tabela 8 - Unidades de Conservação com Plano de Manejo 40
Tabela 9 - Análise da evolução da arrecadação no período de 2011 a 2015 por tipo de receita 44
Tabela 10 - Evolução dos valores de compensação ambiental de 2009 a 2015 45
Tabela 11 - Evolução da execução por ação no período de 2009 a 2015 45
Tabela 12 - Potenciais tipos de uso permitidos nas UCs brasileiras 47
Tabela 13 - Percentual de área de UC por tipo de potencial uso 48
Tabela 14 - Variáveis analisadas para determinar os fatores que influenciam a visitação em parques nacionais. 54
Tabela 15 – Vantagens e desvantagens da concessão de uso de bem público aplicadas em UCs 67
Tabela 16 -Concessões do tipo comum, patrocinada e administrativa 68
Tabela 17 - Projeto PPP 74
Tabela 18 – Vantagens e desvantagens das concessões prestacionais aplicadas em UCs 75
Tabela 19 – Vantagens e desvantagens das parcerias com organizações da sociedade civil aplicadas em UCs 79
Tabela 20 - Instrumentos de parceria público-privada utilizados no ICMBio (continua) 80
Tabela 21 - Tipos de concessões nas áreas protegidas da Nova Zelândia 98
Tabela 22 - Relação de atividades realizadas no Parque Nacional do Iguaçu (continua) 103
Tabela 23 - Valores dos Ingressos do Parque Nacional do Iguaçu 106
Tabela 24 - Parques prioritários de concessão do ICMBio 112

Tabela 25 - Oportunidade de concessão do Parque Nacional de Brasília 113
Tabela 26 - Oportunidade de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros 113
Tabela 27 - Oportunidade de concessão do Parque Nacional Pau Brasil.....113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 3

1 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL 6

1.1 ORIGEM DAS ÁREAS PROTEGIDAS 8

1.1.1 Áreas protegidas no Brasil 10

1.2 O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC) 16

1.2.1 As categorias do SNUC 16

1.2.2 A gestão do SNUC 21

1.3 CRIAÇÃO E PLANEJAMENTO DAS UCS 22

1.3.1 Plano de Manejo: planejamento e identificação das atividades permitidas dentro das UCs 25

1.3.1.1 Zoneamento 27

2 A EVOLUÇÃO DO SNUC NO BRASIL E OS DESAFIOS ENCONTRADOS PARA SUA MANUTENÇÃO 29

2.1 O FINANCIAMENTO DO SNUC 34

2.2 PRINCIPAIS FONTES PARA O FUNCIONAMENTO SNUC 41

2.2.1 Demonstrativo da arrecadação das receitas 43

3 A CONTRIBUIÇÃO DO USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONOMICO REGIONAL E MANUTENÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS 46

3.1 USOS PERMITIDOS NAS UCS – UM NOVO OLHAR SOBRE O SNUC 46

3.2 ATIVIDADES DE USO PÚBLICO NAS UCS 49

3.3 O POTENCIAL E AS PROBLEMÁTICAS EXISTENTES 51

4 INSTRUMENTOS DE PARCERIAS EXISTENTES PARA A GESTÃO DO USO PÚBLICO NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO 57

4.1 A EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA APLICÁVEIS ÀS UC 59

4.1.1 Instrumentos baseados em estruturas de mercado: as concessões.....63

4.1.1.1 As Concessões não prestacionais.....64

4.1.1.2 As concessões prestacionais.....68

4.1.2 Instrumentos com organizações da sociedade civil de interesse público 76

4.1.2.1 Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP 76

4.1.2.2 Termo de Colaboração/Termo de Fomento/Acordo de Cooperação com Organização da Sociedade Civil – OSC.....78

4.1.3 Outros instrumentos 80

4.2 PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) 84

5 ESTUDOS DE CASO.....87

5.1 CASOS INTERNACIONAIS 87

5.1.1 Estados Unidos.....88

5.1.1.1 National Park Service (NPS) 89

5.1.1.2 U.S. Forest Service.....91

5.1.1.3 Parque Nacional Yellowstone (NPS/USDI).....92

5.1.1.4 Crescent Moon Ranch (USFS/USDA) 95

5.1.2 Nova Zelândia 96

5.1.2.1 Parque Nacional de Tongariro (TNP) 99

5.2 Casos nacionais.....100

5.2.1 Parque Nacional do Iguaçu.....101

5.2.1.1 Empresas Concessionárias do PNI 104

5.2.1.2 Crescimento na visitação do PNI.....108

5.2.2 Outros casos recentes 109

6 CONCLUSÕES.....117

7 BIBLIOGRAFIA 120

INTRODUÇÃO

> “Devastamos mais da metade do nosso país pensando que era preciso deixar a natureza para entrar na história. Mas eis que esta última, com sua costumeira predileção pela ironia, exige-nos agora, como passaporte, justamente a natureza”. (Eduardo Viveiros de Castro, antropólogo, um dos motes da fundação do ISA em 1994).

As áreas protegidas são partes do território considerados essenciais, que merecem atenção e cuidado especial por apresentar algum atributo especifico ou até único. No Brasil elas são conhecidas como Unidades de Conservação (UC), entendidas como “espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente” (MMA, 2016D). Elas são regulamentadas pela da Lei nº 9.985/2000, que concebeu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), trazendo um conjunto de diretrizes e procedimentos oficiais que visam potencializar seu papel, de modo que sejam planejadas e geridas de forma integrada e participativa. Nos últimos anos assistiu-se ao crescimento expressivo no número de UC no Brasil, chegando a um total de 2.029 unidades que cobrem cerca de 18,14% do território do país.

A criação de UC é uma das principais estratégias da Política Nacional do Meio Ambiente para a conservação da biodiversidade e dos serviços ambientais no país (SEMEIA, DA RIVA e WEISS, 2012). Além das motivações de preservação da natureza, essas áreas também são criadas com finalidades econômicas e sociais, que são fomentadas por meio das atividades de uso público, dentre as quais estão o turismo. Estas atividades, quando bem estruturadas, apresentam-se como uma oportunidade de dinamizar o desenvolvimento sustentável das UC à medida que: concilia a conservação e o uso responsável da biodiversidade (SEMEIA, 2014), estimula a economia regional promovendo a geração de emprego e renda; e amplia o apoio da sociedade para criação e conservação de novas áreas protegidas (ICMBIO, 2008), uma vez que está intimamente ligado à conscientização ambiental, que é motivada por meio da visitação (SEMEIA, 2014).

Com o intuito de incentivar e desenvolver atividades de uso público nas áreas protegidas brasileiras, novos modelos de gestão vêm sendo experimentados por meio da terceirização dos serviços das UC, firmados por contratos específicos. Estes modelos visam atrair parceiros da iniciativa privada para investir e operar os serviços atrelados a visitação das UC, já que, além de possuírem a capacidade operacional e técnica, possuem condições e experiência para oferecer serviços de qualidade (ROCKTAESCHEL, 1999). Nesse contexto, o setor público assume um papel primordial de regulador, responsável pela fiscalização e monitoramento das entregas de bens e serviços públicos a população.

Embora as parcerias público-privadas em UCs levantem polêmica em parte da população, por entender erradamente que é um tipo de privatização do espaço público, no mundo inteiro estes modelos têm se mostrado uma importante saída para a arrecadação de recursos financeiros e humanos para a conservação da natureza. Pode-se citar como exemplo, os EUA, a Nova Zelândia, a Austrália, o Canadá, a África do Sul e até mesmo o Brasil. A ideia é trazer a eficiência de operadores, empresariais ou não empresariais, para a realização de atividades específicas dentro das áreas protegidas, e assim, maximizar a geração de receitas das UC.

Este estudo, portanto, busca apresentar os benefícios e as oportunidades decorrentes do incentivo ao uso público nas UC e como as parcerias público-privadas podem auxiliar na implantação de serviços de visitação de qualidade e na geração de receita. Neste sentido, serão analisados alguns modelos de parcerias existentes, apresentando como podem ser aplicadas nas áreas protegidas do Brasil.

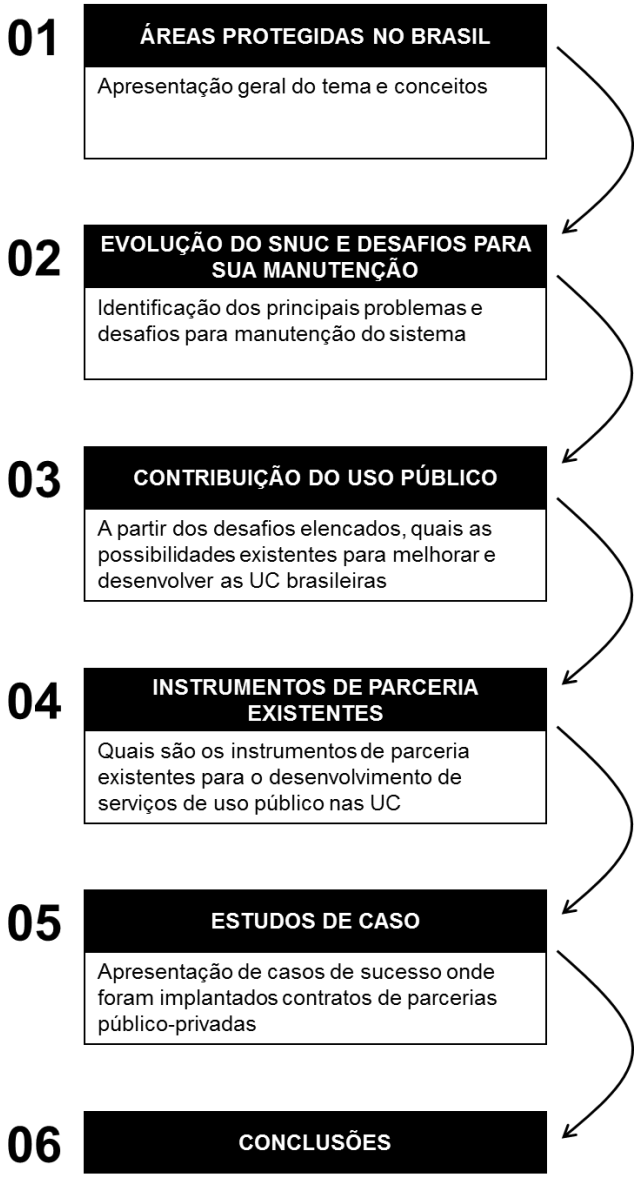
Destaca-se que não existe uma receita pronta sobre qual é o melhor modelo de parceria a ser aplicado em uma UC, já que cada modelo instrumento apresenta suas vantagens e desvantagens.

Por estar em fase de desenvolvimento no Brasil, há poucos modelos de referência, sendo necessário olhar para os bons exemplos do mundo e adequá-los às especificidades da realidade brasileira. Neste sentido, a pesquisa apresenta alguns estudos de caso internacional e o Parque Nacional do Iguaçu, considerados de

sucesso na implantação de parcerias público-privadas para gestão de atividades de uso público em UC.

Tendo em vista todos os pontos acima comentados, a pesquisa foi organizada da seguinte maneira, com os seguintes objetivos:

Figura 1: Processo de interação entre os capítulos da pesquisa e principais objetivos.

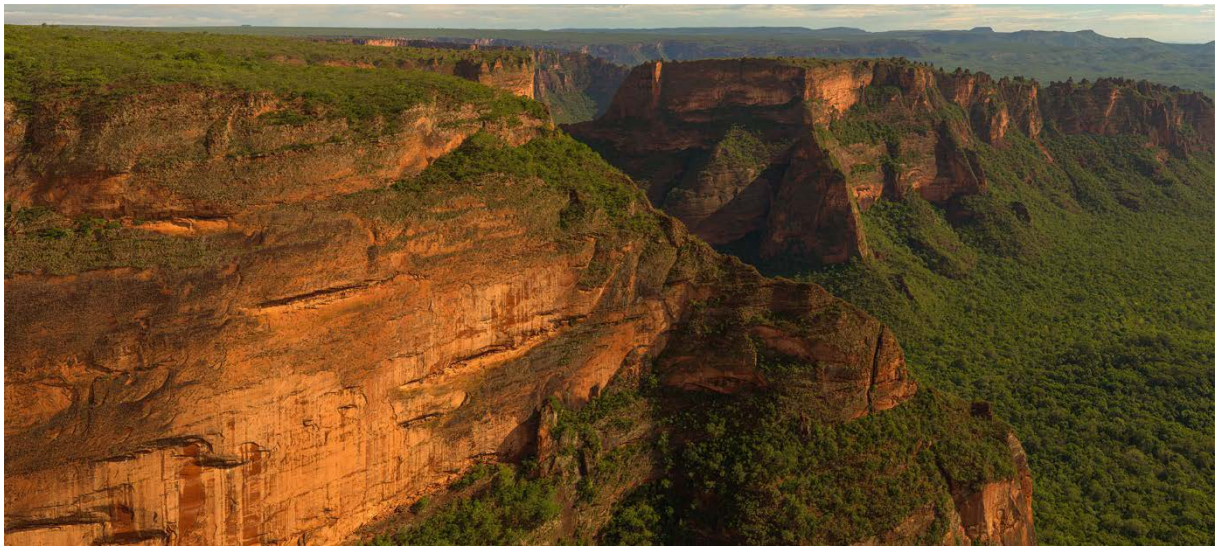


Fonte: Elaboração própria

1 AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

> “A criação de uma área protegida é uma confissão de suicídio. Uma sociedade que precisa proteger a natureza de si mesma não pode estar certa”. (José Lutzemberger)

Figura 2- Parque Nacional da Chapada dos Guimarães



Fonte: (ROSS, 2014)

As áreas protegidas são partes do território considerados essenciais, que merecem atenção e cuidado especial por apresentar algum atributo específico e até mesmo único, como apresentado na Figura 2, a beleza da paisagem do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. A frase citada acima, de José Lutzemberger, espelha um dos significados delas: “partes do território arrancadas da sanha predatória da humanidade, para evitar sua destruição” (RICARDO e FUTADA, 2016). Há de se pensar que se nossa relação com o meio-ambiente fosse mais equilibrada, talvez não houvesse a necessidade de estabelecer esse tipo de proteção.

A *União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)* entende área protegida como “uma área com limites geográficos definidos e reconhecidos, cujo intuito, manejo e gestão buscam atingir a conservação da natureza, de seus serviços ecossistêmicos e valores culturais associados de forma duradoura, por meios legais ou outros meios efetivos” (IUCN, 2016). Para a *Convenção sobre Diversidade*

Biológica[1] *(CBD)* “significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (MMA, 2000, p. 9).

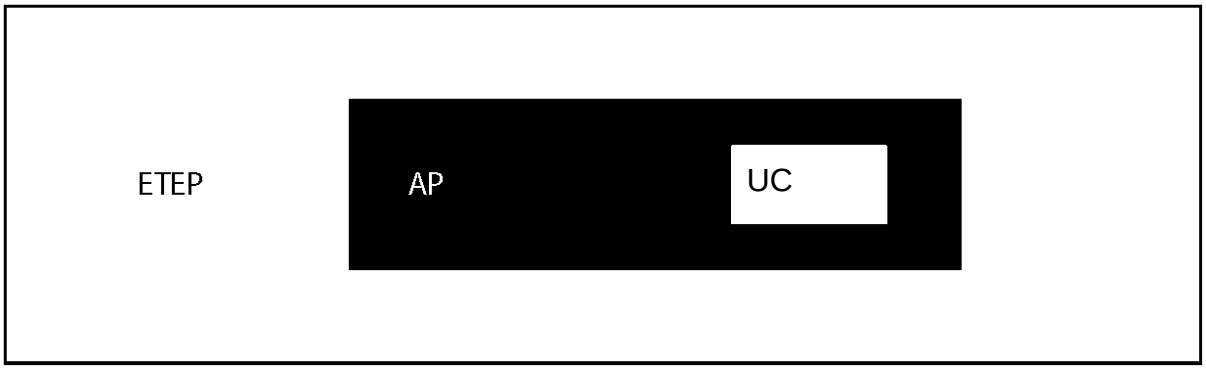
Na legislação do Brasil não há um conceito único que defina área protegida, sendo um termo utilizado em diferentes contextos e com significados específicos. Para as áreas cujo propósito é a proteção da biodiversidade, ecossistemas e paisagem, utiliza-se o termo Unidade de Conservação (UC). Mas além dessas, existem outras como a mata ciliar e os sítios arqueológicos, por exemplo: enquanto uma se relaciona a estabilidade de zonas frágeis (mata ciliar), a outra se relaciona ao registro de vestígios de atividades dos homens ancestrais (sítios arqueológicos).

Percebe-se assim, que no Brasil os conceitos de *unidade de conservação* e *área protegida* se confundem e por vezes, se complementam. O termo “unidade de conservação” não possui tradução em outros idiomas, podendo ser entendido como um subconjunto das áreas protegidas (RICARDO e FUTADA, 2016).

Para os autores SILVA (1982) e PEREIRA e SCARDUA (2008) as áreas naturais protegidas se enquadram como espaços territoriais especialmente protegidos, que não se restringem de forma genérica às unidades de conservação, embora estas sejam classificadas como aqueles espaços. Portanto, pode-se dizer, que as unidades de conservação são um tipo de área protegida, como apresentado esquematicamente na Figura 3.

1 A Convenção sobre a Diversidade Biológica é um tratado foi aprovado durante a 2ª Conferência das Nações Unidades sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e tem como objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

Figura 3 - Representação esquemática da organização em níveis hierárquicos das áreas protegidas. Espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), Áreas Protegidas (AP) e Unidades de Conservação (UC).



Fonte: Elaboração própria com base em PEREIRA e SCARDUA (2008)

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, as áreas protegidas englobam as unidades de conservação, “mosaicos e corredores ecológicos, espaços considerados essenciais do ponto de vista econômico, por conservarem a sociobiodiversidade, além de serem provedores de serviços ambientais e geradores de oportunidades de negócios” (MMA, 2016A). Já as UCs são entendidas como “espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente” (MMA, 2016D).

1.1 ORIGEM DAS ÁREAS PROTEGIDAS

O conceito de área protegida tem evoluído constantemente desde que foi proposto pela primeira vez no século XIX. Ele nasceu como resposta da sociedade à percepção dos problemas ambientais, que exigiu a criação de espaços especiais para a manutenção do meio natural, conservação da biodiversidade e proteção de ecossistemas naturais (HASSLER, 2005).

Figura 4 - Parque Nacional Yellowstone (EUA)

Fonte: (MFERBFRISKE, 2014)

A criação do Parque Nacional de Yellowstone (Figura 4), nos Estados Unidos em 1872, marca o início dos procedimentos de conservação ambiental no mundo. Antes disso, todas as iniciativas de proteção de áreas naturais foram, se não modestas, de pouca influência internacional (MENDEZ, 2008). Foi a partir da criação deste parque, que as atividades de conservação passaram a ser assumidas oficialmente pelo Estado, que passou a gerenciar estes espaços a partir dos interesses públicos (HASSLER, 2005).

Deu-se início, assim, a um ciclo de proteção integral aos espaços naturais por meio da criação de áreas protegidas, nas quais, num primeiro momento, tinham como principal objetivo guardar para o futuro belezas cênicas e amostras ecológicas da natureza. Apesar das tentativas, estas primeiras iniciativas não conseguiram evitar ou barrar a continua degradação da natureza, consequência da falta de prioridade dada ao meio ambiente, frente ao desenvolvimento industrial, de mercado e urbano da época. Neste tempo, acreditava-se que o meio ambiente era uma fonte inesgotável, que com toda a sua riqueza e exuberância deveria prover a ganância do homem, satisfazendo seus desejos de conforto e consumo.

Nos anos de 1970, no entanto, começou uma nova fase de comprometimento com o meio ambiente no mundo todo, marcada pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente[2] em Estocolmo, onde surgiu o direito fundamental à preservação do Meio Ambiente e o direito à vida. Esta e outras conferências de mesma época se propunham a discutir sobre as problemáticas ambientais e elaborar estratégias e medidas para a proteção ambiental. Dentre os principais temas discutidos, destaca-se "que o ser humano tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a uma vida com condições adequadas de sobrevivência, num meio ambiente que permitisse uma vida digna, ou seja, com qualidade de vida, com a finalidade também, de preservar e melhorar o meio ambiente, para as gerações atuais e futuras" (GOMES, 2008, p. 4).

1.1.1 Áreas protegidas no Brasil

No Brasil, as primeiras iniciativas voltadas para a proteção dos recursos naturais foram desenvolvidas no período colonial, com Maurício de Nassau. Este se preocupava com as florestas do Nordeste do país e estabelecia regulamentações destinadas a evitar que fossem cortadas, para não virem a faltar um dia às necessidades públicas. Além disso houve a célebre Carta Régia de 1797, que declarava que todas as matas e arvoredos existentes à borda da Costa brasileira ou de rios eram de propriedade da coroa Portuguesa, e alertava para a necessidade de serem tomadas precauções para a conservação das matas do Brasil, e evitar que elas fossem arruinadas e destruídas (FUNATURA, 1989 apud HASSLER, 2005 p. 82).

Apesar destas elementares tentativas, as primeiras medidas de proteção de áreas naturais foram de responsabilidade de André Rebouças (1838-1898), que em 1876, quatro anos após a fundação de Parque Nacional de Yellowstone nos Estados Unidos. Ele propôs a criação de dois parques no Brasil, o Parque Nacional da Ilha do Bananal e o Parque Nacional das Sete Quedas do Rio Paraná, que não vieram a se concretizar (HASSLER, 2005).

---

2 Conhecida como Conferencia de Estocolmo, realizada em 1972, foi a primeira atitude mundial a tentar preservar o meio ambiente. Tinha o objetivo de conscientizar a sociedade a melhorar a relação com o meio ambiente e assim atender as necessidades da população presente sem comprometer as gerações futuras.

O primeiro parque natural criado no Brasil com o objetivo explícito de proteção da natureza foi de caráter estadual: o Parque Estadual da Cidade em São Paulo de 1896, o atual Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal - Figura 5). Foi instituído pelo Decreto nº 335/1896 por iniciativa do botânico sueco da Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo, que dá nome ao parque.

Figura 5 - Parque Estadual Alberto Löfgren, antigo Horto Florestal

Fonte: (GUMARÃOES, 2016)

Os primeiros registros de ações efetivas, a nível nacional, aconteceram somente no ano de 1934, através do Decreto nº 23.793, que instituído o Código Florestal brasileiro[3], primeiro texto legal brasileiro a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais. Com base neste código surgiram, então, os primeiros parques nacionais brasileiros, 60 anos depois das propostas de Rebouças. Em 1937 foi criado o Parque Nacional de Itatiaia (Figura 6), seguido de dois outros parques: Iguaçu e Serra dos Órgãos, ambos implantados em 1939 (MENIS e CUNHA, 2010).

3 O Código Florestal é a lei que institui as regras gerais sobre onde e de que forma a vegetação nativa do território brasileiro pode ser explorada. Ele determina as áreas que devem ser preservadas e quais regiões são autorizadas a receber os diferentes tipos de produção rural.

Figura 6 - Parque Nacional de Itatiaia

Fonte: (OLIVEIRA, 2007)

Após a criação destes primeiros espaços, houve a criação da Floresta Nacional do Araripe-Apodi (CE), de 1946 e a pequena Reserva Biológica de Serra Negra (PE), criada em 1950. Observa-se, entretanto, que se passou mais de uma década até que, em 1959, surgissem outros parques[4]: os Parques Nacionais de Aparados da Serra (RS), de Araguaia (GO) e de Ubajara (CE) (Figura 7) (HASSLER, 2005). Segundo BATARCE (2010), de 1959 a 1961, foram instituídos mais doze parques nacionais e somente em 1965, ano em que foi elaborado um novo Código Florestal[5], foram criados outros quinze.

4 Em 1948 foi criado o Parque Nacional de Paulo Afonso (BA), mas foi extinto em 1969 através do Decreto-Lei nº 605/1969, que cede à Companhia Hidroelétrica do São Francisco as áreas e acervo patrimonial do extinto parque pelo prazo que durar a concessão.
5 Código Florestal de 1965, instituído pela Lei nº 4.771/1965.

Figura 7 - Parque Nacional de Aparados da Serra

Fonte: (STRUCK, 2007)

O referido novo Código Florestal, juntamente com o Código de Fauna (Lei nº 5.197/1967) trouxeram como novidade principal a criação de duas categorias de unidades de conservação (DRUMMOND, FRANCO e OLIVEIRA, 2010):

- As UC de uso indireto, tais como os parques nacionais, estaduais, municipais e as reservas biológicas, onde não é permitido o uso dos recursos naturais do território;
- As UC de uso direto, tais como as florestas nacionais e os parques de caça, onde se consentia a exploração direta dos recursos naturais.

A definição de parque proposta pelo novo código é que “são áreas criadas com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos” (Art. 5º da Lei nº 4.771/1965).

Segundo PÁDUA (1978), as primeiras unidades de conservação criadas no Brasil, sobretudo até a primeira metade da década de 1970, foram implantadas "aleatoriamente" sem nenhum tipo de critério técnico e científico que norteassem as escolhas, ou seja, foram estabelecidas meramente em razão de suas belezas cênicas, por algum fenômeno geológico espetacular, ou ainda, por puro oportunismo político. O país não possuía, na época, uma estratégia nacional clara sobre o meio ambiente e muito menos uma política nacional de planejamento e implantação de UCs (MENIS e CUNHA, 2010).

Dentro deste contexto, foi então elaborado, em 1979, o *Plano de Sistema de Unidade de Conservação do Brasil*[6]. Este continha os objetivos específicos necessários à conservação da natureza no país, estabelecendo critérios e normas técnico-científicas para a criação, implantação e gestão das UCs, que até então não eram previstas na legislação da época – no Código Florestal de 1965 e nem no Código de Fauna de 1967 (MENIS e CUNHA, 2010).

A legislação brasileira envolvendo o Meio Ambiente ganhou força em 1981 com a criação da *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA - Lei Federal nº 6.938/81) que passou a considerar o tema como patrimônio público, de uso coletivo e que, portanto, deveria ser assegurado e protegido por todos. A partir daí surgiu a visão protecionista no Brasil, atribuindo responsabilidades àqueles que promovam a degradação ambiental. Na Constituição Federal de 1988 essa lei ganhou consistência e o Meio Ambiente, notoriedade. Em seu artigo 225, fixou os princípios gerais, com o objetivo de estabelecer uma nova forma de agir e pensar e, consequentemente, educar. O direito a um ambiente sadio passa a ser visualizado como um direito fundamental do homem, já que o Meio Ambiente é considerado como um bem de uso comum e, assim, essencial para a qualidade de vida.

> "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". (Art. 225 da Constituição Federal de 1988)

---

6 Plano criado pelo antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia desenvolvida pelo Decreto nº 289/1967, que na época era responsável pela gestão das unidades de conservação existentes e pela criação de novas áreas. Este plano é antecessor ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Têm-se assim, como resultado, a criação de um novo tipo de bem nacional, o denominado “bem ambiental”, no qual todos têm direito. Como comentado por FIORILLO (1999):

> “Depois de séculos e séculos de história, quando já se formulava que a estrutura básica do Direito positivo é baseada no Direito público e no Direito privado, o Direito Constitucional brasileiro criou um terceiro gênero de bem, denominado "bem ambiental". (...). É um bem no qual as pessoas não se atrelam por meio do instituto da propriedade. A propriedade é baseada na ideia, tanto no campo público quanto no campo privado, de usar, gozar, fluir, dispor e fazer o que se bem entende a respeito daquele bem fundamental”.

Para efetividade do direito de todos ao meio ambiente equilibrado, a Constituição Federal de 1988, além de impor o dever tanto da coletividade quanto do Poder Público de preservar o meio ambiente, explicitou alguns deveres a este último. Um dos instrumentos criados para o cumprimento desse dever é a definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, que já vinham sendo criados desde a década de 1930 como comentado anteriormente, disposto no artigo 225, § 1º, inciso III da Constituição:

> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
>
> (...)
>
> III - definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidos somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (BRASIL, 1988)

Para o cumprimento desta determinação da Constituição federal foi então concebido o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (SNUC) por meio da Lei nº 9.985/2000. Este levou mais de dez anos para ser elaborado (MENDEZ, 2008). Sua criação significou um grande avanço na construção de um sistema efetivo de áreas protegidas no Brasil, com a definição de critérios e objetivos para a implantação e administração desses espaços, sejam federais, estaduais ou municipais (MMA, 2016B). A lei possibilitou a padronização e organização das categorias de manejo das UCs, criando diferentes tipologias e categorias, que serão tratadas a seguir.

1.2 O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

O SNUC é um conjunto de diretrizes e procedimentos oficiais que visam potencializar o papel das UCs no país, de modo que sejam planejadas e geridas de forma integrada e participativa, "assegurando que amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas estejam adequadamente representadas no território nacional e nas águas jurisdicionais" (MMA, 2016E).

São objetivos do SNUC, conforme o art. 4º da Lei nº 9.985/2000:

> "Contribuir para a conservação das variedades de espécies biológicas e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
>
> Proteger as espécies ameaçadas de extinção;
>
> Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
>
> Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
>
> Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
>
> Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
>
> Proteger as características relevantes de natureza geológica, morfológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
>
> Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
>
> Proporcionar meio e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
>
> Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
>
> Favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental e a recreação em contato com a natureza; e
>
> Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente".

1.2.1 As categorias do SNUC

No campo do SNUC, "UC" é o termo genérico utilizado para denominar um grupo de áreas protegidas, que compreende tanto espaços territoriais, como recursos ambientais (SEMEIA, 2014). Sendo assim, estas áreas foram divididas em doze categorias, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos, organizadas em dois grandes grupos (art. 7º da Lei Federal nº 9.985/2000):

> “Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:
>
> i - unidades de proteção integral;
>
> ii - unidades de uso sustentável.
>
> § 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.
>
> § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizara conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

O grupo das ***unidades de proteção integral*** é formado por cinco diferentes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Estadual e Natural Municipal; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Seu objetivo principal é a manutenção dos ecossistemas sem as alterações causadas por interferência humana, sendo assim, a maioria delas não permite atividades que envolvem consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (RICARDO e FUTADA, 2016).

Já o grupo de ***uso sustentável***, tem como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos, conciliando a presença humana nas áreas protegidas. Suas categorias são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural. Estas compreendem desde territórios exclusivos para populações tradicionais consolidarem um manejo sustentável de baixo impacto, até amplas áreas urbanizadas, nas quais o estabelecimento de uma UC pode contribuir para o zoneamento, manejo adequado dos remanescentes florestaria e cumprimento das leis ambientais[7] (RICARDO e FUTADA, 2016).

A Tabela 1 apresenta o resumo das categorias do SNUC:

[7] https://uc.socioambiental.org/o-snuc/categorias-de-ucs

Tabela 1 - Resumo da organização das Unidades de Conservação do Brasil l segundo o SNUC

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

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Federal nº 9.985/2000

Destaca-se que por haver complementaridade do SNUC nos sistemas estaduais e municipais de áreas protegidas, pode haver nomenclaturas diferentes das apresentadas acima.

Nas Tabela 2 e Tabela 3 a seguir, é apresentado um resumo das categorias de UCs definidas pelo SNUC, expondo seus objetivos principais, sua composição e se é permitido a visitação pública e pesquisas científicas no espaço.

Cabe destacar que as categorias existentes se enquadram nos critérios definidos pela IUCN, permitindo ao sistema brasileiro adequação aos padrões e às normas internacionais. Além disso, “facilita a definição de estratégias para a captação de recursos, a realização de pesquisas, o intercâmbio de informações e experiências, o diálogo com agências internacionais e de outros países, a adoção de padrões diferenciados de gestão e a gestão de áreas transfronteiriças” (DRUMMOND, FRANCO e OLIVEIRA, 2010, p. 350)

Além das Unidades de Conservação que recebem as classificações acima apresentadas, existem outras áreas naturais que também são protegidas, por força de lei. São elas: a Área de Preservação Permanente (APP), a Reserva Legal, as áreas de Servidão Florestal, as Reservas Indígenas e outras (MENIS e CUNHA, 2010).

Tabela 2 – Resumo das unidades de conservação de proteção integral

<table>
<tr><th>Unidade de Conservação</th><th>Objetivos principais além da conservação</th><th>Composição</th><th>Visitação pública</th><th>Pesquisa científica</th></tr>
<tr><td>Estação Ecológica</td><td>Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas</td><td rowspan="3">Área pública</td><td>É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico</td><td rowspan="5">Depende de aprovação prévia do órgão gestor e sob normas e restrições</td></tr>
<tr><td>Reserva Biológica</td><td>Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais</td><td>Não permitida, exceto com motivos educacionais</td></tr>
<tr><td>Parque Nacional, Estadual e Municipal</td><td>Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico</td><td rowspan="3">Visitação pública permitida, sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade e às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração</td></tr>
<tr><td>Monumento Natural</td><td>Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica</td><td rowspan="2">Área pública e/ou privada</td></tr>
<tr><td>Refúgio de Vida Silvestre</td><td>Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria a partir do SNUC (2000) e RICARDO e FUTADA (2016)

Tabela 3 – Resumo das unidades de conservação de uso sustentável

Unidade de Conservação	Objetivos principais além da conservação	Composição	Visitação pública	Pesquisa científica
Floresta Nacional	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica.	Área pública com concessão de real de uso para a comunidade	**Permitida,** condicionada às normas estabelecidas pelo manejo da unidade	Permitida e incentivada com autorização prévia e sob normas e restrições
Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.		**Permitida,** desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo	
Reserva de Des. Sustentável	Preservar a natureza e assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente.	Área pública com concessão de real de uso para a comunidade e/ou privada	**Permitida e incentivada** a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;	
Reserva de Fauna	Pesquisas técnico-científicas sobre manejo das espécies	Área pública	**Permitida** sob condições pré-estabelecidas pelo Plano de Manejo e órgão gestor responsável	Permitida com autorização prévia e sob normas e restrições
Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas.	Área pública e/ou privada		
Área de Proteção Ambiental (APA)	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais		**Permitida.** Nas áreas de domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da UC, enquanto nas propriedades privadas, cabe ao proprietário estabelecer as condições.	Permitidas sob condições pré-estabelecidas
RPPN	Conservar a diversidade biológica	Área privada	**Permitida** sob condições pré-estabelecidas	

Fonte: Elaboração própria a partir do SNUC (2000) e RICARDO e FUTADA (2016)

1.2.2 A gestão do SNUC

A gestão do SNUC é feita com a participação das esferas federais, estaduais e municipais. O órgão central responsável por coordenar o sistema é o Ministério do Meio Ambiente. Já o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) atua como órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de acompanhar sua implementação.

Existem também os órgãos executores, cuja função é subsidiar as propostas de criação e administrar as UCs em suas respectivas esferas: na *federal* é representado pelo ICMBio e IBAMA (em caráter supletivo); na *esfera estadual* de São Paulo, por exemplo, foi constituída a Fundação Florestal que atua em conjunto com o Instituto Florestal; já na *esfera municipal* de São Paulo, a gestão é feita pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) da Prefeitura municipal de São Paulo. Esta perspectiva sistêmica do SNUC permite a cada ente que faz sua gestão exercerem papéis complementares no cumprimento de seus objetivos (MMA, 2011).

O Instituo Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é uma autarquia federal, criada pela Lei nº 11.516/2007 e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Sua principal missão é proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental através da administração das UCs federais. Assim, tem como principais atribuições a gestão das UCs do nível federal, incluindo a proposição de novas unidades, e as avaliações do estado de conservação de espécies, em particular as da fauna, ameaçadas de extinção, além de coordenar ou promover planos de ação nacional para redução das suas ameaças, sempre como executor das políticas públicas definidas pelo Governo Federal por Meio do Ministério do Meio Ambiente (ICMBIO, 2016F).

A criação deste órgão promoveu maior eficiência e eficácia na implementação das ações junto às UCs, desempenhando admirável papel no desenvolvimento do SNUC. Sob sua responsabilidade estão 320 UCs, que somam uma área de cerca de 76 milhões de hectares (aproximadamente 9% do território brasileiro) (ICMBIO, 2016F). Sua forte coordenação regional agiliza a cooperação com os governos estaduais, municipais e gestores de áreas protegidas. Sendo um exemplo para gestão de UCs nas secretarias ambientais das diferentes instâncias.

1.3 CRIAÇÃO E PLANEJAMENTO DAS UCS

Segundo o MMA (2017A), a criação de UCs no Brasil é regulamentada pelas metas instituídas na *Convenção sobre Diversidade Biológica* (CDB)[8], que estabelece que 10% da área de cada bioma brasileiro deverá ser protegido até o ano de 2010[9].

As UC são criadas por meio de ato do poder público (federal, estadual ou municipal) após a realização de estudos técnicos e consulta pública, que possibilite identificar a localização, as dimensões e os limites mais adequados para a unidade (Art. 22 da Lei nº 9.985/2000). Geralmente são implantadas quando há uma demanda da sociedade para proteção de áreas de importância biológica e cultural ou de beleza cênica, ou para garantir o uso sustentável dos recursos naturais pelas populações tradicionais (MMA, 2017).

Destaca-se neste sentido, a importância de observar o *Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade Brasileira*[10], "instrumento de política pública que deve ser utilizado de forma estratégica, objetiva e participativa, para selecionar as novas unidades" (MMA, 2017). Ele foi criado a partir do Decreto nº 5.092/2004 que determinou que o MMA deveria definir regras para identificar as áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade. Através da Portaria nº 126/2004 foi estabelecido que esses espaços seriam apresentados em mapa, que "enfoca as áreas de grande importância biológica, e prioriza aquelas que estão sob forte pressão antrópica (MMA, 2017). O mapa atual é apresentado na Figura 8.

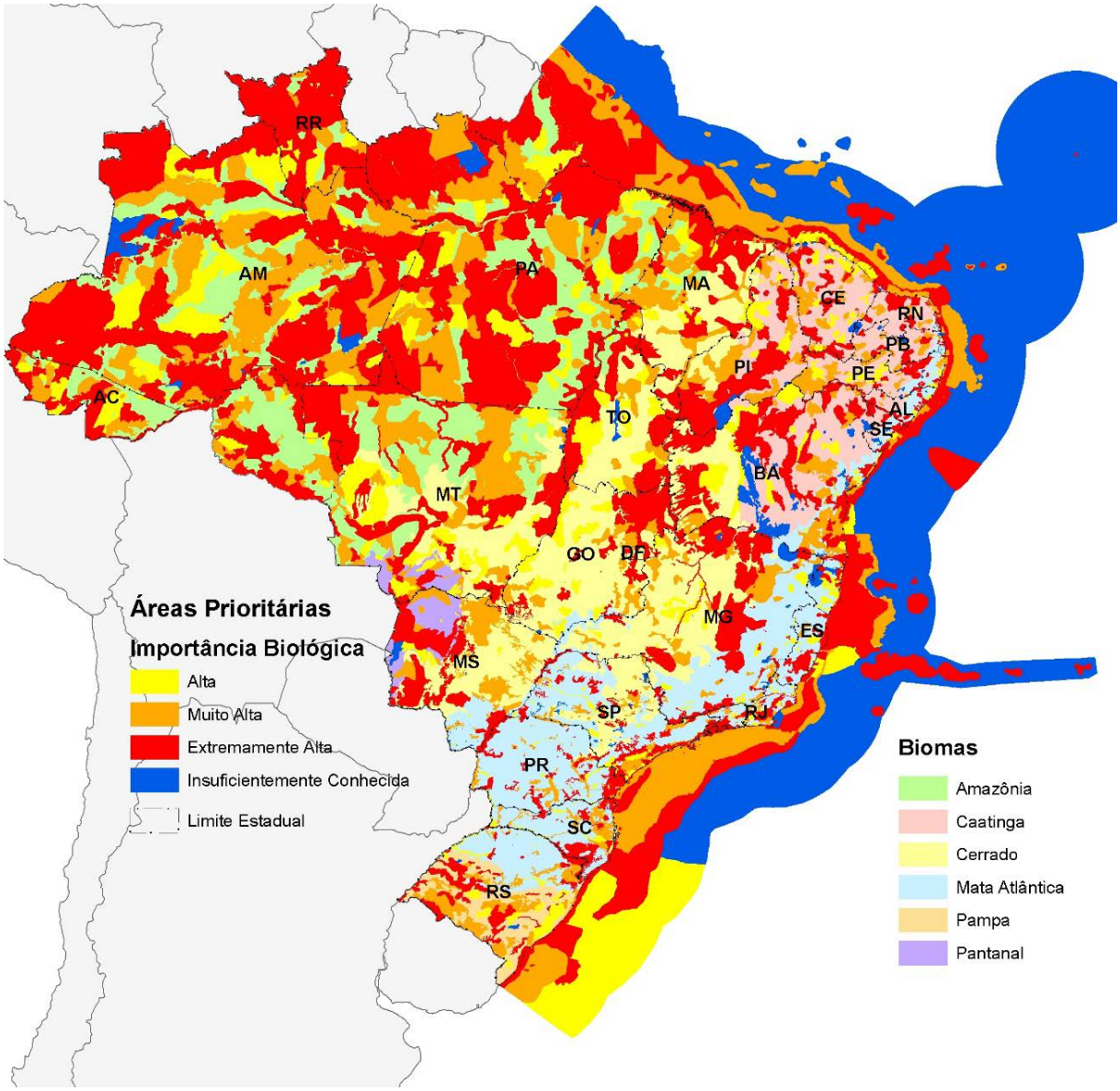
---

8 O Decreto Legislativo nº 2 de 1994 aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992.

9 Destaca-se que o Brasil ainda não atingiu a meta estabelecida, tendo como base o ano da pesquisa.

10 Mapa de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira, publicado pelo Ministério do Meio Ambiente pela Portaria 126 de maio de 2004. Foi criado a partir de seminários que avaliaram os biomas do país: Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica, Campos Sulinos (pampas), Amazônia, Caatinga e Zona Costeira Marinha.

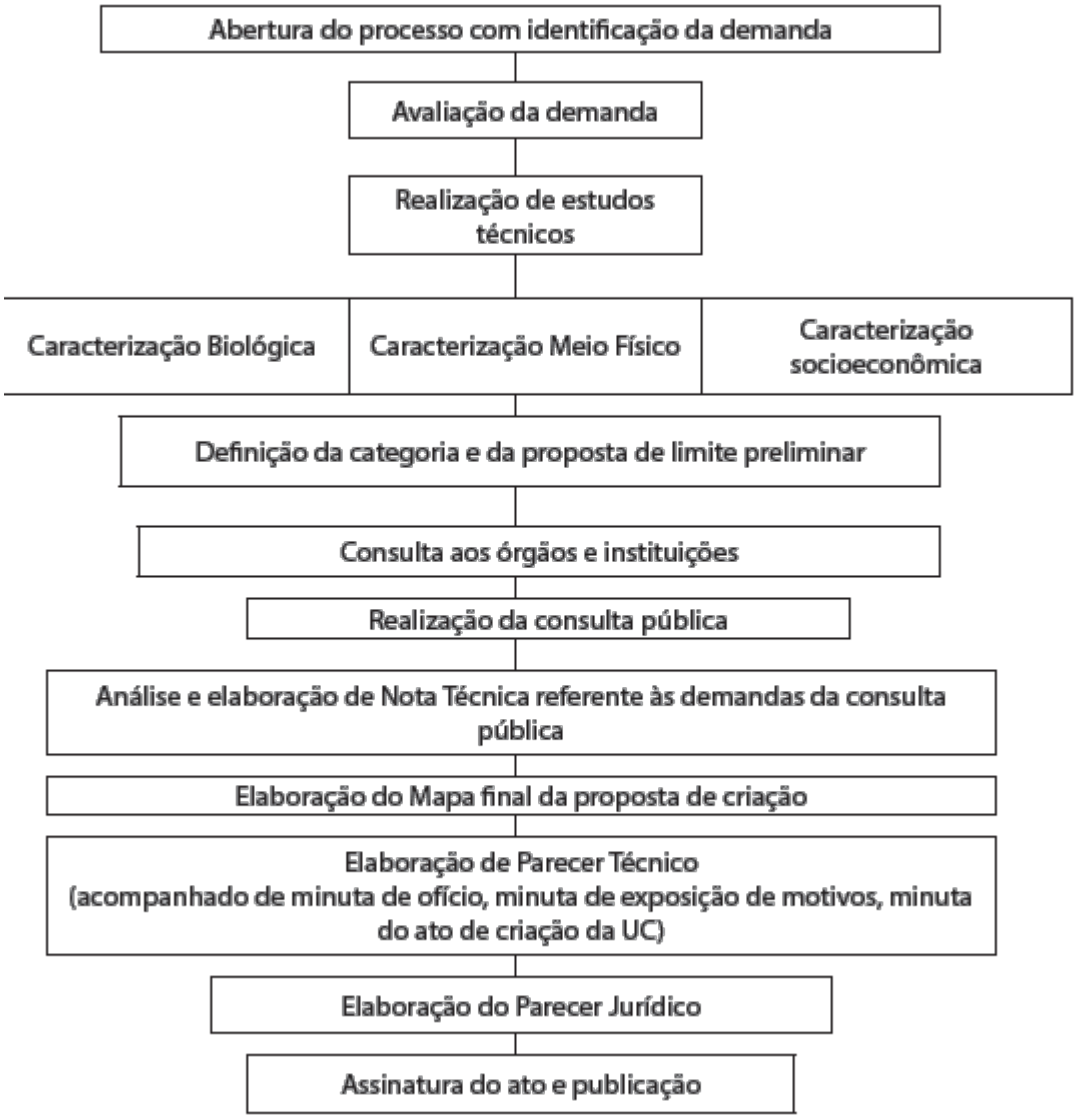
Figura 8 - Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira – 1º Atualização



Fonte: (MMA, 2007)

As etapas para criação de uma unidade de conservação podem ser observadas no fluxograma da Figura 9.

Figura 9 - Fluxograma dos procedimentos para criação de Unidade de Conservação



Fonte: MMA (2010, p. 40)

Após a criação da nova unidade, esta deverá ser cadastrada no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), sistema integrado de banco de dados com informações padronizadas sobre as áreas protegidas do país.

1.3.1 Plano de Manejo: planejamento e identificação das atividades permitidas dentro das UCs

Para que as unidades de conservação cumpram suas funções ambientais, sociais, econômicas, culturais e científicas é fundamental seu planejamento. De acordo com o *Roteiro Metodológico de Planejamento,* desenvolvido pelo IBAMA, o planejamento estabelece a relação de prioridades entre as ações, sem que se perca, ao longo do tempo, as grandes linhas e diretrizes que orientam o manejo, além de permitir ajustes durante sua implementação (IBAMA, 2002).

O documento Plano de Manejo é o responsável pelo planejamento de uma UC. Seu conceito se encontra no Capitulo I, Art. 2º - XVII da Lei nº 9.985/2000, que estabelece o SNUC:

> "(...) documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas e necessárias a gestão da unidade". (Artigo 2º, inciso XVII, da Lei nº 9.985/2000).

Segundo GALANTE, BESERRA e MENEZES (2002, p.16), o instrumento possui os seguintes objetivos:

> Levar a unidade de conservação (UC) a cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação;
>
> Definir objetivos específicos de manejo, orientando a gestão da UC
>
> Dotar a UC de diretrizes para seu desenvolvimento;
>
> Definir ações específicas para o manejo da UC
>
> Promover o manejo da Unidade, orientado pelo conhecimento disponível e/ou gerado;
>
> Estabelecer a diferenciação e intensidade de uso mediante zoneamento, visando a proteção de seus recursos naturais e culturais;
>
> Destacar a representatividade da UC no SNUC frente aos atributos de valorização dos seus recursos como: biomas, convenções e certificações internacionais
>
> Estabelecer, quando couber, normas e ações específicas visando compatibilizar a presença das populações residentes com os objetivos da Unidade, até que seja possível sua indenização ou compensação e sua realocação;
>
> Estabelecer normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento (ZA) e dos corredores ecológicos (CE), visando a proteção da UC;
>
> Promover a integração socioeconômica das comunidades do entorno com a UC;
>
> Orientar a aplicação dos recursos financeiros destinados à UC.

Sendo assim, o plano de manejo apresenta-se como o documento técnico mais importante de uma área protegida. É nele que são estabelecidos o zoneamento da unidade, suas normas de utilização, visitação e pesquisa, além do diagnóstico e manejo dos seus recursos naturais. Nele são definidas, inclusive, as estruturas físicas necessárias à gestão da respectiva unidade. Assim, a UC é organizada espacialmente em zonas sob diferentes graus de proteção e regras de uso.

A lei do SNUC determinou em seu Art. 27 que todas as UCs devem ter seu próprio plano de manejo. Enquanto este não estiver concluído e aprovado, fica proibido quaisquer atividades que não sejam relacionadas à conservação e fiscalização. A elaboração do respectivo plano é de responsabilidade do órgão gestor da UC ou do seu proprietário, conforme o caso.

A mesma lei, em seu Art. 28 proibiu qualquer atividade ou modalidade de utilização em desacordo com o plano de manejo de cada UC. Por isso, não basta criar e identificar novas possíveis formas de arrecadação de recursos dentro de uma UC, seja pela receita de ingressos de visitantes, ou pela cobrança sobre demais atividades e serviços em seu interior. “É preciso que cada plano de manejo das unidades de conservação ambiental avalie o impacto de uma atividade específica na área, autorize-a formalmente e, só então, uma parte desse potencial de recursos pode reverter em favor da UC” (GORINI, MENDES e CARVALHO, 2006, p. 181).

Neste sentido, especial atenção deve-se dar ao plano de manejo das UCs de uso sustentável, instrumento essencial para orientar adequadamente os atores envolvidos na tarefa de conciliar a conservação da biodiversidade e o uso sustentável (ICMBIO, 2009). O zoneamento dessas áreas deve ter como primeira preocupação os possíveis danos que as diferentes atividades de exploração e visitação podem causar, de modo que os critérios que determinam cuidados ambientais devem prevalecer sobre o potencial da área.

É importante ressaltar a importância da constante atualização do instrumento para que a unidade esteja sempre em desenvolvimento e sob proteção. As condições específicas de cada área mudam continuamente, os diagnósticos ficam ultrapassados, surgindo a necessidade de reavaliações periódicas das condições existentes e dos eventuais impactos sofridos. Assim, os gestores das UCs devem

monitorar e analisar os resultados obtidos em relação aos objetivos traçados. Quando os resultados não forem os esperados, o planejamento deverá ser revisado e alterado, monitorado e reavaliado, num processo contínuo e permanente de planejamento e replanejamento (MMA, 2016A).

1.3.1.1 Zoneamento

Um dos meios de ordenar o uso do solo de uma UC é através do zoneamento do território, que é definido pelo SNUC como:

> "definição de setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz" (Lei nº 9.985/2000).

O zoneamento é estabelecido a partir dos estudos técnicos realizados durante a criação do plano de manjo, que dão os subsídios necessários para conhecer as potencialidades e fragilidades da UC. O conhecimento sobre a área é fundamental, pois sua compartimentação ocorre a partir de suas características. Dessa forma, para cada unidade de zoneamento são estabelecidos objetivos e critérios a serem avaliados, definindo então as normas, atividades que poderão ser desenvolvidas e a conservação do meio.

A seguir são apresentadas as zonas que podem ser consideradas em um plano de manejo (IBAMA, 2002):

- **Zona intangível:** é onde a primitividade da natureza permanece a mais preservada possível, não se tolerando quaisquer alterações humanas, representando o mais alto grau de preservação.

- **Zona Primitiva:** é onde já ocorreu pequena ou mínima intervenção humana, contendo espécies da flora e da fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico. Possui características de transição entre a Zona Intangível e a Zona de Uso Extensivo.

- **Zona de Uso Extensivo**: é constituída em sua maior parte por áreas naturais, podendo conter algumas alterações humanas. Transição entre a Zona Primitiva e a Zona de Uso Intensivo.

- **Zona de Uso Intensivo:** constitui-se por áreas naturais ou alteradas pelo homem. O ambiente é mantido o mais próximo possível do natural e pode receber: o centro de visitantes, museus, outras facilidades e serviços. Seu objetivo é facilitar a recreação intensiva e a educação ambiental em harmonia com o meio.

- **Zona Histórico-cultural:** onde são encontradas amostras do patrimônio histórico/cultural ou arqueopaleontígico, que devem ser preservados, estudos, restaurados e interpretados para o público, servindo à pesquisa, educação e uso científico.

- **Zona de Recuperação:** áreas consideravelmente antropizadas e que devem ser restauradas. O objetivo do manejo é deter a degradação dos recursos ou restaurar a área.

- **Zona de Uso Especial**: contêm as áreas necessárias à administração, manutenção e serviços da UC.

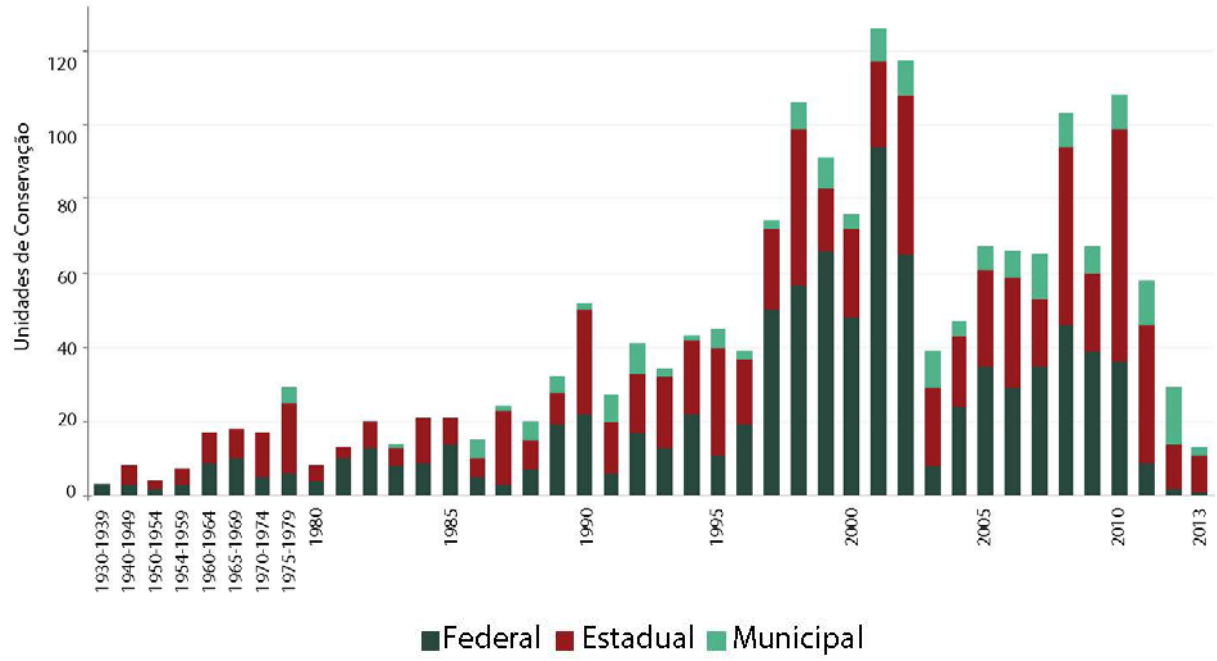
- **Zona de Uso Conflitante:** espaços no interior da UC, estabelecidos antes de sua criação, que conflitam com os objetivos de conservação da área protegida.

O roteiro também sugere alguns critérios de ajustes para localização e delimitação dessas zonas, como, por exemplo: o nível de pressão antrópica, acessibilidade, regulamentação fundiária, grau de uso, percentual de proteção e limites identificáveis na paisagem.

2 A EVOLUÇÃO DO SNUC NO BRASIL E OS DESAFIOS ENCONTRADOS PARA SUA MANUTENÇÃO

A criação do SNUC contribui fortemente para os avanços na política de expansão e gestão de áreas protegidas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Apesar da primeira UC do Brasil ter sido criada em 1934, foi somente nos últimos anos que observou-se ao crescimento expressivo no número de unidades, como pode ser observado nas Figura 10 e Figura 11.

Figura 10 - Criação de Unidades de Conservação no Brasil, por ano

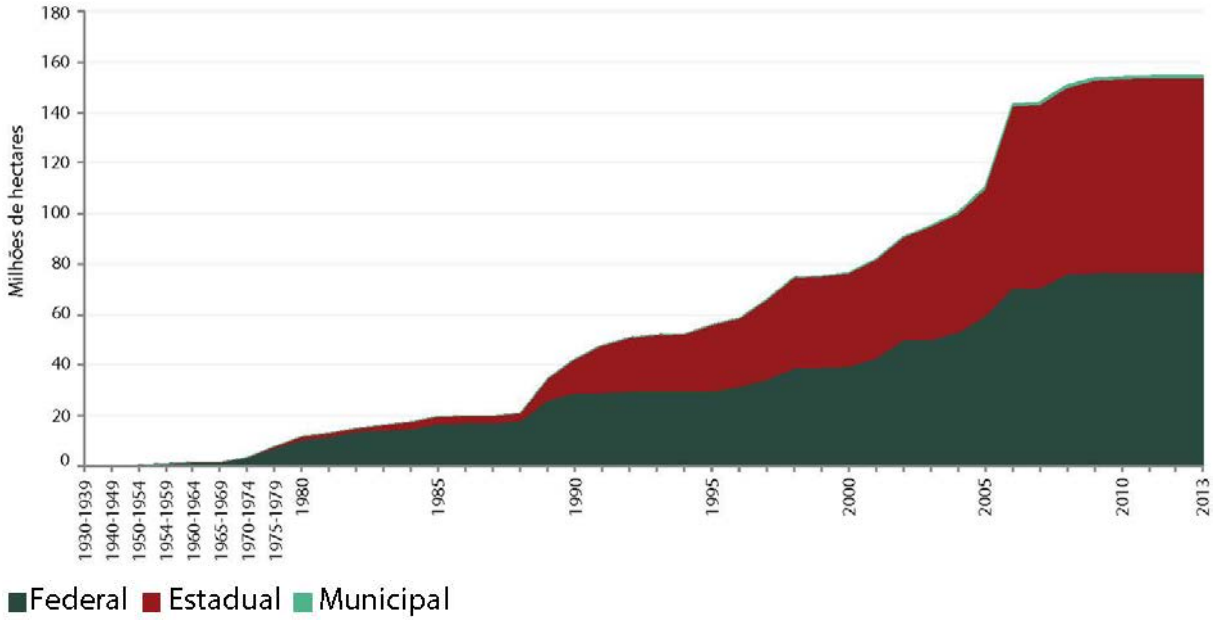


Fonte: Elaboração própria com base nos dados de DA RIVA, A. L. ET AL. (2014).

É possível observar na Figura 10 um expressivo crescimento no número de UCs nos últimos anos, principalmente a partir da década de 1990. Há de se destacar que em 1989 foi criado o IBAMA, envolvendo dois órgãos ambientais responsáveis por instituir novas UCs de Proteção Integral, o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). A criação destas instituições pode ter influenciado o crescimento de áreas protegidas da época. Soma-se ao comentado, o estabelecimento da Lei do SNUC, datada de 2000, ano em que também se observa um grande número de UCs criadas.

Entre as décadas de 1930 e 1970 as UCs eram prioritariamente criadas nas esferas estaduais e federais. A partir de 1975, inicia-se o processo na esfera municipal também, ganhando destaque principalmente a partir de 1990.

Figura 11 - Área total de áreas protegidas por UC, por esfera administrativa



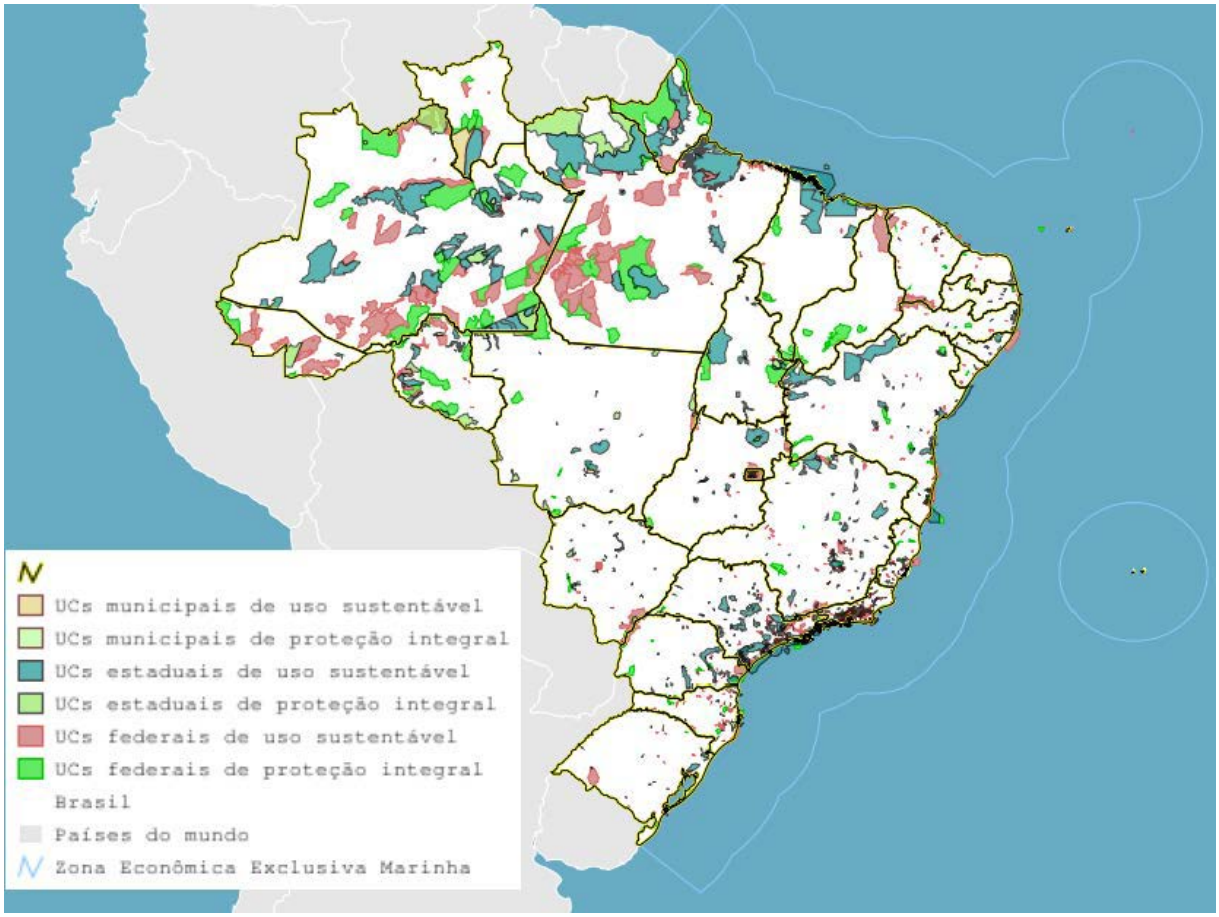
Fonte: Elaboração própria com base nos dados de DA RIVA, A. L. ET AL. (2014).

Segundo o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação mantido pelo Ministério do Meio Ambiente (CNUC) existe atualmente[11] um total de 2.029 unidades de conservação que cobrem cerca de 18,14% do território do país[12]. Dessa área, 9,26% são da esfera federal, 8,88% da esfera estadual e apenas 0,32% é da municipal. A partir destes dados, observa-se o grande esforço de conservação em andamento no Brasil, resultado do SNUC. O mapa a seguir (Figura 12) ilustra a distribuição das UCs brasileiras no território do país.

11 Consulta realizada em 14 de outubro 2016 no CNUC (http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs)

12 Cálculo realizado com base na superfície do Brasil de 8.515.767,049 km² publicado no DOU nº 118 de 22/06/2016, conforme Resolução nº 02, de 21 de junho de 2016 e no IBGE; e com a área total de unidades de conservação do Brasil considerando sobreposição mapeada do CNUC/MMA atualizado em 09/08/2016 de 1.544.833 km².

Figura 12 - Distribuição das Unidades de Conservação no território brasileiro em 2016



Fonte: Mapas do CNUC/MMA produzidos por geoprocessamento i3geo. Data de produção do mapa: 22/10/2016.

A maioria das unidades de conservação brasileiras está concentrada no bioma da Mata Atlântica, com um total de 1.135 unidades, embora o bioma da Amazônia concentre as maiores áreas. Os biomas Pampa e Pantanal são os que possuem menos UC, com 26 e 24 em número, respectivamente (CNUC/MMA, 2016).

Em termos institucionais, a maior parte das UCs existentes são Federais, com um total de 960 unidades, seguidas das Estaduais e Municipais, com 831 e 238, respectivamente, como pode ser observado na Tabela 4, que mostra a distribuição das UCs existentes hoje, em número e área nas esferas federal, estadual e municipal.

Tabela 4 - Unidades de Conservação do Brasil

Unidades	Federal		Estadual		Municipal		Total	
Proteção Integral	**Nº**	**Área (km²)**	**Nº**	**Área (km²)**	**Nº**	**Área (km²)**	**Nº**	**Área (km²)**
Estação Ecológica	32	74.746	61	47.596	3	10	96	122.351
Monumento Natural	3	443	29	906	11	73	43	1.421
Parque*	73	262.965	205	94.177	117	391	395	357.533
Refúgio de Vida Silvestre	7	2.017	30	1.783	3	66	40	3.867
Reserva Biológica	31	42.628	23	13.447	8	51	62	56.126
Total	146	382.799	348	157.909	142	591	636	541.298
Uso Sustentável	**Nº**	**Área (km²)**	**Nº**	**Área (km²)**	**Nº**	**Área (km²)**	**Nº**	**Área (km²)**
Floresta**	67	178.223	39	135.908	0	0	106	314.130
Reserva Extrativista	62	124.714	28	19.896	0	0	90	144.610
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026	30	110.950	5	176	37	112.153
Reserva da Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	33	101.669	188	336.360	81	25.980	302	464.008
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	431	25	451	9	138	50	1.020
RPPN	634	4.831	173	709	1	0	808	5.540
Total	814	410.894	483	604.274	96	26.294	1.393	1.041.461
Total Geral	**960**	**793.693**	**831**	**762.183**	**238**	**26.885**	**2.029**	**1.582.759**

*Parque Nacional, Estadual e Municipal

**Floresta Nacional, Estadual e Municipal

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de (CNUC/MMA, 2016A)

Observa-se que existem mais *unidades de conservação de uso sustentável*, com um total de 1.393 áreas protegidas, que representam 12,23% do território do país. Destas, destacam-se as RPPNs (Reserva Particular do Patrimônio Natural) e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), com 808 e 302 unidades respectivamente. Embora existam mais RPPNs em número de unidades, em termos de área (km²) as APAs são maiores, representando 44,55% das áreas totais de uso sustentável.

Em terceiro lugar em número de *UCs de usos sustentável* estão as Florestas, existentes a nível nacional e estadual, com 106 ao todo, que somam uma área de 314.130 km², representando 3,69% do território nacional.

Entre as *unidades de proteção integral*, 66,05% são parques, com um total de 395 unidades a nível nacional, estadual e municipal. Este grupo de proteção abrange 6,36% do território nacional, sendo que só os parques representam 4,20%.

Dentre as UCs federais onde é permitida a visitação pública, os parques vêm ganhando destaque, apresentando os maiores números de visitantes (Tabela 5). Segundo dados do ICMBIO (2016B), em 2007 os parques nacionais receberam 2.997.450 visitantes, número que subiu para 7.149.112 em 2015, registrando crescimento de 138,51%. Em 2016, observou-se uma leve queda na visitação. Com um número de visitantes bem menor, as florestas nacionais receberam um total de 372.805 visitantes em 2015, o que lhe garante o segundo lugar no ranking.

Tabela 5 - Visitação das Unidades de Conservação Federais de 2007 a 2016

Ano	Parques Nacionais	Florestas Nacionais	Área de Proteção Ambiental	Reservas Extrativistas	Outras Categorias	Total UCs Federais
2007	2.997.450	184.367	-	-	-	3.181.817
2008	3.383.794	207.826	-	-	-	3.591.620
2009	3.914.709	236.132	-	-	-	4.150.841
2010	3.990.658	195.715	-	-	1.078	4.187.451
2011	4.781.139	183.661	-	-	864	4.965.664
2012	5.431.319	270.989	-	-	1.398	5.703.706
2013	5.951.642	324.051	134.965	-	1.212	6.411.870
2014	6.594.870	364.294	193.865	150.000	2.149	7.305.178
2015	7.149.112	371.339	394.744	150.000	5.823	8.071.018
2016	7.031.211	372.805	358.368	532.647	1.453	8.296.484

Fonte: (ICMBIO, 2016B)

O Brasil possui a maior biodiversidade do planeta, contendo uma grande variedade de biomas e uma enorme riqueza de flora e fauna, o que lhe garantem o posto de nação principal entre os 17 países megadiversos do mundo (MMA, 2016C). A criação de unidades de conservação, vem sendo apontada pela comunidade científica como uma das melhores estratégias para conservação, desempenhando um papel fundamental na luta para evitar a destruição dos recursos naturais e proteger a biodiversidade do país.

Apesar do crescente aumento de UCs criadas no país nos últimos anos, o número de áreas protegidas ainda está aquém do desejável para a manutenção da megadiversidade brasileira[13]. A este aspecto, soma-se que a implementação e efetiva gestão do SNUC constituem um enorme desafio, tanto em relação à situação administrativa quanto gerencial. A simples criação de UCs não garante a proteção ambiental almejada da área, sendo necessários esforços para efetivar sua implementação.

2.1 O FINANCIAMENTO DO SNUC

Segundo os autores GODOY E LEUZINGER (2015) e PIMENTEL (2008) muitas das áreas protegidas criadas só existem no papel, o que não garante que os recursos existentes sejam efetivamente protegidos. PIMENTEL (2008) ainda aponta que as consequências vinculadas à criação de uma UC, como as responsabilidades política, legal e financeira para conservar e manejar essas áreas não são ao todo consideradas no início do processo, o que acaba por inviabilizar sua efetiva implantação. Na prática há um longo caminho entre ser criada, “sair do papel” e regulamentar sua situação fundiária, dentre outros entraves que acabam por restringir sua efetividade (HIRATA, 2013). Neste contexto, a insuficiência de recursos financeiros é tida como uma das principais dificuldades.

De acordo com FUNBIO (2009), uma UC leva em torno de quatro a cinco anos para se consolidar, passando pelas seguintes fases de criação: (1) Fase de Criação, (2) Fase de pré-estabelecimento, (3) Fase de estabelecimento, (4) Fase de pré-consolidação e (5) Fase de consolidação. Considerando um fluxo continuo de recursos, o custo de investimento médio para criar e consolidar uma UC varia de R$ 2,24 milhões[14] (unidade sem visitação) a R$ 6,67 milhões[15] (com visitação), como apresentado na Tabela 6

---

[13] Destaca-se neste sentido que o Brasil ainda não alcançou os 10% de proteção em todos os seus biomas conforme instituído pela Convenção sobre Diversidade Biológica na Rio-92: Amazônia (27,7%), Caatinga (7,7%), Cerrado (8,6%), Mata Atlântica (10%), Pampa (2,7%) e Pantanal (4,6%).
[14] Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 3.586.503,87 (04/2017).
[15] Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 10.679.455,73 (04/2017).

Tabela 6 - Custos para criação e consolidação de uma UC[16]

Fase de Criação (R$ 273.000)	**Custo (R$)**
Diagnóstico socioeconômico e ambiental	121000
Diagnóstico da situação fundiária	52000
Consulta pública	100000
Instrumentos legais	-
Fase de estabelecimento (R$ 1.062.000)	**Custo (R$)**
Plano de Manejo	230.000
Integração com entorno e participação comunitária (Formação do conselho)	85.000
Proteção e manejo	365.000
Operacionalização (equipamentos e infraestrutura)	318.000
Sinalização	64.000
Fase de pré-consolidação (R$ 955.600)	**Custo (R$)**
Plano de manejo	536.600
Integração com entorno e participação comunitária (Formação do conselho)	85.000
Proteção e manejo	-
Operacionalização (equipamentos e infraestrutura)	318.000
Sinalização	16.000
Fase de consolidação (R$ 1.009.400)	**Custo (R$)**
Plano de manejo	-
Integração com entorno e participação comunitária (Formação do conselho)	56.000
Operacionalização (equipamentos e infraestrutura)	424.000
Proteção e manejo	365.000
Levantamento fundiário e demarcação	97.400
Pesquisa e monitoramento	67.000
Total	**R$ 3.300.000 por UC[17]**

Fonte: Adaptado de (FUNBIO, 2009, p. 20)

Outra dimensão que deve ser avaliada para o funcionamento adequado de uma UC são os gastos com manutenção, que incluem serviços gerais e de limpeza, vigilância. Estes crescem à medida que a UC se consolida. Cada UC parte de uma despesa média anual de manutenção de aproximadamente R$ 220 mil[18], atingindo R$ 380 mil[19] quando consolidada, sem considerar custo com funcionários. Em parques com visitação, os valores são maiores, alcançando R$ 775 mil[20], já que existem mais atividades e serviços envolvendo o uso público da área (FUNBIO, 2009).

16 Dados de referência de 2009, sem correção.
17 Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 5.283.688,74 (04/2017).
18 Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 352.245,92 (04/2017).
19 Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 608.424,76 (04/2017).
20 Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 1.240.866,30 (04/2017).

Infelizmente, os recursos orçamentários para realização dos investimentos necessários nas UCs são insuficientes, atrasando a efetiva implementação do SNUC. Além disso, existem também outras lacunas e fragilidades, tais como: gastos desnecessários, falta de pessoal, falta de utilização de critérios científicos para escolha da categoria de manejo, formato e dimensão das UCs, regularização fundiária pendente, falta de funcionários e infraestrutura básica, entre outros (GODOY e LEUZINGER, 2015) (MEDEIROS e YOUNG, 2011). Além disso, há ainda muitas UCs sem plano de manejo, ou a revisão destes. A falta de informações sobre a importância da área protegida e a baixa capacidade de acompanhamento, controle da visitação e exploração dos recursos naturais impedem que de fato essas áreas cumpram seus objetivos.

Pode-se observar, portanto, que a maior parte dos problemas enfrentados pelo SNUC tem a mesma causa em comum: a falta de recursos para sua implementação e manutenção. Segundo os autores DA RIVA, ET AL. (2014), os valores destinados à conservação no Brasil encontram-se entre os menores do mundo, mesmo com o aumento dos gastos do governo brasileiro neste setor nos últimos anos.

O Ministério do Meio Ambiente recebeu apenas 0,13% dos gastos diretos[21] do Governo Federal em 2015, somando mais de 2,4 bilhões de reais, de acordo com os dados do Portal da Transparência (CGU, 2016). Destaca-se que deste total, 21,21% foram repassados ao ICMBio, órgão gestor do SNUC.

Observando a função *Gestão Ambiental* da transferência de recursos por função orçamentária do Governo Federal[22], no qual se enquadram a Preservação e Conservação Ambiental, o Controle Ambiental, a Recuperação de Áreas Degradadas, os Recursos Hídricos e a Meteorologia; foram gastos R$ 1,13 bilhão. Destes, 5,11% foram para a Preservação e Conservação Ambiental, no qual estão os gastos com a fiscalização ambiental em UCs, ampliação e consolidação do SNUC e apoio à criação, gestão e implementação das UCs; por exemplo. Nota-se, pelo

[21] Os Gastos Diretos do Governo Federal apresentam os gastos com aquisição e contratação de obras e compras governamentais, diárias pagas, cartões de pagamento do Governo Federal, dentre outros, realizados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal.
[22] A Transferência de recursos por função orçamentaria apresenta a execução de despesas por área e finalidade do Governo Federal, a partir da soma dos gastos diretos e transferências de recursos, demonstrando assim, a classificação funcional do orçamento.

apresentado na Tabela 7, que a transferência de recursos destinados à Preservação e Conservação ambiental têm crescido nos últimos anos.

Tabela 7 - Evolução dos gastos com a Gestão Ambiental do Governo Federal

Ano	Recurso Adquirido (R$)	% sobre total destinado à Gestão Ambiental
2009	8.840.361,21	1,19%
2010	14.070.760,20	1,54%
2011	14.347.150,67	1,89%
2012	33.636.983,15	2,71%
2013	52.987.633,02	3,09%
2014	88.273.405,64	5,20%
2015	57.832.669,36	5,11%

Fonte: Portal da Transparência (CGU, 2016): Portal em gráficos / Transferências por função

A Lei Orçamentária Anual (LOA)[23] de 2014 destinou ao ICMBio, órgão gestor das UCs, cerca de R$ 772 milhões. Já em 2015 houve uma redução de 16,6%, sendo destinados cerca de R$ 601 milhões, resultante do período em que a economia do país enfrenta uma de suas piores crises (ICMBIO, 2016E). Além da redução, houve contingenciamento[24], resultando em um corte total de 23,46% nas ações discricionárias. Esta redução afetou diretamente a prestação de serviços básicos essenciais do ICMBio, assim como os postos de trabalho como vigilância e limpeza (ICMBIO, 2016E).

Segundo GODOY e LEUZINGER (2015), os recursos orçamentários do governo são divididos entre os órgãos públicos de acordo com as prioridades políticas definidas em cada gestão. Pode-se observar, assim, que os recursos destinados ao MMA e outros ministérios revela a desigualdade entre o orçamento da área ambiental e dos outros setores. O orçamento público destinado ao meio ambiente é um dos menores entre os órgãos e entidades públicas federais, aparecendo em 2015 atrás de 16

23 LOA - Lei Orçamentária Anual compreende: - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015)

24 Contingenciamento consiste no retardamento, ou, ainda na inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA em função da insuficiência de receitas. Foi determinado pelos Decretos nº 8.456/2015 e nº 8.496/2015.

outras pastas. Além dos poucos recursos, destaca-se que os cortes e contingenciamento são recorrentes nos valores destinados ao SNUC (MMA, 2009).

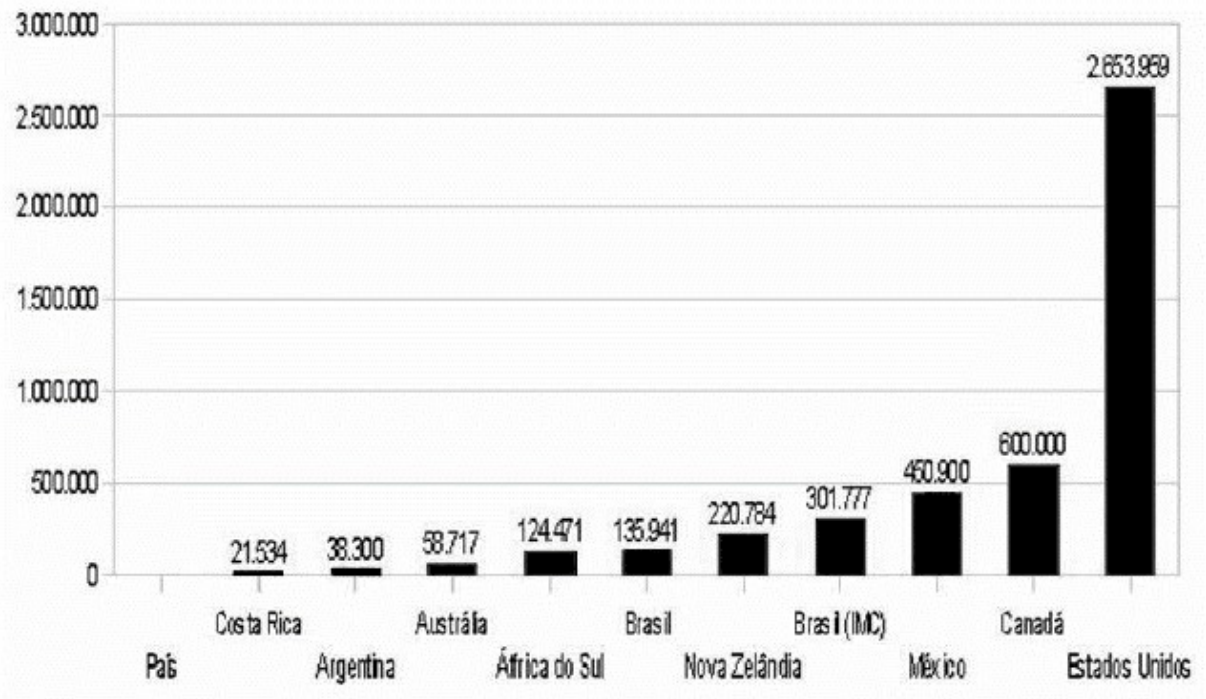
Observa-se assim, que os recursos efetivamente disponibilizados para a criação, implantação e manutenção de UCs são insuficientes e não vem acompanhado a expansão do sistema. Segundo cálculos apresentados em estudo realizado e divulgado pelo MMA (2009), para que o SNUC funcione de maneira satisfatória, considerando investimentos e custeios mínimos em proteção e gestão, estimou-se custos anuais de cerca de R$ 892 milhões[25] para as unidades federais e estaduais, sem contar com os investimentos necessários, que passam de R$1,7 bilhão[26], considerando dados de 2008. Estes investimentos envolvem a elaboração e a atualização dos planos de manejo, a regularização fundiária e a implantação de infraestruturas, que segundo o estudo, 36% dos investimentos deveriam ser aplicados em infraestrutura, 13% em equipamentos para as UC e 51% destinados à consolidação (GODOY e LEUZINGER, 2015).

Quando observadas estas estimativas do MMA, percebe-se a lacuna orçamentária que o sistema federal de unidades de conservação sofre. Conforme apresentado no *Relatório Final da Contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a economia nacional* (MEDEIROS e YOUNG, 2011), o orçamento brasileiro destinado às áreas protegidos quando comparado com outros países, revela uma situação dramática. Embora o Brasil ocupe posição intermediaria e à frente de outros países em desenvolvimento, ele se posiciona abaixo da metade dos recursos necessários para consolidação do sistema, como apresentado na Figura 13 (MEDEIROS e YOUNG, 2011). Além disso, o país apresenta o menor investimento por hectare: o Brasil gasta, em média, cerca de 4 dólares por hectare, os EUA destinam U$ 78/ha, a África do sul U$ 34/ha e a Costa Rica U$ 18/ha (MMA, 2011).

---

[25] Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 1.568.237.955,60 (04/2017).
[26] Dado de 2009. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 2.988.794.310,00 (04/2017).

Figura 13 - Orçamento total para áreas protegidas em diferentes países (em USD x1000)



Fonte: (MEDEIROS & YOUNG 2011)

A escassez de recursos tem efeito direto na capacidade de contratar funcionários, fazendo com que o Brasil apresente uma das maiores relações de área protegida por funcionário do mundo, com cerca de 26.577 hectares por funcionário[27]. Segundo SEMEIA (2014) os dados apontam para 2.125 ha/funconários nos EUA, 5.357 ha/funconários no Canadá e 1.176 ha/funconarios na África do Sul[28]. Segundo MMA (2011), o satisfatório seria algo em torno de 7.700 hectares por funcionário.

A disponibilidade adequada de pessoal de campo é fundamental para dar efetividade à gestão das UC. MEDEIROS & YOUNG (2011 p. 19) ainda acrescentam:

> Estes dados revelam ainda uma realidade preocupante: a criação e manutenção de unidades de conservação no Brasil é um tema marginal que, apesar da importância adquirida no cenário internacional, não desperta o adequado interesse da sociedade brasileira”

27 O cálculo foi realizado tendo como base a área total das unidades de conservação de nível nacional e a quantidade de servidores em exercício registrados no portal da transparência do Governo Federal (http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/servidores.html, acessado em 28 de novembro de 2016).
28 As informações correspondem ao ano de 2008.

Outro problema encontrado na implantação do SNUC é a falta de cumprimento de questões importantes da legislação, como a obrigatoriedade de que cada UC tenha seu Plano de Manejo. Segundo o banco de dados do CNUC, 83,44% das unidades existentes não possuem o documento, que é um importante instrumento de planejamento da área. Destaca-se que apenas 36,87% dos Parques possuem Plano de Manejo.

Tabela 8 - Unidades de Conservação com Plano de Manejo

Unidades de Conservação	**Possui PM**		**Não Possui PM**		**Total**	
Área de Proteção Ambiental	61	20,20%	241	79,80%	302	100%
Área de Relevante Interesse Ecológico	7	14,00%	43	86,00%	50	100 %
Monumento Natural	5	11,63%	38	88,37%	43	100 %
Estação Ecológica	31	32,29%	65	67,71%	96	100 %
Parque	146	36,87%	250	63,13%	396	100 %
Floresta	29	27,36%	77	72,64%	106	100 %
Refúgio de Vida Silvestre	2	4,88%	39	95,12%	41	100 %
Reserva Biológica	29	46,77%	33	53,23%	62	100 %
Reserva Extrativista	16	17,78%	74	82,22%	90	100 %
Outros	1	50,00%	1	50,00%	2	100 %
Reserva Particular do Patrimônio Natural	6	0,72%	822	99,28%	828	100 %
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	7	18,92%	30	81,08%	37	100 %
Total	**340**	**16,56%**	**1713**	**83,44%**	**2053**	**100 %**

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), acessado em 2 de novembro de 2016.

Sem o Plano de Manejo, não há o planejamento integrado e estratégico, no qual se definem as diretrizes para o aproveitamento sustentável da área protegida. Segundo discussão que será aprofundada nos próximos itens, a conciliação entre conservação e aproveitamento do potencial econômico pode trazer recursos financeiros tanto para as unidades como para a economia local.

Tendo observado as informações apresentadas, conclui-se que a indisponibilidade de recursos é um problema relevante a ser enfrentado para que as UCs brasileiras saiam do papel e cumpram seus objetivos. Destaca-se que são raros no Brasil estudos sobre a situação financeira e as demandas de investimentos das UCs. A carência deve-se em boa parte à dificuldade de obter dados, tanto que a maioria das informações de custos ou investimentos apresentados na pesquisa não são atuais,

datadas de 2008 e 2009. Esta situação prejudica estudos sobre financiamentos de UCs, o que poderia incentivar investimentos no setor.

2.2 PRINCIPAIS FONTES PARA O FUNCIONAMENTO SNUC

Além dos repasses do governo, existem outras maneiras de arrecadar recursos para a criação, implantação e manutenção das UC, como por exemplo: visitação pública, concessões florestais, fundos públicos, cooperação internacional, compensação ambiental, cobrança pelos serviços hídricos prestados por unidades de conservação, aproveitamento dos recursos genéticos e extrativismo, cogestão (ou gestão compartilhada de UC) e ICMS Ecológico (GODOY e LEUZINGER, 2015).

O ICMBio, em seu *Relatório de Gestão* referente ao ano de 2015 (ICMBIO, 2016E), apresenta como fontes de arrecadação alternativas, os serviços de apoio à visitação, os arrendamentos e concessão de uso; as autorizações de licenciamento, a venda florestal e a compensação ambiental. Segundo demonstrado no documento, estas receitas têm sido importantes para suprir a lacuna financeira e atender à política das UC. Para efeito desta pesquisa, segue apresentação de cada uma delas:

- Licenciamento ambiental: instrumento de gestão da Administração Pública com objetivo de controlar as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Sendo assim, é uma exigência legal sujeita a todos os empreendimentos ou atividades que empregam recursos naturais ou que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente. A arrecadação nesta modalidade é por meio das autorizações para licenciamento.

- Compensação ambiental: nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, como medida reparadora o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de UC. Funciona, portanto, como uma espécie de indenização pela degradação, na qual os custos sociais e ambientais identificados no processo de licenciamento ambiental são incorporados aos custos globais do empreendedor. Estes recursos são destinados as Unidades de Conservação e devem ser aplicados de acordo com uma ordem de prioridade (art. 33 do decreto 4340/2002): 1º a regularização fundiária e demarcação de terras; 2º elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

3º aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade; 4º o desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e 5º o desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. O pagamento de compensação não deve ser confundido com a implantação de projetos de controle e de mitigação de impactos negativos, necessários para garantir a viabilidade ambiental do empreendimento.

- Visitação: a visitação pública pode ocorrer em todas as categorias de unidades de conservação, com exceção das estações ecológicas e das reservas biológicas, desde que compatível com os objetivos estabelecidos no Plano de Manejo. Segundo relatório da IUCN (EAGLES, MCCOOL e HAYNES, 2002), a visitação, quando desenvolvida com base nos princípios da sustentabilidade, pode contribuir para a conservação da UC, na medida em que incentiva a reserva de área protegida, que fica aberta ao uso público; além de gerar retorno econômico tanto para a unidade como para a comunidade do entorno. A renda advinda do estímulo ao uso público pode ser obtida através da venda de ingressos, da cobrança pela realização de atividades recreativas e uso de instalações, como estacionamento, camping; da cobrança pela concessão de serviços, da venda de alimentos e outros (GODOY e LEUZINGER, 2015). Dentre estas opções, as principais são o ingresso e a contraprestação recolhida aos cofres públicos por um concessionário ou prestador de serviços. Esta opção será mais bem detalhada no seguimento da pesquisa.

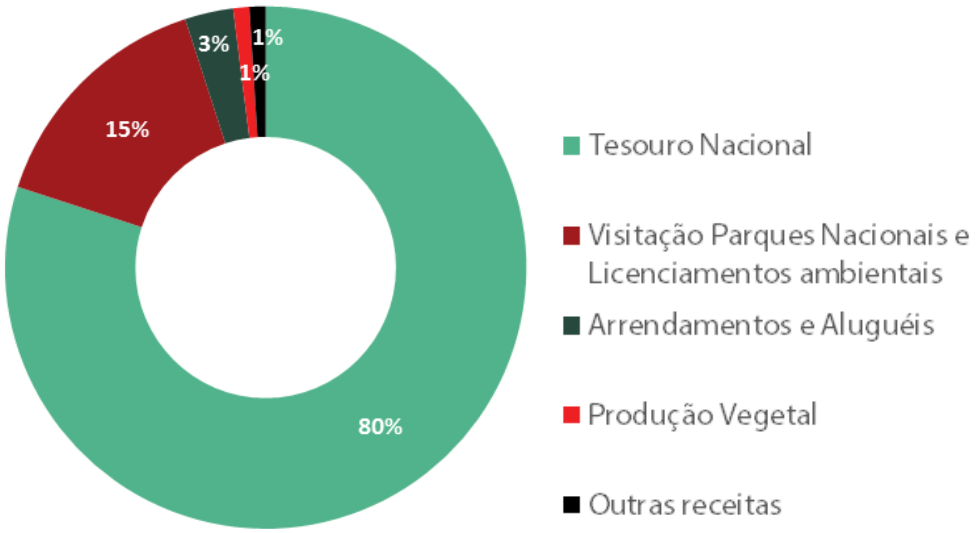
- Concessão de usos: o art. 25 do Decreto nº 4.340/2002, dispõe sobre a possibilidade de que seja autorizada a exploração de produtos ou serviços relativos às unidades de conservação, desde que autorizadas pelo órgão gestor e de acordo com os objetivos de cada unidade. Sendo assim, são firmados contratos junto ao setor privado para prestação de serviços e exploração de produtos, que são destinados a: implementação de atividades de visitação, recreação e turismo; dar suporte à administração da unidade, explorar recursos florestais e outros. Esta opção também será melhor detalhada no seguimento da pesquisa.

- Venda de produtos florestais: o Brasil possui a terceira maior cobertura florestal do planeta, que representa 58% de seu território com uma grande diversidade de biomas (SFB, 2016). Dessa maneira, as florestas brasileiras representam um importante ativo econômico com enorme potencial de exploração, que deve ser feito de maneira sustentável. Como exemplo de produtos de grande importância econômica pode-se citar: madeira, frutos, resinas, carvão e outros.

2.2.1 Demonstrativo da arrecadação das receitas

De acordo com ICMBIO (2016F), 80% das principais receitas orçamentárias efetivamente realizadas nos exercícios de 2014 e 2015, referem-se aos valores repassados pelo Tesouro Nacional. Dos 20% restantes, que são relativos às receitas próprias do ICMBio relativas às fontes alternativas, 15% (decorrentes de visitação e licenciamentos) e 3% (basicamente relativos a arrendamentos) originam-se dos Parques Nacionais (Figura 14).

Figura 14 - Principais Receitas Orçamentárias (2015)



Fonte: (ICMBIO, 2016F)

Com relação à arrecadação das receitas próprias, foram arrecadados durante o exercício de 2015, R$ 95,6 milhões, aproximadamente 34% a menos que o ano anterior, 2014, que havia sido mais de R$ 146 milhões, como apresentado na Tabela 9 (ICMBIO, 2016E).

Tabela 9 - Análise da evolução da arrecadação no período de 2011 a 2015 por tipo de receita

Tipo	Visitação	Arrendamento/ Concessão uso	Licenciamento	Venda florestal/ Outras receitas	Total (R$)
2011	24.377.889,48	11.425.534,47	13.405.452,41	1.389.495,01	50.598.371,37
	48,18%	22,58%	26,49%	2,75%	
2012	26.755.547,38	12.122.629,15	32.091.229,39	1.343.595,87	72.313.001,79
	37,00%	16,76%	44,38%	1,86%	
2013	26.272.779,89	20.593.771,28	26.691.145,29	4.658.065,18	78.215.761,64
	33,59%	26,33%	34,13%	5,96%	
2014	34.174.737,13	30.608.409,30	77.449.048,73	3.786.351,21	146.018.546,37
	23,40%	20,96%	53,04%	2,59%	
2015	56.621.388,82	14.461.022,43	19.131.714,78	5.387.168,34	95.601.294,37
	59,23%	15,13%	20,01%	5,64%	

Fonte: (ICMBIO, 2016F)

Como já observado anteriormente, a arrecadação por meio da visitação em unidades de conservação tem se mostrado uma importante fonte de arrecadação de recursos ao ICMBio. Na Tabela 9 é possível verificar que desde 2011 este tipo de receita tem sido o mais expressivo dentre os recursos próprios do ICMBio, chegando a representar 59,23% da arrecadação total de 2015. Destaca-se também que mesmo com a queda da arrecadação total, de 2014 para 2015, houve um expressivo crescimento na arrecadação por meio da visitação, com aumento de 39,64%.

Vale ressaltar ainda que existem 2.029 unidades de conservação[29] cadastradas no CNUC[30]. Destas, apenas 305 estão abertas à visitação[31], sendo a maioria da categoria parques, com 144 unidades, seguida das Áreas de Proteção Ambiental e das Florestas, com 63 e 18 unidades respectivamente. Assim, com apenas 14,85% das UCs abertas à visitação, há uma grande arrecadação de recursos, que representou em 2015 mais de 59% da arrecadação total própria do ICMBio. Portanto, este tipo de recurso possui um grande potencial, e pode ser estudada sua implantação em novas UCs, assim como sua conservação nas existentes.

29 Considerando todas as categorias do SNUC e nas esferas federal, estadual e municipal cadastradas no CNUC.
30 Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente. Acessado em 8 de dezembro de 2016.
31 Considerou-se como abertas à visitação as unidades de conservação cadastradas na seguinte situação de visitação: aberto, aberto com autorização especial e visitação não manejada.

Outra importante fonte de arrecadação do ICMBio é por meio da compensação ambiental de grandes empreendimentos, já que por lei é previsto que o valor arrecadado seja utilizado nas unidades de conservação em atividades que requerem atenção, como a regularização fundiária e a elaboração de planos de manejo, por exemplo. No exercício de 2015 o valor total recebido por compensação ambiental foi de R$ 27.628.840,71 (ICMBIO, 2016E). Na Tabela 10 é possível observar a evolução dos valores arrecadados nos últimos anos.

Tabela 10 - Evolução dos valores de compensação ambiental de 2009 a 2015

Ano	Depósito Anual (R$)
2009	41.779.783,07
2010	88.945.359,94
2011	32.247.648,88
2012	35.307.206,77
2013	19.319.953,70
2014	308.911,44
2015	27.628.840,71

Fonte: (ICMBIO, 2016F)

Desta arrecadação, somente uma parte é efetivamente executada, e foi distribuída entre as ações descritas pela Tabela 11. É importante notar que a compensação ambiental tem sido utilizada principalmente na aquisição de bens e serviços e para a regularização fundiária, questão delicada nas unidades de conservação.

Tabela 11 - Evolução da execução por ação no período de 2009 a 2015

Ano	Regularização fundiária	Elaboração revisão ou implantação de plano de manejo	Aquisição de bens e serviços	Estudo criação de UC	Des. de pesquisas	Total
2009	0	0	158.917,45	0	0	158.917,45
2010	1.419.051,40	0	4.306.809,34	0	0	5.725.860,74
2011	3.337.679,81	58.842,70	9.080.057,54	0	3.667.500,00	16.144.080,05
2012	5.527.466,80	155.229,69	9.752.121,60	0	0	15.434.818,09
2013	10.321.811,48	147.241,55	10.862.848,90	0	206.237,76	21.538.139,69
2014	4.924.965,61	307.050,36	10.220.896,28	0	185.870,42	15.638.782,67
2015	3.296.952,22	124.341,64	16.762.560,90	0	13.368,10	20.197.222,86
Total	28.827.927,32	792.705,94	61.144.212,01	0	4.072.976,28	94.837.821,55

Fonte: (ICMBIO, 2016F)

3 A CONTRIBUIÇÃO DO USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONOMICO REGIONAL E MANUTENÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS

A criação de Unidades de Conservação é uma das principais estratégias da Política Nacional do Meio Ambiente para a conservação da biodiversidade e dos serviços ambientais no país (SEMEIA, DA RIVA e WEISS, 2012). Além das motivações de preservação da natureza, essas áreas também são criadas com finalidades econômicas e sociais, como pode ser observado nos objetivos do SNUC, dentre os quais destacam-se: “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais”; “valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica”; e “favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico” (Art. 4º do Cap. II da Lei nº 9.985/200 que trata do SNUC).

Sendo assim, observa-se que ao contrário do se pensa, as UCs não são espaços intocáveis. A legislação prevê e incentiva diversas atividades econômicas nessas áreas, que visam compatibilizar o uso sustentável do solo, a conservação da biodiversidade e a geração de emprego e renda, desde que não prejudiquem a conservação ambiental. Estas contribuem significativamente para o desenvolvimento social, econômico e científico, tanto local quanto nacional. (MMA, 2011).

Há de atentar, no entanto, nos usos e manejo dos recursos naturais permitidos dentro de uma UC, que variam conforme sua categoria definida pelo SNUC, identificada a partir da vocação a que a área possui. A definição de uma categoria deve sempre gerar oportunidade de promoção ao desenvolvimento local.

3.1 USOS PERMITIDOS NAS UCS – UM NOVO OLHAR SOBRE O SNUC

Segundo IPEA (2009) e MMA (2011), a classificação criada pelo SNUC para os tipos de áreas protegidas baseia-se na necessidade específica de conservação da biodiversidade para cada área, dando maior enfoque ao aspecto ecológico. Dessa maneira, ela se configura com limitações para se discutir a relação entre as UCs e o desenvolvimento.

Com o intuito de verificar a contribuição que as UCs podem gerar para o desenvolvimento do país, o Departamento de Áreas Protegidas (DAP) do MMA propôs uma classificação das unidades do SNUC sob um olhar econômico e socioambiental, de acordo com o tipo de atividade econômica permitida em cada tipo de UC, apresentada na Tabela 12.

Tabela 12 - Potenciais tipos de uso permitidos nas UCs brasileiras

Classe	**Principais tipos de uso, contemplados na Lei nº 9.984/2000**	**Categoria de manejo**
Classe 1 - Pesquisa científica e educação ambiental	Desenvolvimento de pesquisa científica e de educação ambiental	Reserva biológica; estação ecológica
Classe 2 – Pesquisa científica, educação ambiental e visitação	Turismo em contato com a natureza	Parques nacionais e estaduais; reserva particular do patrimônio natural
Classe 3 – Produção florestal, pesquisa científica e visitação	Produção florestal	Florestas nacionais e estaduais
Classe 4 – Extrativismo, pesquisa científica e visitação	Extrativismo por populações tradicionais	Resex
Classe 5 – Agricultura de baixo impacto, pesquisa científica, visitação, produção florestal e extrativismo	Áreas públicas e privadas onde a produção agrícola e pecuária é compatibilizada com os objetivos da UC	Reserva de desenvolvimento sustentável; refúgio de vida silvestre; monumento natural
Classe 6 – Agropecuária, atividade industrial, núcleo populacional urbano e rural	Terras públicas e particulares com possibilidade de usos variados visando a um ordenamento territorial sustentável	Área de proteção ambiental; área de relevante interesse ecológico

Fonte: (DAP/SBF/MMA, 2009 apud IPEA, 2009)

Dentre as classes previstas, apenas a classe 1, que representa 11,28% da área total de UCs (Tabela 13), permite poucas atividades que geram reduzida renda imediata[32] (Tabela 13). No restante das UCs (88,72%), são permitidos diversos usos econômicos geradores de renda. É importante notar que essas áreas representam 16,49% do território do país, que mesmo sendo protegidas possuem potencial e incentivam o desenvolvimento econômico regional. Neste sentido, observa-se que a classe 6 é a maior em termos de área é a que permite o mais abrangente uso econômico, como por exemplo: agropecuária, atividade industrial, núcleo populacional urbano e rural (MMA, 2011). Assim, "esse modelo, uma vez respeitados os critérios previstos na legislação específica, propicia um intenso uso do solo de forma sustentável, permitindo um desenvolvimento mais igualitário e sustentável para o país e principalmente para a população local" (IPEA, 2009, p. 114).

Tabela 13 - Percentual de área de UC por tipo de potencial uso

Classe	**% áreas de unidades de conservação**	**% área do território brasileiro**
Classe 1 - Pesquisa científica e educação ambiental	11,28%	2,10%
Classe 2 – Pesquisa científica, educação ambiental e visitação	22,94%	4,26%
Classe 3 – Produção florestal, pesquisa científica e visitação	19,85%	3,69%
Classe 4 – Extrativismo, pesquisa científica e visitação	9,14%	1,70%
Classe 5 – Agricultura de baixo impacto, pesquisa científica, visitação, produção florestal e extrativismo	7,42%	1,38%
Classe 6 – Agropecuária, atividade industrial, núcleo populacional urbano e rural	29,38%	5,46%

Fonte: (DAP/SBF/MMA, 2009 apud IPEA, 2009)

32 Segundo IPEA (2009, p. 114) "a pesquisa cientifica gera pouca renda imediata e no local, visto o pequeno número de pesquisadores em atividade. Reconhece-se, entretanto, que a pesquisa tem um grande potencial gerador de renda no longo prazo (pelas descobertas ligadas à indústria cosmética e farmacêutica, por exemplo)".

Na maioria das UCs é permitida a visitação pública, e dentre elas há destaque na classe 2, constituída pelos parques e RPPNs. São 22,94% da extensão das UCs, o que representa 4,26% do território do país. O efeito multiplicador produzido pelas atividades ligadas à visitação e ao turismo atreladas às UCs constitui um importante elemento para fortalecer a economia local e regional. Além disso, essas atividades auxiliam no fortalecimento da sensibilização ambiental da população e incrementam os recursos financeiros para a manutenção dessas áreas.

Com relação ao potencial apresentado o MMA (2011, p.113) comenta que:

> É necessário também que se promovam mais estudos sobre potenciais usos econômicos das UCs e que se implementem as UCs efetivamente, de maneira que gerem renda e empregos locais, além de conservar os ecossistemas. Essa implementação deve também estar alinhada com outras políticas públicas, como educação, saúde e infraestrutura, para que levem a uma efetiva melhora na qualidade de vida das populações locais.

3.2 ATIVIDADES DE USO PÚBLICO NAS UCS

No Brasil, o termo uso público pode ser definido como uma forma de utilização e aproveitamento das unidades de conservação, por meio da visitação, independentemente da motivação do visitante (educação, recreação, contemplação, esporte, observação de aves e outros) ou do segmento do turismo em questão (ecoturismo, turismo ecológico, turismo em áreas naturais). Estes são os termos mais usuais e presentes nos instrumentos legais nas três esferas de governo (SIMONETTI e NASCIMENTO, 2012, p. 180). Dentre eles, o ecoturismo vem se destacando, que segundo EMBRATUR e IBAMA (1994) é definido como:

> “O turismo desenvolvido em localidades com potencial ecológico, de forma conservacionista, procurando conciliar a exploração turística com o meio ambiente, harmonizando as ações com a natureza, bem como oferecer aos turistas um contato íntimo com os recursos naturais e culturais da região, buscando a formação de uma consciência ecológica”. (EMBRATUR e IBAMA, 1994, p. 9)

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, o termo ecoturismo consolidou-se como uma das atividades de desenvolvimento sustentável. Assim, as unidades de conservação, em especial os parques, se estabelecem como os principais pontos para o desenvolvimento da atividade, que tem como base os objetivos definidos pelo EMBRATUR e IBAMA (1994):

- Aumento da receita gerada nas diversas áreas conservadas, possibilitando-lhes recursos para a manutenção destas e das comunidades locais;
- Fomento à visita ordenada;
- Preservação dos recursos naturais florísticos, faunísticos e as paisagens cênicas locais; e
- Promoção da utilização racional do patrimônio natural.
- Neste contexto, o ecoturismo apresenta-se como uma importante opção para a manutenção econômica dos recursos naturais e culturais de uma UC. BOO (1992), destaca outras vantagens:
- A possibilidade de uma maior integração das UC com as comunidades locais e com a sociedade mais ampla;
- A circulação de informação ambiental por meio de programas educativos e da propria visitação;
- O aumento da oferta regional de espaços de recreação e lazer;
- A adesão de visitantes às tarefas de fiscalização;
- A facilidade do controle sobre grupos organizados;
- A divulgação da própria UC e o estabelecimento de “redes” de interessados em sua manutenção.

Mesmo envolvendo a sustentabilidade no conceito da atividade, ainda persiste, nos dias de hoje, uma visão equivocada em parte dos órgãos ambientais do país de que o ecoturismo em unidades de conservação gera degradação, não sendo um bom parceiro para conservação da área protegida (SEMEIA, DA RIVA e WEISS, 2012). Segundo o SEMEIA (2012), esta é uma visão de quem considera a biodiversidade como o centro da preservação. A excelência na gestão das UCs, no entanto, exige uma abordagem antropocêntrica e socioambientalista, que considera o homem como parte indissociável do meio ambiente, gerando um ciclo virtuoso entre conservação e oportunidades de renda. Assim, quando bem estruturado, o uso público apresenta-se como uma oportunidade de dinamizar o desenvolvimento sustentável das UCs à medida que: concilia a conservação e o uso responsável da biodiversidade (SEMEIA, 2014), estimula a economia regional promovendo a geração de emprego e renda; e amplia o apoio da sociedade para criação e conservação de novas áreas protegidas (ICMBIO, 2008), uma vez que está intimamente ligado à conscientização ambiental, que é motivada a partir da visitação (SEMEIA, 2014).

Destaca-se assim, que a prestação de serviços vinculados à visitação ultrapassa os limites das UCs, exercendo um efeito multiplicador na economia local, produto da interdependência existente entre os diversos setores que compõem a cadeia produtiva do turismo (MMA, 2011).

Os benefícios acima citados só reforçam a ideia de que as áreas protegidas do Brasil, em especial aquelas onde é permitido o uso público, devem ganhar maior importância na política nacional, criando instrumentos de planejamento e gestão que exerçam influencia no contexto local e nacional. Devem ser criadas iniciativas que tragam a população para as UCS, para que esta perceba a importância desses espaços, seus inúmeros benefícios e faça parte da fiscalização das ações referentes a essas áreas (SEMEIA, 2014). O desafio consiste em desenvolver, no entanto, um turismo sustentável, pois um ambiente natural saudável e funcionando adequadamente é uma importante atração turística. (DENMAN, DENMAN, *et al.*, 2015).

3.3 O POTENCIAL E AS PROBLEMÁTICAS EXISTENTES

Segundo o último relatório de competitividade do turismo divulgado pelo Fórum Econômico Mundial[33], o Brasil encontra-se na 28ª posição do ranking do turismo mundial num total de 141 países avaliados (WORLD ECONOMIC FORUM, 2015, p. 5). A participação desta atividade na economia brasileira já representa cerca de 3,5% do PIB[34] do país, gerando milhões de postos de trabalho em diferentes setores da economia. Neste sentido, projeta-se que em 2023 o turismo será responsável por 10,59 milhões de empregos diretos e indiretos, que representará aproximadamente 9,5% do total de empregos do país (MTUR, 2013). Observa-se, assim, que o setor pode contribuir significativamente tanto para economia do país, como para a economia local onde existem atrativos turísticos.

A situação econômica do Brasil nos últimos tempos, somado a desvalorização do real em relação ao dólar provocou mudanças no perfil do turismo nacional. Os brasileiros têm buscado destinos nacionais para viajar, com menos tempo de

33 World Economic Forum
34 Considerando a contribuição direta. Dados de 2014 do site do Ministério do Turismo (MTUR, 2015)

hospedagem. De acordo com levantamento feito pelo Ministério do Turismo “de cada dez brasileiros com viagem marcada para o Ano Novo de 2015, sete escolheram destinos nacionais” (ICMBIO, 2016A, p. 3). Além disso, observou-se um crescimento de 4% no turismo internacional no país no primeiro semestre de 2016 (ICMBIO, 2016A). Esta conjuntura apresenta-se como uma oportunidade para o desenvolvimento da atratividade turística nas áreas protegidas do país.

Em termos de biodiversidade, o Brasil é mundialmente reconhecido pelo seu rico patrimônio natural, alcançando por isso o primeiro lugar no quesito de existência de recursos naturais do ranking do Fórum Econômico Mundial, que avalia a influência da competitividade de um país no setor turístico[35] (SEMEIA, DA RIVA e WEISS, 2012). Mesmo com tamanho reconhecimento, o país ainda possui uma política tímida de turismo em áreas protegidas (MTUR, 2013, p. 7), situação que deve mudar frente ao avanço do setor e esforços do ICMBio. Dados revelam que o ecoturismo vem sendo considerado um dos segmentos que mais cresce na área de turismo no mundo, apresentando considerável expansão de 15% a 25% por ano (MTUR, 2014).

No Brasil, a procura por áreas protegidas para praticar atividades de ecoturismo tem demonstrado um considerável crescimento: em 2015 as unidades de conservação receberam mais de oito milhões de visitantes, 10,5% a mais do que em 2014 (ICMBIO, 2016C). Dentre as categorias que mais recebem visitantes destacam-se os parques e as florestas, representando 88,6% e 4,6% respectivamente da visitação total das UC. Segundo a tese de doutorado de SOUZA (2016), o turismo em UC movimenta aproximadamente R$ 4 bilhões por ano, gera 43 mil empregos e agrega R$ 1,5 bilhão ao Produto Interno Bruto (PIB).

Baseando-se na escala e na quantidade de parques existentes no Brasil (total de 395 unidades, que somam mais de 357 mil km²)[36] categoria mais procurada para visitação, ainda há um volume muito baixo de visitantes, frente ao potencial

35 O Brasil figura como o primeiro colocado no quesito “recursos naturais” num total de 140 países avaliados pelo Fórum Econômico Mundial (WORLD ECONOMIC FORUM, 2015). O relatório avalia fatores e políticas que fazem um país mais ou menos atraente para desenvolver o turismo, baseando-se: estrutura da regulamentação, ambiente de negócios e infraestrutura e recursos naturais, humanos e culturais.

36 Foi considerado o total de unidades de conservação da categoria parques: nacionais (73), estaduais (205) e municipais (117). Fonte: CNUC/MMA - www.mma.gov.br/cadastro_uc acessado em 20 de outubro de 2016.

existente. A grande maioria dos turistas e, consequentemente, dos recursos apresentados advém de apenas três parques nacionais: o Parque Nacional da Tijuca (41,2%), o Parque Nacional do Iguaçu (22,97%) e o Parque Nacional de Jericoacoara (10,91%), todos de referência internacional e que juntos concentram mais de 75% da visitação total das UC brasileiras.

Segundo a análise do *Uso Público e Parcerias para Conservação e Desenvolvimento* do Instituo Semeia (SEMEIA, 2012), 31% das unidades analisadas ainda não são abertas para visitação, e a maioria das que são, recebem menos de 50 mil visitas por ano. São poucas as UC que possuem número de visitantes expressivo, de pelo menos 150 mil visitantes/ano.

Observa-se assim, que ter um atrativo natural de grande beleza cênica não é suficiente para sozinho atrair visitantes. Assim, faz-se necessário entender quais as dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento turístico das UCs nacionais e quais são os fatores que influenciam a visitação desses espaços.

Neste sentido, com o objetivo de investigar quais são as questões que determinam o número de visitante dos Parques Nacionais no Brasil, os autores CASTRO, SOUZA e THAPA (2015) discorrem sobre as variáveis que influenciam a atratividade turística dessas áreas. Eles comentam que “a atratividade turística tem sido utilizada para entender os processos de tomada de decisão dos visitantes, que depende tanto das atrações disponíveis quanto da importância a elas associada” (CASTRO, SOUZA e THAPA, 2015, p. 51, tradução nossa). Ela pode ser organizada de duas maneiras: os *atributos primários*, que são as características naturais do atrativo, tais como a beleza cênica ou importância histórica; e os *atributos secundários*, que estão relacionados a infraestrutura turística existente, incluindo acessibilidade, serviços e instalações. Os atributos ainda são subdivididos entre internos e externos. Os atributos internos são aqueles existentes dentro da UC, já os externos se referem ao entorno da área protegida.

A partir da análise da correlação existente entre treze diferentes variáveis e os dados de visitação dos principais parques nacionais brasileiros, o artigo de CASTRO, SOUZA e THAPA (2015) identificou quais são os fatores que mais influenciam a visitação, apresentadas na Tabela 14. As variáveis identificadas foram

categorizadas com base na classificação do Espectro de Oportunidades de Recreação (ROS): física, social e gerencial; depois organizadas em duas classes: Interna e Externa ao parque.

Tabela 14 - Variáveis analisadas para determinar os fatores que influenciam a visitação em parques nacionais.

Variáveis internas	
Atributo físico	Reputação do parque nas redes sociais e sites de pesquisa
	Idade do parque, desde sua criação oficial
Atributo social	Diversidade de atividades
	Instalações de recreação
	Serviços disponíveis para os visitantes
	Ferramentas de planejamento
	Situação fundiária
Variáveis externas	
Atributo físico	Atrativos regionais
Atributos gerenciais	Serviços de turismo na região
Atributos sociais	Contexto Socioeconômico
	Densidade populacional
	Distancias e acessibilidade
	População local

Fonte: (CASTRO, SOUZA e THAPA, 2015, p. 54, tradução nossa)

De modo geral, o estudo demonstrou que a atratividade turística dos parques nacionais brasileiros está relacionada a quatro principais variáveis: (1) a reputação do parque, ligada às (2) atividades de recreação nele disponíveis, (3) aos atrativos regionais e (4) à densidade populacional do entorno. Entre estas, a variável que mais influencia a visitação é a reputação da área protegida (1), que pode ser impulsionada pela mídia ou redes sociais. Os autores citam como exemplo os Parques Nacionais da Tijuca e do Iguaçu, que são as UC mais conhecidas do país. Além da reputação internacional, estas unidades possuem diversas atividades recreativas e bons serviços de apoio a visitação em seu interior, além de estarem inseridas em regiões com boa infraestrutura turística. O resultado é demonstrado no número de visitantes por ano, fazendo com que sejam as mais visitadas do país. Neste sentido nota-se a importância do desenvolvimento da imagem do parque, utilizando a comunicação e o marketing como estratégias de planejamento para atrair visitantes (CASTRO, SOUZA e THAPA, 2015), além de dotá-lo de atividades de qualidade.

A análise da visitação dos parques nacionais de Brasília e da Serra da Capivara pode ser usada como exemplo da influência que a densidade populacional e a existência de outros atrativos regionais exercem sobre o número de visitantes. O parque de Brasília é o quarto mais visitado do Brasil, e está localizado na capital do país, onde existem diversas outras atrações a serem visitadas, o que não acontece com a Serra da Capivara, de localização isolada e de difícil acesso. Nota-se que boa parte do número de visitantes de Brasília é da população local, que utiliza o espaço para atividades esportivas e de lazer. Já as cidades do entorno da Serra da Capivara são pequenas, com pouco mais de 30.000 habitantes que não utilizam o parque para lazer. Pode-se concluir assim, que áreas isoladas, de difícil acesso e com pouca infraestrutura turística no entorno tendem a receber menos visitantes. Além disso, demonstra a importância de criar na UC atividades de lazer e recreação voltadas para a população local, que também são visitantes em potencial. Neste sentido, o estudo comenta a importância de iniciativas nas escalas local e regional, uma vez que os parques são geralmente considerados dentro do contexto de um destino global e não isoladamente (CASTRO, SOUZA e THAPA, 2015).

Além dos pontos acima levantados, existem outras questões, apontados por diversos autores, que impedem o desenvolvimento e a correta utilização dos parques brasileiros para fins de uso público, tais como:

- Inexistência ou falta de atualização do Plano de Manejo, instrumento que define as atividades humanas permitidas e proibidas, ou limitadas, nas áreas protegidas, buscando o mínimo de impacto possível no ambiente natural;

- Inexistência de estudos aprofundados do parque, tais como a Capacidade de Carga, que é o estudo que avalia o nível de visitação que o local suporta sem causar danos ambientais e sociais, a fim de garantir a qualidade da experiência do visitante e a preservação da natureza;

- Falta de recursos para pagamento das desapropriações, gerando irregularidades fundiárias e problemas sociais;

- Falta de infraestrutura básica para receber os visitantes, como: sede administrativa, posto de vigilância e controle, centro de visitantes e outros

equipamentos (acessos, sinalização, sanitários, água potável, e outros). Infelizmente, cerca de 68% dos parques do país ainda não possuem estruturas básicas de apoio à visitação, segundo o Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: A perspectiva dos gestores (SEMEIA, 2015B).

- Falta de pessoal capacitado para atender com qualidade os visitantes e fornecer informações de interpretação ambiental, como condutores e guias locais;

- Dificuldades de gestão dos parques, pela falta de recursos humanos, financeiros e técnicos.

Entender que existem estas questões é essencial para o desenvolvimento de atividades de visitação e turismo nas unidades de conservação para que sejam criadas estratégias a fim de soluciona-las, tendo em vista o potencial existente.

4 INSTRUMENTOS DE PARCERIAS EXISTENTES PARA A GESTÃO DO USO PÚBLICO NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

> Na época histórica em que vivemos, operam-se no mundo inteiro grandes e marcantes transformações econômicas, políticas e sociais. Consequentemente, ocorre uma verdadeira reviravolta na conceituação do próprio papel do Estado contemporâneo. Globalização, parceria e participação surgem, assim, como tendências dominantes desta época, que, por sua vez, repercutem intensamente na área da prestação dos serviços públicos. (ROCKTAESCHEL, 1999, p. 1)

Apesar do potencial das atividades de uso público em unidades de conservação, o governo não dispõe de recursos financeiros, técnicos e humanos suficientes para sozinho implantar, manter e valoriza-las. São necessárias infraestruturas mínimas e serviços de qualidade, tais como vigilância, limpeza, lanchonetes, atividades recreativas variadas, entre outros, para atender os visitantes.

Segundo o SEMEIA (2014, p. 5), o setor público não dispõe de “instrumentos gerenciais adequados para administrar atividades que requerem doses elevadas de agilidade, flexibilidade e criatividade”, sem contar com a falta dos recursos financeiros para implementar e operar com eficiência os serviços de uso público de uma UC.

Tendo em vista estas questões e visando a qualidade no desenvolvimento de atividades de uso público e preservação, novos modelos de gestão vêm sendo experimentados nas áreas protegidas do Brasil por meio da terceirização de serviços, atraindo parceiros da iniciativa privada. Estes, além de possuírem a capacidade operacional e técnica, possuem condições e experiência para oferecer serviços de qualidade (ROCKTAESCHEL, 1999). Nesse contexto, o setor público assume um papel primordial de regulador, responsável pela fiscalização e monitoramento das entregas de bens e serviços públicos a população.

Embora este instrumento aplicado em UCs levante polêmica em boa parte da população, por entender erradamente que a área pública protegida está sendo privatizada, observa-se que no mundo inteiro este tipo de contrato tem se mostrado uma importante saída para arrecadação de recursos e conservação da natureza. É o caso de países como Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, Quênia, Tanzânia, Botswana, Zâmbia, Austrália, Chile e África do Sul, por exemplo. Algumas UCs no Brasil já trabalham com o sistema de concessões e outros tipos de terceirização,

como acontece com os Parques Nacionais do Iguaçu, Tijuca e Fernando de Noronha, por exemplo, além de algumas áreas estaduais.

A ideia é trazer a eficiência de operadores, empresariais ou não empresariais, para a realização de atividades especificas dentro das áreas protegidas, e assim, maximizar a geração de receitas da UC para sua própria manutenção e preservação.

Terceirização é definida como a prática de repassar a terceiros a execução de atividades e serviços não essenciais ou "atividades meio" de uma empresa ou entidade, entendendo que "atividade meio" é aquela que não representa o objetivo primordial da mesma, configurando-se como um serviço ou atividade necessária, mas não essencial. Com relação ao setor público, o conceito surgiu para facilitar a execução de atividades que não são de responsabilidade direta do Estado. Assim, parte-se da premissa de que as UCs precisam de estruturas mínimas para visitação de qualidade e de que é responsabilidade do órgão ambiental competente disponibilizar tais necessidades, mas não necessariamente de executar as atividades e os serviços previstos, nas quais, o setor privado acaba se apresentando mais bem equipado e capacitado para a realização.

O relatório *Modelos de Gestão Aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil* (SEMEIA, 2015C), identifica alguns benefícios da contratualização da gestão pública:

> i) o fato de as organizações contratadas encontrarem maiores incentivos à sua especialização e à atuação eficiente – já que disso pode depender a sua sobrevivência no mercado;
>
> ii) a individualização e a predeterminação (customização) das obrigações e dos riscos transferidos a tais organizações contratadas;
>
> iii) a liberdade metodológica e a maior flexibilidade que elas detêm – até mesmo por força do regime jurídico (de direito privado) a que estão submetidas. (SEMEIA, 2015C, p. 25)

A terceirização se concretiza e torna-se operacional por meio de um contrato celebrado entre: a contratante, aqui exemplificado como o Poder Público, e a contratada, que executará os serviços especializados à outra, de forma continuada, em um contrato de parceria no âmbito das relações de trabalho (SANTOS, 2011). É utilizado para suprir necessidades administrativas do Estado, sem que seja

necessário, no entanto, aumentar o ônus da sua manutenção. Dessa maneira, em vez do órgão público remunerar diretamente os serviços contratados com terceiros, são estes que se auto remuneram por meio da cobrança de tarifas aos usuários e da exploração de fontes alternativas e paralelas de recursos, remunerando inclusive a UC pela exploração de tais serviços.

Destaca-se, em relação à base legal para estes tipos de contrato, que no Brasil não existe uma legislação específica para concessão em áreas protegidas, com exceção da Lei nº 16.260/2016 do Estado de São Paulo que "autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que específica". Dessa maneira, utiliza-se a legislação geral, que regulamenta as concessões para todos os Serviços Públicos, sem dar a devida importância à conotação ambiental ou de preservação, que é indispensável quando se trata de áreas protegidas.

Neste sentido, o documento *Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em Unidades de Conservação* (ROCKTAESCHEL, 1999) tem como objetivo apresentar diretrizes para as explorações de serviços e atividades em UCs, de modo a orientar os chefes das unidades no sentido de uniformizar e legalizar os procedimentos que envolvem as parcerias com iniciativas privadas. ROCKTAESCHEL (1999, p. 125) comenta sobre os inúmeros benefícios sociais que a aplicação de tais instrumentos pode gerar, destacando:

> Entre as vantagens estão o melhor aproveitamento do potencial de visitação dos Parques, geração de emprego para as comunidades do entorno, redução dos gastos públicos e aumento da arrecadação do Governo. Como resultado, melhoram as condições para a manutenção, pesquisa, educação e preservação das Unidades.

4.1 A EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS E OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA APLICÁVEIS ÀS UC

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles do Estado, criados para atender necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simplesmente por conveniência estatal. Classifica-se da seguinte maneira (ROCKTAESCHEL, 1999, p. 129):

- Serviços públicos: são aqueles que a Administração presta diretamente à comunidade por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência da coletividade e do próprio Estado;

- Serviços de Utilidade Pública são aqueles que a Administração reconhece como não essenciais, nem necessários para a coletividade, prestando-os diretamente ou consentindo que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizados) sob condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. Têm como objetivo proporcionar maior conforto e bem-estar a coletividade.

O art. 33 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), estabelece que a exploração comercial de produtos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais, ou a exploração da imagem de uma UC, dependerá de autorização prévia e sujeitará o explorador de tal atividade a pagamento, conforme regulamento, ordenado pelo Decreto nº 4.340/2002. O Capitulo VII de tal documento, trata do tema da autorização para a exploração de bens e serviços em UC. Em seu art. 25 dispõe que "é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade".

Os produtos e serviços objetos desta pesquisa, que são voltados ao uso público, são detalhados no inciso I do artigo 25[37]: "aqueles a dar suporte físico e logístico à sua administração e a implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo".

ROCKTAESCHEL (1999, p. 129) cita uma série de serviços passíveis de terceirização nas UC, sendo eles:

> 1. Serviços de Alimentação: Restaurantes, Lanchonetes, Bares, Cafés, Máquinas de autoatendimento, Outros
>
> 2. Serviços de Hospedagem: Hotéis, Pousadas, Alojamentos, Abrigos, Camping/camping selvagem, Casa/chalés/cabanas,

37 Decreto nº 4.340/2002.

> 3. Serviços de Transporte: Todos os tipos de transporte, desde que atendam aos requisitos de segurança, conforto e que respeitem índices mínimos de impacto e poluição.
>
> 4. Atividades Esportivas: Todos os esportes, desde que atendam a requisitos de segurança e respeitem índices toleráveis de impacto e poluição.
>
> 5. Serviços e/ou Atividades de Apoio e ligadas ao Turismo: Lojas (vendas de materiais e equipamentos, aluguel de veículos e outros), Mirantes, Banheiros/chuveiros, Estacionamentos, Trilhas, Passeios em geral (terrestres, marítimos, fluviais e aéreos)
>
> 6. Serviço de Arrecadação de Ingressos e Pedágios
>
> 7. Serviços de Marketing e Publicidade
>
> 8. Serviços de Segurança
>
> 9. Atividades de Eventos/Exposições
>
> 10. Serviços de Salvatagem
>
> 11. Atividades de Exploração e Uso de Imagens
>
> 12. Atividades de Pesquisa Científica
>
> 13. Serviços de Manutenção, Limpeza e Vigilância

Estes serviços devem estar previstos no Plano de Manejo da UC, para que sua exploração seja devidamente autorizada (art. 26 do Decreto nº 4.340/2002).

Todo o processo de construção de parcerias ou terceirizações para implantação (ou melhoria) de um determinado serviço numa UC deve ser cuidadosamente analisado. Além da área técnica da unidade e de seu órgão gestor, é de extrema importância convidar a população local para debater a questão. Neste sentido, ROCKTAESCHEL(1999, p.127), comenta alguns aspectos a ser considerado nesta análise:

> Que impactos ou efeitos este serviço e/ou construções podem ocasionar aos recursos naturais da Unidade;
>
> Que impactos ou efeitos este serviço poderá trazer para a educação e o maior esclarecimento dos visitantes no que diz respeito à importância da preservação dos recursos naturais e da Unidade em questão;
>
> Qual é a demanda por este serviço;
>
> Quem precisa deste serviço;
>
> Se esta é a única alternativa;
>
> Se este(s) serviço(s) não pode(m) ser fornecido(s) fora da Unidade;
>
> Como funcionará;
>
> Quais são as condições e facilidades que trará (...);
>
> Qual modalidade contratual é mais vantajosa para a Unidade;
>
> Definição se todas as atividades serão licitadas em conjunto ou separadas.

As autoras RODRIGUES e GODOY (2013) destacam que ainda que os serviços de apoio à visitação nas UC não sejam considerados serviços públicos, em sentido estrito, a aplicação subsidiária da legislação relacionada à prestação de serviços – Lei nº 8.987/1995, conhecida como a Lei das Concessões – orienta o seu desenvolvimento em áreas de domínio público e, consequentemente, em áreas protegidas.

A prestação dos serviços de apoio à visitação em UC, independentemente do arranjo institucional escolhido, deve observar os princípios básicos que caracterizam o chamado serviço adequado, estabelecidos pela Lei das Concessões, tais como: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas. Estes princípios conferem coesão e lógica ao sistema jurídico-administrativo e funcionam como as proposições básicas deste sistema (RODRIGUES e GODOY, 2013).

ROCKTAESCHEL (1999) propõe e direciona a terceirização da prestação de serviços nas UC de forma descentralizada e de execução indireta, prevista por meio das seguintes modalidades: concessão, permissão e autorização. Além dos citados no documento, existem outros instrumentos jurídicos de parceria com potencial de ser aplicados nas áreas protegidas. São eles: as parcerias público-privadas e as parcerias com organizações da sociedade civil.

Conforme destaca RODRIGUES e GODOY (2013, p. 78):

> As modalidades de delegação para a prestação de serviços são instrumentos de implementação de políticas públicas. Não são meramente mecanismos para formalizar a parceria com a iniciativa privada ou como uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. São oportunidades para a realização de valores constitucionais fundamentais, como cidadania, participação, equidade.

Os instrumentos legais que regem essas modalidades e que orientam a prestação de serviços nas UC são basicamente: a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995) e a Lei das Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei nº 11.079/2004). Além destas, o art. 30 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), regulamentado pelos artigos 21 a 24 do Decreto 4.340/2002, autoriza a gestão compartilhada entre o órgão gestor da unidade de conservação e organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP e OSC – mediante assinatura de um

termo de parceria nos termos da Lei nº 9.790/1999. Estas serão melhor apresentadas a seguir, com o breve detalhamento das modalidades.

4.1.1 Instrumentos baseados em estruturas de mercado: as concessões

No Brasil, concessões estão ligadas, basicamente, à ideia de atribuição de um direito a um terceiro. Mais que isso, a concessão é um tipo de contrato, um instrumento jurídico em que se negociam obrigações e contraobrigações. Pode-se categorizar as concessões da seguinte maneira (SEMEIA, 2015C, p. 34):

- Concessões não prestacionais ou atributivas: se dá quando o concessionário recebe o direito de gestão administrativa de um bem público, podendo usufrui-lo passivamente. Neste tipo de categoria, o concessionário não é obrigado a prestar um serviço ou utilidade como troca pelo direito do bem recebido. Tem-se como exemplo as concessões de uso de bens públicos.

- Concessões prestacionais, que se dá quando as contraprestações envolvem a participação do concessionário em algum tipo de serviço ou o oferecimento de utilidades. Dessa maneira, o concessionário recebe o direito de exercer a gestão administrativa do bem público, tendo que por isso, retribuir com algum tipo de serviço ou proveito a população. Esta categoria pode ser uma concessão de serviços ou de empreendimentos públicos. Exemplo: concessão de serviços públicos, concessão comum, PPP.

Tratando-se da gestão de uma unidade de conservação, as concessões surgem como uma alternativa interessante que oferece grande grau de flexibilidade (SEMEIA, 2015A). A legislação brasileira prevê uma série de instrumentos jurídicos que tornam viáveis a construção de diversos modelos de concessão, envolvendo tanto a contratação da gestão da UC em si (o que inclui a operação e a manutenção das áreas e ativos existentes), quando a concessão do direito simples da exploração turístico do espaço (SEMEIA, 2015A).

Destaca-se que nas concessões, o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Há apenas a delegação da execução do serviço, nos limites e condições legais estabelecidas em contrato, sempre sujeita a regulamentação e fiscalização do

concedente. Assim, o papel do concedente é de regulamentar e controlar a atuação do concessionário, cabendo inclusive, a fixação de tarifas em limites razoáveis e equitativos para a empresa e os usuários.

Tendo como foco as Unidades de Conservação, a pesquisa buscou na legislação brasileira os principais modelos de concessão aplicáveis. Estes são apresentados a seguir.

4.1.1.1 As Concessões não prestacionais

Como já comentado anteriormente, considera-se concessões não prestacionais aquelas que envolvem a transferência ou outorga de um direito a terceiros, não sendo necessário a prestação de um serviço como troca pelo direito recebido.

No Brasil, o uso de bens públicos por particulares pode ocorrer por meio de três instrumentos jurídicos: (1) permissão, (2) autorização de uso e (3) concessão de uso de bem público.

(1 e 2) Permissão e Autorização de Uso de Bem Público

Segundo o relatório *Modelos de Gestão Aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil* (SEMEIA, 2015C), não existe um critério único para diferenciar a permissão da autorização de uso. Ambas se “assemelham pela precariedade do vínculo que criam entre o Poder Público e o permissionário ou o autorizatário” (SEMEIA, 2015C, p. 36).

A *permissão de uso de bem público* é um instrumento jurídico unilateral, que viabiliza a transferência, usualmente outorgada com exclusividade, do uso de bem público para algum interessado na sua exploração econômica com viés de utilidade coletiva, revestido, portanto, de justificado interesse público.

Utiliza-se a permissão conforme a conveniência e oportunidade do poder público, nas hipóteses em que a concessão de uso, por qualquer motivo, não seja conveniente em razão de sua estabilidade (necessidade de se cumprir o prazo acordado com o particular e/ou indenizar as benfeitorias realizadas no bem cedido).

O serviço permitido é realizado em nome do permissionário, por sua conta e risco, mas sempre de acordo com as condições e requisitos preestabelecidos pelo poder

público, que o controla em toda a execução. Com efeito, a permissão de uso é menos estável, em razão de sua unilateralidade e menor proteção ao interessado em explorar economicamente o bem.

Já a *autorização de uso* acontece quando o poder público, por ato unilateral, consente ao particular a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinado bem público, para o exclusivo e predominante interesse do particular, ou visando atender a interesses coletivos instáveis (ROCKTAESCHEL, 1999). Esta modalidade não exige licitação, adequando-se a todos os serviços que não necessitam ser executados pela administração pública, nem exigem especialização na sua prestação ao público. O Poder Público necessita, simplesmente, conhecer e credenciar seus executores e sobre eles exercer controle e fiscalização referente ao seu relacionamento com o público.

Pela precariedade na relação jurídica entre os permissionários ou autorizatários com o Poder Público, titular do bem, a qualquer momento o ente público pode extinguir a autorização ou permissão, sem pagamento de indenização (SEMEIA, 2015C). Estas modalidades não geram privilégios contra o poder público ainda que remunerados e fruídos por muito tempo, e, por isso, dispensam lei autorizativa e licitação para seu deferimento.

Existem vários destes contratos nas unidades de conservação brasileiras, em sua maioria ligadas ao setor de comercio ou ao mercado turístico (lojas de souvenires, lanchonetes, mirantes, estacionamento). Algumas dessas operações não são formalizadas, evidenciando o caráter precário da relação (SEMEIA, 2015C).

Esta situação não acontece na concessão, já que existem regras estabelecidas que preveem o período em que o concessionário deve usufruir do direito de explorá-lo. Havendo revogação da concessão, será pago uma compensação pela quebra da expectativa quanto a continuidade da relação.

(3) Concessão de Uso de Bem Público

A concessão de uso de bem público é um contrato administrativo celebrado entre poder público e particular, usualmente precedido de autorização legislativa e licitação, por meio do qual a administração transfere o uso de um bem seu a

interessado em sua exploração econômica, a título oneroso. Além da fruição do bem, o particular, é legalmente incumbido da sua guarda e conservação. Deve ser celebrada por prazo determinado, com prazo compatível com a amortização dos investimentos a serem realizados pelo particular.

Presta-se, em linhas gerais, a viabilizar a exploração econômica, pelo contratado, de algum serviço de utilidade pública, tal como uma lanchonete ou um restaurante para atender os usuários do espaço, proporcionando comodidade e permitindo que fiquem por mais tempo no local.

Por ser ato bilateral de natureza contratual, possui maior estabilidade do que a permissão ou autorização de uso de bem público. Como exemplo de concessão de uso em UC no Brasil estão a cobrança de ingressos, o transporte interno e estacionamento no Parque Nacional da Tijuca. (ICMBIO, 2015A)

A escolha do melhor modelo a ser aplicado – concessão, autorização ou permissão – dependerá de cada caso, já que a caracterização do modelo estará condicionada mais ao conteúdo e a natureza das regras que o disciplinam do que ao nome atribuído à operação. Segundo SEMEIA (2015C), o que se verifica nas UCs, com relação a escolha do modelo a ser aplicado, é a disponibilidade de espaços específicos, no qual se admite que o autorizatário, concessionário ou permissionário explore atividades, principalmente ligadas ao comércio ou ao mercado turístico.

Destaca-se que o modelo Concessão de Uso de Bem Público, em que se confere a um beneficiário o direito de uso, exigindo-se dele a realização de serviços para a preservação do espaço concedido, tem sido constantemente aplicado nas concessões em parques nacionais dos Estados Unidos (as chamadas *concessions*) (SEMEIA, 2015C). Em tais instrumentos, “é delimitada a área assumida pela concessionária (geralmente bem menos que o total do próprio parque) e o beneficiário assume tarefas como manutenção dos prédios utilizados, estacionamento (...), paisagismo, (...), armazenagem de lixo, segurança (...)” (SEMEIA, 2015C, p. 36), todos na sua respectiva área de atuação.

O que pode ocorrer, quando aplicado este modelo em diferentes áreas da UC, é a coexistência de vários concessionários em uma mesma área protegida, prestando

atividades autônomas entre si. É o que acontece, por exemplo, no Parque Nacional do Iguaçu, que de acordo com o ICMBIO (2016A) possui sete contratos de concessão de uso em vigor. A Tabela 15 apresenta as vantagens e desvantagens da aplicação da concessão de uso de bem público em UCs.

Tabela 15 – Vantagens e desvantagens da concessão de uso de bem público aplicadas em UCs

Itens de Análise	Avaliação	Observações
Responsabilidade pelos investimentos	Concessionário	O modelo será aplicado em espaços isolados da UC e quando houver investimentos, estes, devem ser de responsabilidade do concessionário.
Administração de riscos	Pouco otimizada	Os riscos das atividades executadas é do concessionário. Já os riscos referentes à manutenção da UC, como um todo, é do Poder Público.
Eficiência na gestão da UC	Pouco racionalizada	O modelo não contempla a gestão da UC, apenas dos espaços concedidos, por isso entende-se ser pouco racionalizada.
Controle de resultados e fiscalização	Pouco otimizado	É possível controlar as atividades isoladas em si mesmas. Mas é difícil assegurar que o benefício resultante compreenderá a eletiva melhoria da conservação da UC.
Vantagens	• Grande flexibilidade do concessionário, que pode aplicar seu modelo de gestão aos serviços ofertados, sem engessamento sobre a compra e gestão de recursos humanos; • Maior liberdade de preços; • Os serviços prestados são mais especializados, promovendo maior concorrência na qualidade; • Maior possibilidade de participação de empresários locais; • Maior possibilidade de especialização dos serviços; • Pulverização do poder, que não está centralizado em um único concessionário (ausência de monopólio); • Quando do término das concessões, não há paralização doutras atividades.	
Desvantagens	• Não há uma concepção global da UC. As obrigações exigidas dos concessionários não aproveitam toda a unidade, e a própria concessão, em si, depende da atratividade econômica da área; • Dificuldade no controle administrativo; • Número maior de contratos a serem administrados; • Dificuldade na comercialização de serviços menos atrativos e na concessão de determinados serviços; • Diversos interlocutores; • Monopólio ou setorização devido às pressões políticas e poder de barganha.	
Legislação de Referência	Não há uma lei geral a respeito do tema. Vale o que está disposto nas respectivas leis locais de cada ente da Federação, podendo se fazer também aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).	

Fonte: Elaborada com informações de SEMEIA (2015 b) e ROCKTAESCHEL (1999)

4.1.1.2 As concessões prestacionais

No Brasil, as concessões prestacionais estão vinculadas à delegação de serviços públicos, podendo ser do tipo comum, do tipo patrocinada e do tipo administrativa, cada qual com os seus respectivos objetos (Tabela 16). As modalidades *patrocinada* e *administrativa* são regidas pela Lei Federal nº 11.079/2004, que instituiu as Parcerias Público-Privadas.

Tabela 16 -Concessões do tipo comum, patrocinada e administrativa

CONCESSÃO DE SERVIÇOS OU EMPREENDIMENTOS PÚBLICOS	
Concessão de serviços públicos	**Concessão administrativa**
Concessão comum (tarifada)	Serviços sociais
Concessão patrocinada (parcialmente tarifada)	Serviços internos e gestão patrimonial
	Outros empreendimentos

Fonte: elavoração própria com base em (SEMEIA, 2015C)

Concessão Comum (serviços públicos / de interesse público)

A Concessão Comum é regida pela Lei Federal nº 8.987/95 (e legislação correlata). Consiste no contrato por meio do qual se concede a uma pessoa jurídica de direito privado, ou, então, a um consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, a execução de serviços públicos, para que o eventual concessionário os explore por sua conta e risco, por prazo e sob condições contratualmente determinadas.

Tal modalidade contratual tem como fundamento maior o artigo 175 da Constituição Federal, que atribui ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos. O dispositivo constitucional deixa claro que a Concessão Comum corresponde à delegação da execução de serviço cuja incumbência original é do Poder Público.

A lei prevê duas modalidades de Concessão Comum, a saber: a Concessão de serviços públicos e a Concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública. Na primeira modalidade de contratação, são delegados apenas os serviços públicos relacionados a uma infraestrutura já existente. Na segunda modalidade, além da delegação dos serviços, atribui-se ao concessionário a

obrigação de realização de investimentos, os quais devem ser amortizados mediante a exploração do serviço ou da obra por um prazo determinado.

No que tange o prazo contratual, a Lei Federal nº 8.987/95 não institui nada quanto ao prazo máximo de duração das Concessões Comuns, sendo de se destacar que os prazos fixados no artigo 57, caput e inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, não se aplicam a esta modalidade de contratação, devendo ser adotado o necessário para que o privado tenha seus investimentos amortizados e seja devidamente remunerado pela prestação dos serviços.

Figura 15 – Fluxograma da Concessão Comum

Fonte: elaboração própria

Este modelo tem como principal vantagem a ausência de qualquer subvenção por parte da Administração, o que mitiga sobremaneira o risco político do projeto, à medida em que a futura Concessionária não dependerá de pagamentos realizados pelo Estado para se remunerar, coletando as tarifas/preços diretamente dos beneficiários dos serviços (Figura 15). Todavia, é possível que, a depender das conclusões dos estudos de viabilidade econômico-financeira, o Projeto não seja autossustentável – ou seja, a percepção somente de tarifa/preço pelo Concessionário não garanta remuneração atrativa, ou, ainda, para que se atinja a atratividade, seja necessária a cobrança de tarifa muito alta aos usuários, ameaçando o princípio da modicidade tarifária. Nesta hipótese, o modelo recomendável seria o de Parceria Público-Privada, na modalidade apresentada a seguir.

Parcerias Público-Privadas (Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa)

Com a necessidade de ampliar a visão dos mecanismos de pagamento admitidos nas concessões, foi criada em 2004 a Lei nº 11.079, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas (PPP). Estas, demonstram ser uma ferramenta de aumento de eficiência dos governos, à medida que passa a

implementar políticas públicas com melhor qualidade, obtendo melhores resultados e comprometendo menos recursos ao longo da vida dos projetos.

De modo geral, as PPPs consistem em contratos de concessão, na modalidade Patrocinada ou Administrativa, que objetivam a mútua colaboração entre a Administração Pública e entes privados, com a transferência da prestação de serviços públicos (Concessão Patrocinada) ou não (Concessão Administrativa).

Na *Concessão Patrocinada*, os particulares ficam encarregados da prestação dos serviços, execução de atividades, operação e gestão de infraestruturas, estabelecimentos ou empreendimentos de interesse público, sendo remunerados de acordo com o seu desempenho.

Consiste em uma contratação que, conforme a própria denominação sugere, a Administração Pública, segundo estabelecido no contrato, pode complementar a receita do concessionário, "patrocinando" parte do serviço a ser prestado e/ou da obra pública a ser executada, cabendo ao particular arcar com o restante dos custos, mediante a cobrança de tarifa dos usuários pelos serviços prestados (Figura 16). Sendo assim são próprias para serviços públicos tarifáveis, porém, deficitários.

Figura 16 – Fluxograma da Concessão Patrocinada

Fonte: elaboração própria

É o que ocorre, por exemplo, em um contrato de concessão rodoviária em que o pedágio não seja suficiente para cobrir os custos e amortização dos investimentos despendidos pelo concessionário, gerando pagamentos complementares realizados diretamente pelo Poder Concedente à Concessionária.

É importante ressaltar que, para a adoção do modelo de PPP na modalidade Patrocinada, é imprescindível que reste caracterizado que os investimentos para a execução das obras ou serviços públicos não sejam financiáveis exclusivamente por meio da cobrança de tarifas/preços dos usuários, tendo em vista que, neste caso, não haveria razão à adoção da modalidade, devendo ser eleita a Concessão Comum.

Adicionalmente, em quaisquer dos critérios ou modalidades adotados, a contratação de uma PPP exige a observância de requisitos mínimos no que tange ao seu prazo, valor e objeto, consoante disposições da Lei Federal nº 11.079/04. Esta também estabelece que as PPPs devem ser contratadas por prazo compatível com a amortização dos investimentos previstos, sendo que o seu termo mínimo de vigência será de cinco anos, e o prazo máximo da contratação não poderá ser superior a trinta e cinco anos (incluindo eventual prorrogação).

A legislação também traz, ainda, como valor mínimo do Contrato, o montante de R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de Reais), vedando-se a contratação de PPP que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Na *Concessão Administrativa,* a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço delegado, ainda que o contrato envolva a execução de obra ou o fornecimento e a instalação de bens. Seu conceito se encontra no artigo 2º, § 2º, da Lei Federal nº 11.079/04, que assim dispõe:

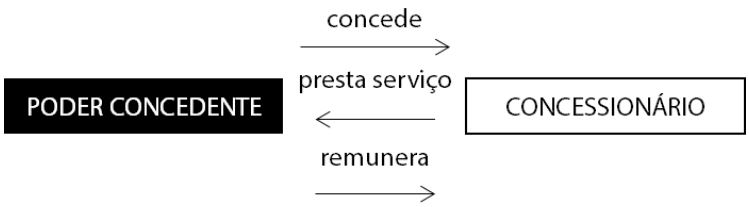
> "Art. 2º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. (...)
>
> § 2º. Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (...)"

Em linhas gerais, a Concessão Administrativa distingue-se da Concessão Comum e da Concessão Patrocinada na medida em que não tem necessariamente como finalidade a delegação de um serviço público, retirando do conceito da concessão a ideia de serviços públicos, assim como a própria ideia de tarifas cobradas diretamente dos usuários. Assim, a legislação passou a admitir a transferência da gestão de uma pluralidade de empreendimentos públicos a um particular, cujo pagamento seria realizado diretamente pela Administração Pública. É o que ocorre, por exemplo, em contratos que tenham por objeto a construção/manutenção/gestão de hospitais e de presídios, já que, nestes casos, o usuário (Administração Pública) arca integralmente com a remuneração do Concessionário. Desta forma, a remuneração do privado será composta integralmente por uma contraprestação

paga pelo parceiro público, sendo permitido eventual complemento por meio de receitas acessórias exploradas pelo concessionário.

Quando a administração pública for usuária direta do serviço, observa-se a seguinte situação:

Figura 17 - Fluxograma da Concessão Patrocinada, quando a administração pública é usuária direta do serviço



Fonte: elaboração própria

Quando a administração for usuária indireta do serviço:

Figura 18 - Fluxograma da Concessão Patrocinada, quando a administração pública é usuária indireta do serviço

Fonte: elaboração própria

A Concessão Administrativa, enquanto modalidade de PPP, deve ser estruturada de modo que seu prazo seja compatível com a amortização dos investimentos e remuneração do parceiro privado, sendo que seu termo mínimo de vigência é de cinco anos, e seu prazo máximo não poderá ultrapassar trinta e cinco anos (incluindo eventual prorrogação).

Também como na Concessão Patrocinada, faz-se necessário que a contratação apresente valor mínimo de R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de Reais), sendo vedada a celebração de PPP que tenha por objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Ao considerar a aplicabilidade dos modelos apresentados a uma UC, a concessão administrativa seria uma boa opção, já que neste tipo de contrato permite que se transfira ao particular toda a gestão da unidade, mediante remuneração da própria administração pública, conforme o atendimento às metas de desempenho pelo

concessionário (redução de incêndios, contratação de um percentual de mão de obra local, instalação de sistema de vigilância e outros). Assim, o contrato não foca apenas em serviços isolados ligados ao comercio e atividades turísticas, já que na gestão demandariam outras atividades como investimentos com obras, aquisição de equipamentos, contratação de mão de obra.

Nesta modalidade são permitidos também a exploração de serviços comerciais e turísticos pelo concessionário, cujas receitas podem ser utilizadas para reduzir ou até mesmo substituir os pagamentos públicos originalmente previstos no contrato (SEMEIA, 2015C).

Um dos benefícios associados a concessão administrativa em UC é a flexibilidade dada ao gestor, que estará livre dos enlaces do regime jurídico da Administração Pública, podendo aplicar sua própria estratégia metodológica a fim de alcançar os resultados pactuados em contrato. Isto se dá, pois a ocorre a contratação da gestão integral da área, transferida para a responsabilidade do particular como um único pacote. Este, portanto, assume o papel de agente integrador, que mesmo não reunindo toda a expertise operacional exigida para o desenvolvimento de múltiplas atividades de atuação em uma UC (lanchonete, estacionamento, limpeza, vigilância), ele continuaria usufruindo de mais plasticidade e dinamismo para agrupar outros prestadores de serviços para a execução destes trabalhos (SEMEIA, 2015C). Assim, a relação com o Poder Público permanece centrada na figura do concessionário, que pode contar com uma rede contratual vasta por debaixo de si para satisfazer as necessidades da unidade.

No Brasil, existe um projeto pioneiro de contratação de PPP realizado pelo Governo de Minas Gerais voltada para a gestão de UC. A PPP Rota das Grutas Lund é uma concessão administrativa voltada para a exploração da gestão de três UC estaduais, com objetivo de garantir a conservação e o desenvolvimento das áreas por meio da aproximação entre governo e setor privado.

Como já comentado anteriormente, as PPPs não representam a privatização da área protegida pública, assim como as outras modalidades de parcerias. Trata-se apenas de um contrato de implantação de infraestrutura e prestação de serviços regulamentado por lei, com mecanismos de fiscalização do concessionário,

realizada tanto pelo poder público como pela sociedade civil. As UCs continuam a ser públicas, e o parceiro privado atua apoiando o governo na gestão destas áreas, e cumprindo suas obrigações, estabelecidas pelo governo em contrato.

A avaliação da experiência internacional e nacional tem demonstrado que as PPPs são uma solução que traz inúmeros benefícios tanto para o setor público, como para o setor privado e também para a sociedade civil, que desfruta de serviços de qualidade, como apresentado na Tabela 17 (CGP e UPPP, 2008).

Tabela 17 - Projeto PPP

Setor Público
Receita com outorga e impostos
Revitalização do patrimônio
Redução de custos de manutenção
Contrapartidas em apoio à gestão
Valorização da pesquisa e do trabalho de conservação
Melhor uso do recurso público, conferindo eficiência, eficácia e efetividade aos serviços públicos
Setor Privado
Crescimento da empresa
Prazer em trabalhar na causa socioambiental
Mais oportunidades para os colaboradores
Retorno para os acionistas
Novo leque de oportunidades de negócio, antes restritos à governança pública
Sociedade civil
Melhor infraestrutura e atendimento
Primeiros socorros e emergências
Melhor acessibilidade
Qualidade da experiência
Mais oportunidades para o entorno
Desenvolvimento Regional

Fonte: Adaptado da apresentação “participação privada na gestão de parques: potencial ainda pouco explorado” de Bruno Marques no evento Parques do Brasil, Instituto Semeia

A Tabela 18, apresentada a seguir, apresenta as vantagens e desvantagens da aplicação das concessões prestacionais nas UCs.

Tabela 18 – Vantagens e desvantagens das concessões prestacionais aplicadas em UCs

Itens de Análise	Avaliação	Observações
Responsabilidade pelos investimentos	Concessionário	O concessionário arca com todos os custos de investimento (obras, melhorias e expansões) e operacional
Administração de riscos	Otimizada contratualmente	Ocorre a divisão dos riscos assumidos pelas partes contratualmente, tendo-se em vista a capacidade que cada uma tem de melhor administrá-los.
Eficiência na gestão da UC	Racionalizada	As concessões integradas dá maior flexibilidade ao gestor, com liberdade metodológica para atingir os resultados pactuados. Modelo engloba o funcionamento da UC como um todo.
Controle de resultados e fiscalização	Racionalizado	A remuneração do concessionário está vinculada ao atingimento das metas predeterminadas no contrato. Não atendendo aos resultados esperados, o particular não recebe sua remuneração.
Vantagens	• Grande flexibilidade do gestor; • Responsabilidade global pela UC, independentemente do apelo turístico ou comercial da área – menor número de interlocutores; • Lógica de pagamentos do concessionário fundada em atendimento de resultados; • Política de compartilhamento de riscos entre as partes (concessionário e administração pública); • Maior facilidade de aporte de investimentos; • Possibilidade de melhoria na prestação dos serviços; • Viabilização do uso do bem ou da atividade deficitária; • Possibilidade de contratação de empresas melhor estruturadas; • Possibilidade de uma maior inversão de benefícios indiretos (material, pessoal) para a UC.	
Desvantagens	• Alta complexidade dos contratos que demanda conhecimentos específicos e prazos maiores para a estruturação da contratação; • Vinculação de recursos no longo prazo e exigência de garantias contra inadimplência do Poder Público; • Pouco ou menor envolvimento de empresários locais; • Mercado pouco amadurecido para esse tipo de operação contratual no âmbito das UC; • Dificuldade em se atingir melhor qualidade no ramo de atividade; • Dificuldade de melhoria na dinâmica do serviço em se apresentando algum problema; • Perda de todos os serviços em caso de infrações graves; • Menor competitividade.	
Legislação de Referência	Lei Federal nº 11.079/04 Lei Federal nº 8.987/95 Lei Federal nº 9.074/95 Decreto Federal nº 5.977/06	

Fonte: Elaborada com informações de SEMEIA (2015 b) e ROCKTAESCHEL (1999)

4.1.2 Instrumentos com organizações da sociedade civil de interesse público

4.1.2.1 Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP

O Termo de Parceria com OSCIP está previsto na Lei Federal nº 9.790/99 e Decreto Federal nº 3.100/99, que institui uma qualificação aplicável a pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos (ou seja, associações ou fundações). São exigidas diversas disposições estatuárias e organizacionais para que uma instituição seja qualificada como OSCIP, sendo o Ministério da Justiça o órgão responsável por avaliar, reconhecer e expedir o certificado (SEBRAE). Para tal qualificação, a entidade deve, dentre outros requisitos:

- Não possuir fins lucrativos e não participar de campanhas político-partidárias ou eleitorais, nos termos da Lei;
- Encontrar-se em funcionamento há, ao menos, três anos;
- Possuir um dos objetivos sociais previstos na Lei (dentre os quais, há a “defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável”);
- Em caso de dissolução, destinar seu patrimônio líquido a outra OSCIP;
- Possuir um Conselho Fiscal;
- Prever a adoção de práticas de gestão administrativa para coibir a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais em decorrência da participação de processos decisórios;
- É permitida a participação de servidores públicos na Diretoria ou no Conselho Fiscal da OSCIP;

A qualificação é ato vinculado - cumpridos todos os requisitos, a qualificação não poderá ser negada. Tal avaliação é condição prévia necessária para que a organização tenha acesso aos recursos públicos para a realização das suas atividades, de acordo com o Termo de Parceria. Possibilita, também, oferecer

dedução fiscal das doações das empresas que a patrocinam e que sejam administradas por profissionais remunerados. Estes incentivos estão previstos no art. 13, §2º, III da Lei 9249/95 e art. 59 da MP 2158-35/01.

A qualificação de OSCIP pode ser obtida, legalmente, por instituições que realizem uma ou mais das seguintes atividades: assistência social, cultural, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, combate à pobreza, geração de emprego, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros direitos universais (BANCORBRÁS, 2016).

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, divulgado pelo Governo Federal em 1995:

> O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal (CARVALHO, PEREIRA, *et al.*, 1995, p. 60)

Sendo assim, as justificativas para a criação deste modelo estão vinculadas ao discurso da eficientização dos serviços públicos (SEMEIA, 2015C), que seria resultado de uma maior flexibilidade operacional, fruto do regime jurídico de direito privado ao qual estariam consolidadas.

São exemplos de OSCIP que atuam em unidades de conservação (SEMEIA, 2015C):

- Fundação do Homem Americano (FUMDHAM): entidade científica filantrópica criada em 1986, no Estado do Piauí. É cadastrada no Conselho Nacional de Assistência Social. Assinou contrato de parceria com o ICMBio, para a aplicação do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Capivara. Segundo o *site* da organização, sua missão é garantir a preservação dos patrimônios cultural e natural do Parque Nacional, em cooperação com o ICMBio e o IPHAN.

- Associação dos Amigos do Parque Nacional da Tijuca: foi criada em 1999 com objetivo de colaborar para a conservação, a proteção e a promoção da natureza e da cultura viva no Parque Nacional da Tijuca.

4.1.2.2 Termo de Colaboração/Termo de Fomento/Acordo de Cooperação com Organização da Sociedade Civil – OSC

Toda e qualquer instituição que desenvolva projetos sociais com finalidade pública é considerada uma Organização da Sociedade Civil (OSC). Estas organizações também são classificadas como instituições do Terceiro Setor, por ser sem fins econômicos. Este conceito fomentou o exercício da cidadania de forma mais direta e autônoma, na medida em que a sociedade civil abriu um espaço maior de participação nas causas coletivas (BANCORBRÁS, 2016).

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é a Lei Federal nº 13.019/14, que define novas regras para as parcerias entre Estado e as organizações não governamentais, tornando as relações mais transparentes.

Para a celebração do Termo de Colaboração/Termo de Fomento/Acordo de Cooperação com o Estado, não há necessidade de prévia qualificação, basta a organização ter o Estatuto de acordo com a Lei e estar adequada à definição legal:

> "Entidade privada sem fins lucrativos que não distribua [...] eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social [...] (Art. 1 da Lei nº 13.019/2014).

A partir da nova legislação, foram criados instrumentos jurídicos próprios para as OSCs: o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento. O Termo de Colaboração é o instrumento pelo qual se formaliza as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com as OSCs, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela Administração Pública. Já o Termo de Fomento é o instrumento para as parcerias destinadas à consecução de finalidades de interesse público propostas pelas OCs. Para as parcerias sem recursos financeiros, haverá o Acordo de Cooperação. Em ambos os casos, para finalizar a parceria, a OSC deve:

- Possuir objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
- Encontrar-se em funcionamento há, ao menos, três anos (Federal);
- Em caso de dissolução, destinar seu patrimônio a outra OSC;
- Ter experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante.

A Tabela 19 apresenta as vantagens e desvantagens da aplicação das parcerias com organizações da sociedade civil.

Tabela 19 – Vantagens e desvantagens das parcerias com organizações da sociedade civil aplicadas em UCs

Itens de Análise	Avaliação	Observações
Responsabilidade pelos investimentos	Compartilhada entre a OSCIP ou OSC e o Poder Público	Os recursos utilizados na atividade são próprios das entidades e das receitas que arrecadarem junto à sociedade, bem como do orçamento do Poder Público, por meio de termos de parceria formalizados.
Administração de riscos	Pouco racionalizada	Embora a legislação não explicite o compartilhamento de riscos entre as entidades envolvidas, a práxis mostra existir uma pequena preocupação com a alocação dos riscos nos contratos celebrados junto ao Poder Público.
Eficiência na gestão da UC	Intermediária	As organizações da sociedade civil possuem maior flexibilidade do que o modelo da gestão estatal. As regras para a execução dos recursos pode ser ajustadas caso a caso. A flexibilidade é maior também na gestão dos recursos humanos, com contratação sob as regras do mercado e sem garantias de estabilidade aos funcionários contratados.
Controle de resultados e fiscalização	Otimizado	Para gerar transparência e permitir o exercício do controle social, a nova legislação prevê que todas as etapas da parceria, desde a seleção até a prestação de contas, deverão ser registradas em plataforma eletrônica.
Vantagens	Maior especialização, autonomia e flexibilidade, especialmente no âmbito das políticas de recursos humanos.	
Desvantagens	Pouca capacidade de investimento das entidades, que têm perfil filantrópico; incidência, ainda que abrandada, de regras próprias do Poder Público, notadamente na execução dos recursos públicos a elas transferidos.	
Legislação de Referência	Lei Federal nº 13.019/14 (OSC) Lei Federal nº 9.790/99 e Decreto Federal nº 3.100/99 (OSCIP)	

Fonte: Elaborada com informações de SEMEIA (2015 b) e ROCKTAESCHEL (1999)

4.1.3 Outros instrumentos

Além dos instrumentos de parceria público-privada apresentados, existem outros que estão sendo utilizados e implementados no ICMBio em diferentes tipos de atividades de gestão das UC. Abaixo segue tabela resumo com estes instrumentos, sua base legal e conceito.

Tabela 20 - Instrumentos de parceria público-privada utilizados no ICMBio (continua)

Instrumento	Base Legal	Conceito
Acordo de Cooperação Técnica	Comissão de Avaliação e Monitoramento das Parcerias	Instrumento utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público.
Acordo de Gestão	Instrução Normativa No 29, de 5 de setembro de 2012	Disciplina as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em UC de Uso Sustentável federal com populações tradicionais, sendo definido como um instrumento de gestão.
Convênio	Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 24/11/2011	Acordo que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.
Gestão compartilhada ou cogestão	Projeto Lei - PL 4573/2004	Se dá pela participação de uma ou mais organizações da sociedade civil qualificadas como OSCIP para o gerenciamento de UC, compartilhando com o órgão governamental competente as decisões gerenciais e o planejamento operativo das mesmas, conforme procedimentos especificados nos instrumentos de planejamento das áreas protegidas e no termo de parceria firmado entre o Poder Público e as OSCIP".
Termo de Compromisso	Lei no 9.985, de 2000	Define que enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em UC de Proteção Integral serão reguladas pôr Termo de Compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.
Termo de cooperação técnica	Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507 de 2011 e 6.428, de 2008	Instrumento de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante Portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida.

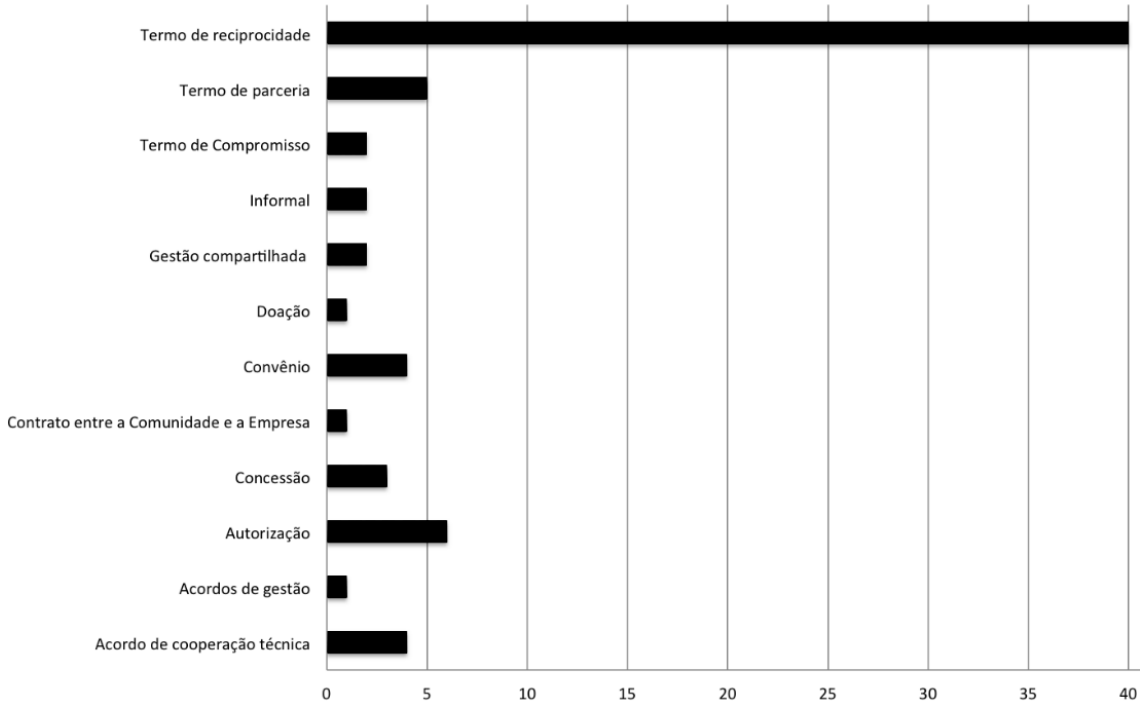
Tabela 20 - Instrumentos de parceria público-privada utilizados no ICMBio (conclusão)

Instrumento	Base Legal	Conceito
Termo de Parceria	Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 507, de 2011	Instrumento a ser firmado entre o poder público e as organizações da sociedade civil que preencham os requisitos previstos e destinados à formação de vínculo de cooperação entre as partes, conforme as condições estabelecidas na legislação vigente, e, portanto, pode ser um dos instrumentos a usado para estabelecer a cogestão de UC.
Termo de Reciprocidade	Portaria do ICMBio N0 37 de 14/05/2009	Instrumento que disciplina parcerias entre o ICMBio e entes parceiros entendidos como órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas com ou sem fins lucrativos, visando à execução de projetos, atividades ou quaisquer eventos de interesse recíproco, com previsão de contratação de serviços e aquisição de bens, em regime de mútua cooperação, não havendo transferências de recursos financeiros originários de dotações do ICMBio consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. .
Termo de Colaboração	Lei No 13.019, de 31 de julho de 2014	Instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nos 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.
Termo de Fomento	Lei No 13.019, de 31 de julho de 2014	Instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nos 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Fonte: (CARRILLO e CATAPAN, 2016, p. 28)

De acordo com o documento "*Levantamento e sistematização de modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das Unidades de Conservação*" (CARRILLO e CATAPAN, 2016), que analisou os tipos de instrumentos de parceria utilizados pelo ICMBio, dentre os modelos apresentados, o mais utilizado atualmente pelos gestores das UC é o Termo de Reciprocidade, sendo que, a Autorização é o segundo, seguido do Termo de Parceria, como pode ser observado na Figura 19.

Figura 19 - Instrumentos de parceria mais utilizados pelo ICMBio



Fonte: (CARRILLO e CATAPAN, 2016, p. 50)

Com relação aos tipos de parceiros mais recorrentes, as autoras verificaram que: o *Termo de Reciprocidade* é realizado em sua maioria junto a ONG, seguido de empresas e universidades; a *Autorização* é utilizada preferencialmente junto a Comunidades, principalmente para a atividade de condução de visitantes; já o *Termo de Parceria* é utilizado em sua maioria junto a ONG.

O motivo principal para a realização das parcerias, segundo a pesquisa, é o apoio à gestão da UC, seguido do desenvolvimento de atividades de uso público e de educação ambiental.

Dentre os benefícios gerados “constata-se que a parceria é favorável para a gestão da UC, pois supre deficiências do órgão gestor no que refere à carência de pessoal, tanto em nível administrativo como para a realização de atividades técnicas específicas” além do “aporte de infraestrutura para a UC, tanto no que esse refere à estrutura física para administração, para uso público e na viabilização de suporte para pesquisa” (CARRILLO e CATAPAN, 2016, p. 55)

A maior dificuldade encontrada no nível do órgão gestor, para o estabelecimento e gestão de parcerias é a falta de capacidade institucional para auxiliar na gestão das parcerias estabelecidas. A pesquisa comenta que não há legislação especifica para os instrumentos jurídicos que estabeleçam os deveres, diretos e limites de cada participante do contrato, dificultando o controle do contrato.

Outra dificuldade bastante citada na pesquisa é a informalidade das parcerias, que leva à fragilidade no processo. Assim, gera-se uma situação em que se depende da "boa vontade" das pessoas envolvidas e não do compromisso das instituições, não ocorrendo a formalização adequada da parceria, não sendo possível, então, cobrar nem monitorar as ações desenvolvidas.

Dentre as dificuldades informadas pelos parceiros, pode-se destacar que há um entendimento generalizado de que a parceria vai resolver todos os problemas da UC, mudando o foco das atividades nela firmadas. Além disso há dificuldade no trato com o setor privado e com as comunidades.

Sendo assim, o documento apresenta uma série de recomendações para melhorar o desenvolvimento de parcerias nas UC. Dentre elas destaca-se (CARRILLO e CATAPAN, 2016, p. 63):

- Disponibilizar contingente mínimo de pessoal qualificado para implementar e monitorar as PAPP nas UC;
- Viabilizar assessoria jurídica condizente às necessidades para atender os processos de estabelecimento e gestão de parcerias.
- Elaborar diretrizes e procedimentos para o estabelecimento e gestão de parcerias;
- Estabelecer critérios para a seleção do instrumento legal mais adequado para cada caso e que norteie todas as relações e atividades, estabelecendo de forma clara e impessoal o papel de cada partícipe;
- Definir claramente quais são os tipos de atividades previstas para a implementação da UC a serem desenvolvidas em parceria, sem que isso gere

conflitos de competência entre os parceiros ou omissão de responsabilidade do Estado perante patrimônio público;

- Desenvolver ferramental para monitorar as parcerias;
- Internalizar que o processo de parceria se constrói com base na confiança de ambas as partes;

4.2 PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI)

> As concessões à iniciativa privada em Unidades de Conservação (UC) no Brasil representam um mercado ainda a ser desenvolvido. Há diversos exemplos de editais lançados pelo poder público que não atraem as empresas ou que seduzem um número bastante limitado delas. Há ainda aqueles processos iniciados que sequer alcançam a fase de licitação e são sumariamente engavetados ou que falham no equilíbrio de riscos e retornos entre o setor público, o setor privado e a sociedade. (...) Neste contexto, a elaboração de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) por parte de governos mostra-se como uma alternativa a ser endereçada para a estruturação de bons contratos. (RADAR PPP e SEMEIA, 2015, p. 4)

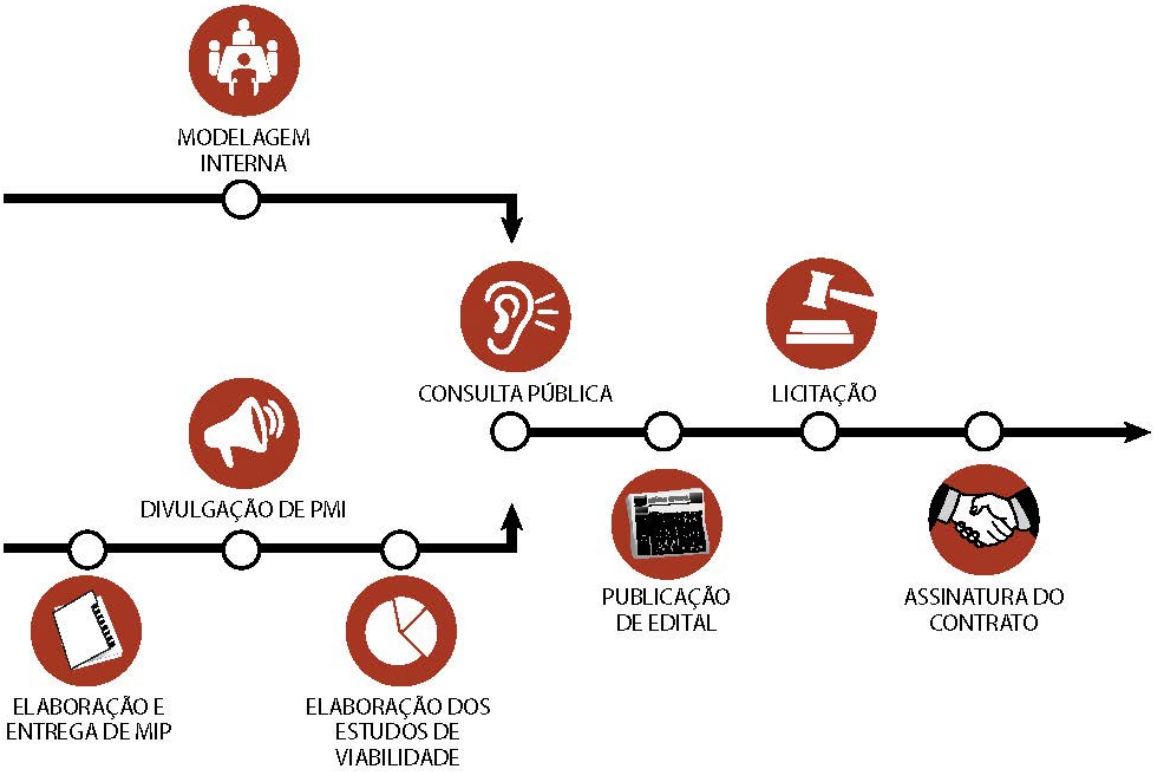
Recentemente no país, vem se consolidando a pratica, pelas entidades ou órgãos públicos interessados, dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI), um tipo de instrumento que tem se mostrado eficaz na redução dos custos exigidos para a contratação de concessões e PPP.

O PMI é um “instrumento disponível à Administração Pública para colher, de maneira organizada e juridicamente instituída, as percepções da iniciativa privada” (RADAR PPP e SEMEIA, 2015) sobre um determinado empreendimento ou serviço, antes de iniciar o processo de licitação. Sua elaboração implica a realização de estudos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros que sustentem as iniciativas que compõe ou que pretendam compor as carteiras de projetos de concessão a iniciativa privada. As responsáveis pelos estudos e planejamento são as entidades privadas, empresariais ou não empresariais, com interesse em desenvolver a atividade estudada. Segundo RADAR PPP e SEMEIA (2015), 46% dos contratos de Parceria Público Privada assinados no Brasil foram precedidos de PMI.

O PMI tem início quando uma empresa tem interesse em desenvolver estudos de viabilidade de uma concessão, arcando com os custos e riscos, solicitando autorização para o poder público competente, por meio de uma Manifestação de

Interesse da Iniciativa Privada (MIP). Caso o projeto seja analisado como conveniente e oportuno, o poder público competente publica um PMI, que permite que outros interessados também registrem o interesse em desenvolver os estudos de viabilidade do projeto e, se quiserem, entregar os estudos dentro de um prazo determinado, sem ônus para o orçamento público. Existe uma via alternativa, que é quando o próprio poder público, espontaneamente, convida a iniciativa privada a apresentar estudos sobre uma ideia vinda da própria administração. O fluxograma da operação pode ser observado na Figura 20.

Figura 20 - Fluxo do processo do PMI



Fonte: (RADAR PPP e SEMEIA, 2015, p. 5)

De maneira geral, como apresentado na Figura 20, existem duas vias principais para a elaboração dos estudos: a modelagem interna, quando os estudos são desenvolvidos pela equipe técnica do governo, com ou sem apoio de consultores contratados (Lei nº 8.666/93) e o PMI.

As regras para uso do PMI, a nível federal, são ditadas pelo Decreto nº 8.428/15. No Estado de São Paulo, o Governo, publicou o Decreto nº 61.371/2015.

Além de diminuir os gastos do setor público com o desenvolvimento de novas iniciativas, um dos principais benefícios do PMI é o envolvimento da iniciativa privada logo nas primeiras fases dos projetos, permitindo uma calibragem mais precisa dos interesses, o que evita que decisões unilaterais sejam tomadas ao longo da estruturação, que pode afastar potenciais licitantes no futuro. Além disso, “o setor privado tem, por essência, a necessidade de identificar oportunidades, acompanhar as evoluções tecnológicas e as tendências nos mais variados mercados (...) em ambientes cada vez mais competitivos” (RADAR PPP e SEMEIA, 2015, p. 8). Sendo assim, nota-se a importância de incentivar as interações entre o setor público e o setor privado na concepção de projetos, de modo que os governos possam se beneficiar de novas ideias e conceitos.

> Incentivar o uso dos PMI em projetos nas Unidades de Conservação, tais como os Parques Nacionais e Estaduais não significa “entregar” as nossas riquezas naturais. Tampouco significa restringir o acesso a esses espaços públicos a uma parcela privilegiada e específica da população. Ao contrário, se bem conduzidos, os PMI podem desencadear justamente um processo democrático de coleta de ideias e de harmonização de interesses em favor da viabilidade de um projeto de longo prazo beneficiando o setor público, privado e, mais importante, o cidadão brasileiro, que poderá desfrutar dos benefícios de um ambiente natural menos vulnerável, com melhor nível de serviço prestado e, portanto, em melhores condições para promoção da conservação da biodiversidade (RADAR PPP e SEMEIA, 2015, p. 15).

5 ESTUDOS DE CASO

Com intuito de exemplificar a aplicação dos modelos acima expostos, este item da pesquisa apresentará alguns casos de sucesso no qual se aplicou modelos de parcerias em UC. Foram selecionados tanto casos nacionais, quanto internacionais. São eles:

- Estados Unidos: Parque Nacional Yellowstone (NPS/USDI) e Crescent Moon Ranch (USFS/USDA)
- Nova Zelândia: Parque Nacional de Tongariro (TNP)
- Brasil: Parque Nacional do Iguaçu, primeiro parque a ter serviços sob contratos de concessão de uso no país;

5.1 CASOS INTERNACIONAIS

> "(...) a destinação de recursos financeiros é essencial, mas não suficiente. Soluções criativas, mecanismos que alinhem corretamente os incentivos, participação do setor privado, empresarial e não empresarial e, principalmente, considerar a questão como prioridade real são ingredientes imprescindíveis para que os recursos sejam usados de forma eficiente e eficaz – e façam com que as áreas cumpram os seus objetivos sociais" (SEMEIA, 2014, p. 24)

Segundo SEMEIA (2014), as áreas protegidas no mundo todo têm dificuldades relacionadas direta e indiretamente à escassez de recursos financeiros. Mesmo com o aumento dos recursos destinados à conservação nos últimos anos, não se acompanhou o ritmo de crescimento das áreas de conservação e de suas necessidades de financiamento.

Diante desta situação, alguns países vem apresentando soluções inovadoras para fazer mais com menos. Vale destacar experiências de sucesso à adoção de práticas econômicas sustentáveis a partir das atividades de uso público em áreas protegidas, que além de gerar fontes adicionais de financiamento para a conservação, criam oportunidades de renda e emprego para as economias locais, como é o caso dos Estados Unidos e da Nova Zelândia.

As experiências que serão apresentadas demonstram que existem formas criativas de obter receitas para a conservação e desenvolvimento econômico nas áreas protegidas. Esses não são os únicos casos de sucesso e não se pode afirmar que todos os problemas foram resolvidos. O desafio é olhar para os bons exemplos do mundo e adequá-los ás especificidades da realidade brasileira.

5.1.1 Estados Unidos

A maioria das áreas protegidas nos Estados Unidos pode ser considerada como casos de sucesso em termos de uso público. Observa-se no país uma cultura muito forte com relação à visitação de áreas protegidas, que estão entre as principais e mais tradicionais atrações turísticas do país, além de serem motivo de orgulho para os norte-americanos. Somente as áreas sob a gestão do *National Park Service* (NPS)[38] receberam em 2016 mais de 330 milhões de visitantes (CAREY, 2017). Dentre os parques mais visitados estão o *Grand Canyon (*Figura 21) com 5,9 milhões de visitantes, *Rock Mountain National Park* com 4,5 milhões e Yellowstone com 4,3 milhões. A área total protegida nos EUA corresponde a 15,8% do território.

Figura 21: Parque Nacional Grand Canyon - Estados Unidos

Fonte: (CANYON, 2017)

[38] Agência do Governo Federal dos Estados Unidos criada em 1916 para gestão de 58 parques nacionais e mais 333 outros locais de interesse histórico, cultural e natural. Existem também outras agencias, como o Sistema Nacional de Florestas e a Associação de Diretores dos Parques Estaduais.

A gestão das áreas protegidas nos Estados Unidos não é de responsabilidade de um ministério exclusivo do meio ambiente, mas por agências vinculadas a diferentes ministérios e à própria presidência da república. São elas: (1) *Environmental Protection Agency* (EPA), ligada diretamente à presidência; (2) duas agências ligadas ao *United States Department of the Interior* (USDI), a *National Park Service* (NPS) e a *Fish and Wildlife Service* (FWS); (3) *U.S. Forest Service*, ligado ao *United States Department of Agriculture* (USDA); e (4) *National Landscape Conservation System* (NLSCS), ligado ao *Bureau of Land Management* (SEMEIA, 2014). Além dessas instituições, existem as agências locais e regionais que cuidam dos parques estaduais e municipais.

A iniciativa privada possui participação relevante na oferta de serviços nos parques norte-americanos. As concessões são discutidas e regulamentadas desde o início do século passado. Serviços como alimentação, hospedagem, passeios de barco, *rafting* e muitas outras atividades recreativas são realizadas por meio de concessões sob contrato com as diferentes agências do país.

5.1.1.1 National Park Service (NPS)

A afirmação da política de proteção ambiental através de áreas protegidas nos Estados Unidos aconteceu em 1916, com a criação do *National Park Service*, o qual instituiu o sistema nacional de áreas protegidas e entregou sua gestão ao órgão recém criado. Assim, é de responsabilidade do NPS a conservação da paisagem, de objetos naturais e históricos e da vida silvestre. Está sob sua competência, ainda, propiciar a recreação para a população com foco na conservação dos recursos naturais.

O NPS integra a estrutura do Ministério do Interior dos EUA e é chefiado por diretor nomeado pelo Presidente da República e confirmado pelo Senado. O Diretor é apoiado por executivos que gerenciam programas nacionais, políticas e orçamento em Washington. A agência possui mais de 20 mil funcionários permanentes e temporários, além de contar com cerca de 440 mil voluntários que doam 7,9 milhões de horas de trabalho anualmente às áreas protegidas (NPS, 2017H, tradução nossa).

A realização dos serviços aos visitantes dentro de um parque nacional gerido pela NPS pode ser realizada por meio de (1) contratos de concessão, (2) autorizações de uso comercial (CUAs) e (3) arrendamentos. Dessa maneira, empresas diferentes podem atuar em um mesmo parque, cada uma explorando uma atividade. Os contratos são supervisionados pelo *National Park Service Commercial Services Program* (NPS, 2017D, tradução nossa).

1. Contratos de concessão: as concessões são uma forma de fornecer serviços aos visitantes dentro de um parque por meio de um terceiro. Estes serviços são prestados através de contratos de concessão, que são validos por 10 anos ou menos, mas podem estender-se até 20 anos. Os contratos especificam as instalações necessárias e os tipos de serviços que a concessionária concorda em oferecer. As tarifas que o concessionário pode cobrar pelos serviços são aprovadas pelo NPS e devem ser compatíveis às já praticadas no entorno do parque.

2. Autorizações de uso comercial (CUAs): as autorizações são concedidas a empresas privadas para permitir atividades comerciais em pequena escala. São emitidas para serviços: apropriados ao parque; que terão um impacto mínimo sobre os recursos e valores do parque; e que estão de acordo com os objetivos pelo qual a unidade foi criada, estabelecidos nos planos de manejo aplicáveis e regulamentos.

3. Arrendamento: os arrendamentos podem ser emitidos para áreas da NPS ou certas estruturas que não estão sujeitas a autorização através de um contrato de concessão ou autorização de uso. A propriedade arrendada deve ser usada para uma atividade e de forma consistente com os objetivos estabelecidos nas normas do parque. São emitidos arrendamentos com taxas de aluguel igual ao valor de mercado da propriedade arrendada e podem durar até 60 anos, a fim de proporcionar uma oportunidade de retorno viável em função das necessidades de investimento e outros fatores relevantes.

O relatório anual de 2016 (NPS, 2017A, tradução nossa), apresentou os resultados do montante dos parques nacionais geridos pelo NPS com números impressionantes. As áreas protegidas receberam em 2016 mais de 330 milhões de visitantes, que gastaram cerca de US$ 18,4 bilhões nas comunidades do entorno dos parques (definidas dentro de um raio de 60 milhas). A contribuição destes

gastos para economia nacional americana foi de 318 mil empregos, US$ 12 bilhões em renda trabalhista, US$ 19,9 bilhões em valor agregado, contribuindo com US$ 34,9 bilhões na economia nacional. Dentre as atividades relacionadas à visitação dos parques, o setor hoteleiro registrou as maiores contribuições diretas, com US$ 5,7 bilhões, seguida do setor de alimentação, com US$ 3,7 bilhões.

5.1.1.2 U.S. Forest Service

A *U.S. Forest Service* é uma agência federal norte-americana sob o Departamento de Agricultura dos EUA, responsável pela gestão e proteção de 154 florestas nacionais e 20 pastagens, que totaliza uma área de 193 milhões de acres. Foi criada em 1905 pelo Congresso dos EUA para fornecer água e madeira de qualidade para benefício do país. Tem como missão sustentar a saúde, diversidade e produtividades das florestas e pastagens do país para atender às necessidades das gerações presentes e futuras. A agência trabalha junto com instituições públicas e privadas com o intuito de melhorar as condições nas áreas florestais, promovendo o manejo florestal e a conservação da biodiversidade.

Um dos objetivos do *U.S. Forest Service* é proporcionar experiências ao ar livre e educação ambiental. Segundo USDA (2016), as florestas nacionais atraem cerca de 160 milhões de visitantes por ano para fins recreativos.

As diversas atividades realizadas pela *U.S. Forest Service* contribuem para mais de US$ 36 bilhões à economia norte-americana, além de proporcionais 450 mil empregos. Mais de 68% da contribuição para a economia está associada ao uso direto das florestas nacionais, incluindo as taxas de uso da terra advindos de serviços de recreação oferecidos por privados, tais como esqui, caminhada guiada, concessão de acampamento; atividades de recreação ao ar livre como caminhadas, caça e pesca; bem como com a produção de energia, minerais e produtos florestais (USDA, 2016)

Ao observar os números apresentados, nota-se a grande contribuição dos parques nacionais norte-americanos para a economia local e nacional. Há de se destacar a organização do sistema que recebe inúmeros investimentos, o que ajuda na visitação. Há muito o que se fazer nas unidades de conservação brasileiras para que

alcancem tal nível de serviços, que poderão usar os Estados Unidos como referência, sempre atentando, no entanto, a realidade e cultura local.

A seguir serão apresentados dois casos de sucesso nos Estados Unidos, que exploram diferentes modelos de concessão pelo NPS e pelo *U.S. Forest Service*, o Parque Nacional Yellowstone e o *Crescent Moon Ranch*.

5.1.1.3 Parque Nacional Yellowstone (NPS/USDI)

Figura 22: Mammoth Hot Springs – Parque Nacional Yellowsntone

Fonte: (NPS, 2017F, tradução nossa)

O Yellowstone (Figura 22) foi o primeiro parque nacional a ser criado no mundo, fundado em 1872. Ocupa 890.800 hectares em parte dos estados de Wyoming, Montana e Idaho e está entre os mais visitados dos Estados Unidos. O parque integra a lista de Patrimônio da Humanidade da UNESCO.

O parque oferece uma grande diversidade de atividades aos visitantes, como centros de visitantes, bicicletas, passeios de barco, camping, dia de caminhada, pesca, passeio a cavalo, áreas de piquenique, entre outas. Além disso, o parque possui vários atrativos naturais abertos à visitação, apresentados entre os oitos centro de visitantes, como apresentado no mapa a seguir da Figura 23.

Figura 23: Mapa dos atrativos e das entradas do Parque Nacional Yellowstone

Fonte: (NPS, 2017I, tradução nossa)

O ingresso no parque é tarifado por veículo e por pessoa. A entrada de um veículo privado tem o valor de US$ 30, acrescido do ingresso individual de US$ 15 por pessoa. A tarifa do ônibus, com capacidade para mais de vinte e seis passageiros corresponde a US$ 300, sem cobrança adicional por pessoa (NPS, 2017G, tradução nossa).

Os serviços realizados dentro do parque são por meio de empresas privadas concessionárias ou detentoras de autorização de uso comercial. Os contratos são gerenciados pela Divisão de Gestão de Concessões[39], garantindo com que as operações comerciais não tenham efeitos adversos sobre os recursos e valores do parque; e que os visitantes tenham acesso a serviços de qualidade para que possam apreciar plenamente os recursos naturais e culturais do Yellowstone (NPS, 2017C, tradução nossa).

39 *Division of Concessions Management*

Atualmente operam no parque quatro concessionários principais:

- Yellowstone National Park Lodges: principal operador de hospedagem dentro do parque. Também fornecem alimentação, varejo e serviços de recreação durante todo o ano.

- Yellowstone General Stores: opera doze lojas dentro do parque, fornecendo alimentos, equipamentos, suprimentos e lembranças.

- Yellowstone Park Service Stations: operam os postos de combustível, lojas de conveniência e as oficinas de reparo de veículos.

- Medcor: operam três clinicas de atendimento de urgência dentro do parque, abertas ao público e equipadas para a maioria das emergências medicas e cuidados de rotina.

Existem também vinte e três contratos com prestadores de serviço para o transporte guiado em dias com neve e outros quarenta e um contratos para suprimentos dos passeios de cavalo.

Além dos contratos de concessão, o parque possui mais de duzentos e oitenta autorizações de uso comercial para atividade de pequena escala, que envolvem as seguintes atividades: passeio guiado de bicicleta, dia de caminhada, passeio guiado de esqui, passeio de barco motorizado, passeio de barco, passeios noturnos, pintura e fotografia, pesca, passeio guiado pelas estradas e serviços de transporte, reboque e outros serviços diversos aos visitantes, como serralheiro, acesso à água, reparos e outros (NPS, 2017B, tradução nossa).

As autorizações são concedidas a operados qualificados, que conseguirão oferecer serviços adequados e cumprir os termos da autorização do parque. O período do contrato é de um ano, considerando 1 de janeiro a 31 de dezembro. Os interessados devem pagar uma taxa de inscrição de US$ 300 para cada categoria de serviço para apresentação da proposta ao parque, além de uma taxa sobre a receita bruta da atividade que varia de 3% a 5% dependendo do valor arrecadado (NPS, 2017B, tradução nossa). Estas taxas auxiliam na manutenção do programa de autorizações, que inclui a administração, avaliações, monitoramento e treinamento. Os autorizados

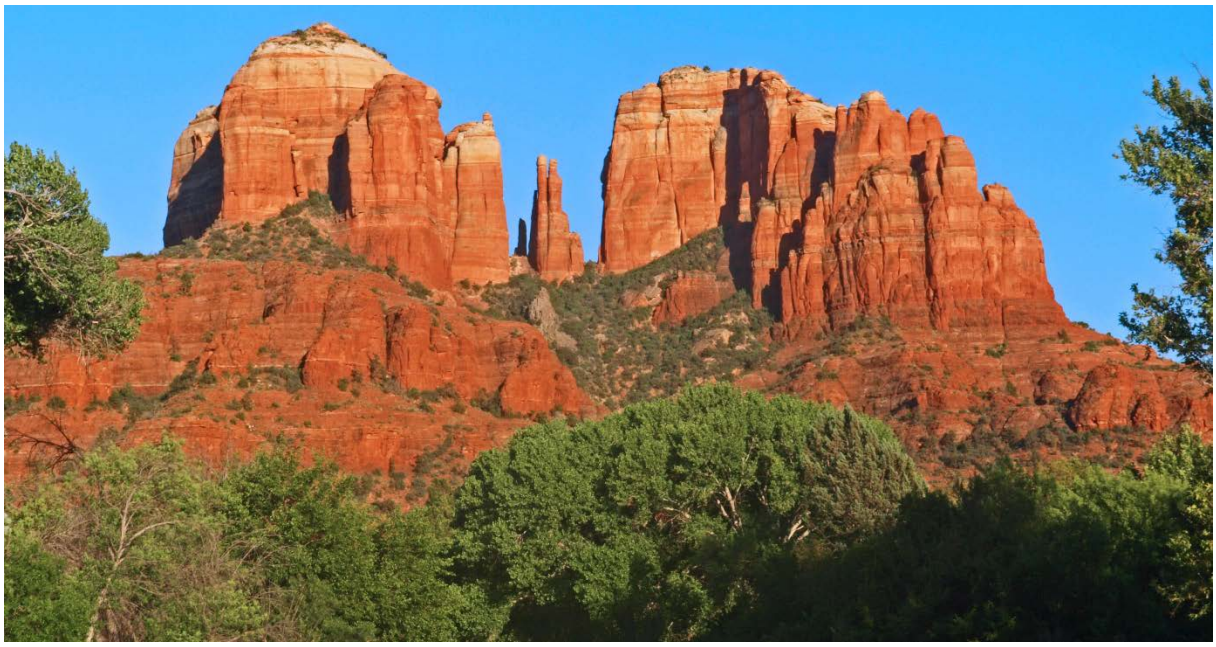
devem reportar todo ano ao parque os recebimentos brutos e o número de visitantes atendidos por mês.

Observa-se que os serviços dentro do parque são oferecidos por diferentes empresas. Umas das vantagens dessa forma de gestão “descentralizada” é a flexibilidade para ampliar as atividades em um mesmo parque. Quando a permissão é dada a apenas uma empresa, há dificuldades em ampliar as atividades e serviços, já que a mudança envolve alteração de contrato. No entanto, a descentralização pode gerar uma série de problemas: maior dificuldade para monitorar os contratos, possibilidade de pouca cooperação entre os concessionários e diferentes planos de gerenciamento ambiental para acompanhamento das atividades e conservação da área protegida (SEMEIA, 2014).

De acordo com o relatório anual de 2016 (NPS, 2017A, tradução nossa), o Parque Nacional Yellowstone recebeu 4.257.177 de visitantes em 2016, totalizando mais de US$ 524 milhões em gastos nas comunidades do entorno. Além disso, apoiou 8.156 empregos à população local, gerando um benefício cumulativo para a economia local de mais de US$ 680 milhões.

5.1.1.4 Crescent Moon Ranch (USFS/USDA)

Figura 24: Crescent Moon Ranch nos Estados Unidos



Fonte: (MJMALONE, 2009)

A área do *Crescent Moon Ranch (*Figura 24) pertence à Floresta Nacional Coconino, localizada no estado do Arizona nos EUA, que foi criada em 1908. Este caso exemplifica uma concessão total de serviços e de manejo da área protegida, adotada desde os anos de 1990 pelo *U.S. Forest Service* com intuito de se associar a empresas privadas para redução dos custos de manutenção da unidade (MEYER e HUGGINS, 2013, tradução nossa). Segundo o modelo, chamado de *whole-park private concession*, a empresa privada não oferece apenas algum tipo de serviço comercial, como acontece no NPS, por exemplo, mas também se torna responsável pela gestão de toda a área. Em contrapartida pelo uso, paga ao USDA[40] uma taxa anual que corresponde a 18% da arrecadação com ingressos.

Segundo MEYER e HUGGINS (2013, tradução nossa), foram necessários anos de experimentação e crescimento na área de concessões para que o programa atingisse seus objetivos. Atualmente existem mais de mil áreas de recreação sendo operadas por empresas privadas sob a supervisão do *U.S. Forest Service.*

Este tipo de atuação trouxe flexibilidade na gestão da folha de pagamentos e no tratamento orçamentário do *Crescent Moon*, destinando os recursos de acordo com as necessidades.

5.1.2 Nova Zelândia

A Nova Zelândia possui treze parques nacionais, como pode ser observado na Figura 25), que somam mais de 50 mil quilômetros quadrados, sendo considerado um dos países com maior percentual de áreas protegidas: quase 33% das terras e águas do país são destinados à conservação, classificados como parque nacional, reserva ou outra área protegida (DOC, 2015, tradução nossa). Estas áreas são geridos pelo *Department of Conservation* (DOC), agência federal com o papel de proteger o patrimônio natural, histórico e cultural do país; além de administrar o acesso as unidades.

40 U.S. Department of Agriculture (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos)

Figura 25: Mapa dos parques nacionais da Nova Zelândia

Fonte: (DOC, 2017)

A população tem acesso ilimitado às áreas protegidas sem taxas de entrada. A cobrança ocorre pelo usufruto de atividades dentro dele, desde que sejam permitidas dentro da área. Segundo o DOC (2015, tradução nossa) as empresas de turismo, guias e motoristas têm um papel importante para ajudar os visitantes a experimentar e apreender sobre o patrimônio do país. Assim, os operadores comerciais e as empresas interessadas em realizar atividades de uso público necessitam de uma autorização através do processo de concessão, entendido como essencial para contribuir com a sustentabilidade financeira do DOC.

As concessões são permitidas para: atividades comerciais, como o turismo; atividades de organizações sem fins lucrativos, como eventos esportivos; e concessão de uso de áreas do parque (terrenos ou estruturas) para pastoreio, passagem. Estas atividades, no entanto, são permitidas desde que respeitem os valores de conservação da área protegida – as atividades corretas, nos lugares

certos. Sendo assim, as concessões são outorgadas a empresas distintas para operar as várias atividades oferecidas pelos parques, tais como caminhadas guiadas, ciclismo, caiaque, esqui, escalada, hospedagem, serviços de transporte terrestre, lojas de conveniência, aluguel de equipamentos, filmagens e outras atividades de uso e recursos.

Há quatro tipos de contratos de concessão emitidas pelo DOC: (1) *Conforming*, (2) *One-off*, (3) *Non-Notified*, (4) *National*, que são apresentados na Tabela 21. Destaca-se que é permitido uma empresa ter mais de uma concessão ativa, já que cada contrato é específico à atividade e local onde é realizada. O concessionário deve pagar uma taxa de inscrição, uma taxa de manutenção anual e uma taxa por atividade, normalmente cobrada por pessoa, por dia ou por veículo (no caso dos estacionamentos).

Tabela 21 - Tipos de concessões nas áreas protegidas da Nova Zelândia

Tipo de Concessão		**Definição, atividades**	**Prazo**	**Inclusões**
Conforming Concession		Contrato para atividades de baixo impacto, como caminhadas em espaços pré-definidos pelo DOC.	5 anos	Estacionamento Orientação
One-Off Concession		Contrato para atividades pontuais de baixo impacto, no qual são claramente definidos os limites de área e a duração, tais como viagens guiadas, filmagens e eventos esportivos.	Máximo 3 meses	Limitado à atividade requerida
Non-Notified Concession		Contrato para atividades em que os efeitos são de menor importância e relativamente bem compreendidas. São atividades operadas regularmente e que se configuram mais do que uma caminhada guiada, como esqui, caiaque, montanhismo;	Até 10 anos	Estacionamento, embarque e desembarque e orientação.
National Concession	TECNZ	Caminhadas guiadas de baixo impacto em áreas selecionadas e onde os efeitos são bem compreendidos.	31/2/22	Orientação
	PROGUIDES	Caminhadas guiadas de baixo impacto em áreas selecionadas onde os efeitos são bem compreendidos.	31/2/22	Orientação
	BCA	Estacionamento de baixo impacto onde os efeitos são bem compreendidos.	30/6/20	Estacionamento e embarque e desembarque

Fonte: (DOC, 2015, tradução nossa)

5.1.2.1 Parque Nacional de Tongariro (TNP)

Figura 26- Parque Nacional de Tongariro

Fonte: (ROGG4N, 2014)

O Parque Nacional de Tongariro (Figura 26) é o mais antigo da Nova Zelândia, ocupando uma área de quase 80 mil hectares. A área envolve os vulcões Tongariro, Ngauruhoe e Ruapehu, ainda ativos, além de lagos da cor da esmeralda, prados alpinos e fontes termais. Segundo SEMEIA (2014), o parque recebe cerca de 1,5 milhão de visitantes por ano.

O parque possui 98 contratos de concessão (DOC, 2017). As principais atividades concessionadas são a caminhada guiada, o transporte, hospedagem e a gestão dos campos de esqui. Segundo as estimativas do DOC, apresentado pelo SEMEIA (2014), em 2002 as concessões movimentaram US$ 24,6 milhões, gerando uma movimentação anual indireta para a região de US$ 35,4 milhões.

As atividades turísticas realizadas no parque são responsáveis por cerca de 14% dos empregos da região de Taupo-Ruapehu. Por cada dólar gerado pela concessão, ocorrem mais 40 centavos de gastos na região do entorno, e cada trabalho concessionado gera mais 0,3 postos de trabalho. A partir desses dados é possível observar que os concessionários do DOC ajudam a sustentar outras empresas e serviços da comunidade local.

5.2 CASOS NACIONAIS

O uso de instrumentos contratuais entre o setor público e o setor privado, visando melhores níveis de conservação da natureza e de serviços em unidades de conservação ainda está em fase inicial no Brasil. Em pesquisa foram encontrados poucos contratos de concessão em vigor, sendo todos a nível federal[41] sob a modalidade concessão de uso.

Figura 27 -Contratos de concessão em vigor nos parques nacionais brasileiros

Unidade	Serviços e Atividades concessionadas*	Ano de início	Vigência inicial	Visitantes em 2016**
Parque Nacional do Iguaçu	Gestão do centro de visitantes, cobrança de ingressos, estacionamento e transporte interno	1998	15 anos	1.560.792
	Espaço Porto Canoas, Naipí e Tarobá: exploração comercial de lojas, lanchonetes, restaurantes	1998	15 anos	
	Voo Panorâmico de Helicóptero	2002	10 anos	
	Escalada e Rapel	2002	10 anos	
	Circuito M'Boy: passeio de barco, trilhas	2002	15 anos	
	Linha Martins	2002	15 anos	
	Trilha e Passeio do Macuco: passeio de barco na Garganta do Diabo	2010	10 anos	
Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	Cobrança de ingressos, exploração comercial do centro de visitantes e dos postos de informação e controle, aluguel de bicicletas	2010	15 anos	389.744
Parque Nacional da Serra dos Órgãos	Cobrança de ingressos, operação de camping e abrigo de montanha, estacionamento e transporte interno	2010	10 anos	162.868
Parque Nacional da Tijuca* **	Cobrança de ingressos, transporte interno, estacionamento, exploração comercial no Centro de Visitantes	2012	20 anos	2.720.517

* Não foi possível identificar se todos os contratos citados ainda estão em vigor.

**Dados de visitação 2007-2016 ICMBio

*** Existem duas operações em vigor no Parque Nacional da Tijuca: o Complexo Paineiras para a exploração comercial do Centro de Visitantes e o Trem do Corcovado.

Fonte: Adaptado de (ICMBIO, 2015A)

41 Há de se destacar que nesta sessão o estudo se concentrou nos parques, unidade de conservação que mais atrai visitantes.

Além destes contratos, existem diversas portarias de credenciamento e autorização de uso para exploração comercial, tais como (ICMBIO, 2015A):

- Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses: condução de visitantes e passeio em veículo 4x4;
- Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha: condução de visitantes;
- Parque Nacional Restinga de Jurubatiba: passeio de barco, passeio em veículo 4x4 e guias;
- APA Costa dos Corais: passeio de barco;
- APA Guapimirim: condução de visitantes;
- Parque Nacional de São Joaquim: condução de visitantes.

Analisando os dados de visitação mais recentes das UC brasileiras observa-se que os parques nacionais que possuem contratos de concessão estão entre os 10 mais visitados do país, com destaque aos do Iguaçu e da Tijuca que são conhecidos pelo bom desempenho dos serviços oferecidos[42].

5.2.1 Parque Nacional do Iguaçu

O Parque Nacional do Iguaçu (PNI - Figura 28) é uma das UC mais antigas do Brasil. Criado em 1939 pelo Decreto nº 1.035, abriga o maior remanescente de Mata Atlântica da região sul do país (CATARATAS DO IGUAÇU S.A, 2017). O parque possui uma superfície total de 185.262,5 hectares e abriga as famosas Cataratas do Iguaçu, que é considerada Patrimônio Natural da Humanidade pela Unesco desde 1986 e em novembro de 2011 conquistou mais um título, se tornando uma das Sete Novas Maravilhas da Natureza. Elas são o principal atrativo turístico do parque, o que, por si só, explica o grande número de visitantes.

---

42 Ambos os parques possuem serviços delegados ao Grupo Cataratas, que vem se destacando como o principal concessionário de parques do Brasil. A empresa tem atuado nos parques nacionais do Iguaçu, da Tijuca e Fernando de Noronha, além de outras operações de cunho ambiental.

Figura 28 - Parque Nacional do Iguaçu

Fonte: (CRUZ, 2008)

A área destinada à visitação pública abrange apenas 3% do território do parque e sua entrada localiza-se em Foz do Iguaçu, à aproximadamente 13 km do centro do município. Verifica-se que na Avenida das Cataratas (BR 469), que dá acesso ao parque, foram implantados diversos atrativos turísticos, como hotéis, parques e museus.

Como já comentado anteriormente, o PNI possui áreas sob concessão de uso para realização de serviços e atividades turísticas, sendo pioneiro no Brasil neste tipo de contrato em áreas protegidas. O modelo, que envolve a participação da iniciativa privada, começou a ser aplicado por meio de processos licitatórios realizados entre 1998 e 2002. Segundo GORINI, MENDES e CARVALHO (2006, p. 188):

> "A implantação do modelo descrito só foi possível pelo fato de o parque reunir um conjunto de condições adequadas: (i) maturidade do seu plano de manejo – a revisão em 1999 permitiu várias correções e ajustes ao antigo plano; (ii) viabilidade econômica, em função do histórico já elevado de visitantes do parque – em 1990, esse número já era superior a 800 mil visitantes, tendo ultrapassado 1 milhão em 2005; (iii) equacionamento da questão fundiária, assim como da estrutura antiga de contratos permissionários, o que permitiu a implantação do novo modelo de concessões; e (iv) boa infraestrutura externa de acesso ao parque".

Através dos contratos firmados com as empresas privadas, foi possível implantar um novo padrão de atendimento ao visitante, além da melhoria nas infraestruturas turísticas existentes. De modo geral, os investimentos privados possibilitaram a construção de estacionamento, centro de visitantes, área de exposição ambiental, atividades de lazer e aventura, novas trilhas, restaurantes, lanchonetes, pontos de venda de produtos, além da implantação de um sistema de transporte interno (GORINI, MENDES e CARVALHO, 2006).

A Tabela 22 descreve os principais atrativos e atividades identificadas atualmente no PNI e seus concessionários[43].

Tabela 22 - Relação de atividades realizadas no Parque Nacional do Iguaçu (continua)

Atrativo	Descrição	Atividades	Concessão	
			Período	Empresa
Centro de Visitantes	Área de 108 mil m² na entrada do PNI. Estacionamento, recepção, área de alimentação, posto de informações, sanitários, sala para agentes de turismo, adm e exposição.	Estacionamento, Bilheteria, Centro de informações, Exposições, Auditório, Venda de suvenires e produtos regionais, Venda de alimentos, Terminal de ônibus.	1998 a 2013	Cataratas do Iguaçu S.A
Transporte Coletivo do Parque	Transporte interno, com uma linha de ônibus ligando as atrações do parque.	Ônibus que circulam em intervalos de 15 minutos. Seu preço já está incluído no valor da entrada do parque.	1998 a 2013	Cataratas do Iguaçu S.A
Espaço Porto Canoas	Área de alimentação e lazer, com aprox. 23 mil m², situada no fim da BR-469. Centro de Apoio à visitação.	Restaurante, lanchonete, loja de suvenires, sanitários, atendimento de primeiros socorros e ambulância.	2005 a 2020	Cataratas do Iguaçu S.A
Espaço Naipí	Espaço ao final da Trilha das Cataratas com dois elevadores panorâmicos, mirante metálico e apoio.	Apreciação das cataratas, exposições, venda de produtos turísticos, venda da alimentos, material fotográfico, vídeos e revistas.	2005 a 2020	Cataratas do Iguaçu S.A
Espaço Tarobá	Edificação com 367 m² localizado no meio da Trilha das Cataratas	Mirante, lanchonete, venda de produtos turísticos e material fotográfico.	2005 a 2020	Cataratas do Iguaçu S.A
Trilha do Poço Preto - Porto Taquara	Trilha de 9 km, com término na margem do Rio Iguaçu, onde existe píer que permite que se siga de barco até as Ilhas da Taquara, retornando pela Trilha das Bananeiras.	Passeio de bicicleta, veículo motorizado ou a pé. Exemplares da fauna do parque. Passeio de barco a motor.	2002 a 2017	Macuco Ecoventura e Turismo Ltda.
Trilha das Bananeiras	Trilha com 2 km, com término na margem do Rio Iguaçu, onde é possível continuar de barco. Visita a Casamata, um mirante junto a uma lagoa.	Caminhada ecológica ou passeio em veículos motorizados	2002 a 2017	Macuco Ecoventura e Turismo Ltda.

43 Não foi possível identificar se houveram extensões nos prazos dos contratos. O que se sabe é que os serviços continuam em operação pelos concessionário descritos na tabela.

Tabela 22 - Relação de atividades realizadas no Parque Nacional do Iguaçu (conclusão)

Atrativo	Descrição	Atividades	Concessão	
			Período	Empresa
Macuco Safari	Trilha de 3 km, percorrida em veículo elétrico ou a pé. Passeio em barcos infláveis pelo Rio Iguaçu, até bem próximo de baixo das Cataratas (rafting)	Percurso do Macuco: passeio de jipe, caminhada por uma trilha suspensa e passeio de barco pelo Rio Iguaçu. Rafting nas corredeiras: Passeio de barco pelas corredeiras.	1999 a 2009	Macuco Ecoventura e Turismo Ltda.
Ciclotrilha	Ainda em implantação, acompanhando o traçado da BR-469.	Passeio de bicicleta pelo parque.	Implantação prevista como contrapartida do concessionário do Hotel das Cataratas.	
Trilha das Cataratas	Trilha com 1.200 m com nove mirantes para contemplar as Cataratas do Iguaçu.	Observação das quedas das cataratas. Termina próximo ao Espaço Naipí.	Não foi objeto de licitação. É administrada pelo ICMBio.	
Voo Panorâmico Helicóptero	Sobrevoo no PNI e nas Cataratas do Iguaçu com vista privilegiada da região.	Passeio de helicóptero pela região do parque com duração de 9 a 10 minutos.	2002 a 2012	Helisul táxi aéreo
Hotel das Cataratas	Único hotel dentro do PNI, com 203 apartamentos. Pertence ao Serviço de Patrimônio da União (SPU).	Venda de diárias no hotel que possui piscinas, quadras de tênis e spa.	2008 a 2028	Rede Orient-Express

Fonte: Elaboração própria com informação de ICMBIO (2015b) e GORINI, MENDES e CARVALHO (2006)

5.2.1.1 Empresas Concessionárias do PNI

Cataratas do Iguaçu S.A.

Dentre as empresas privadas que atuam no parque, a maior é a Cataratas do Iguaçu S.A., responsável pela administração dos principais pontos de apoio à visitação: centro de visitantes, sistema de transporte e dos espaços Naipí, Tarobá e Porto Canoas.

A empresa foi constituída em 1999, tendo por objetivo social a implantação, operação, administração, manutenção e aproveitamento econômico do parque (CATARATAS DO IGUAÇU S.A, 2017). Entrou em operação no fim de 2000, após a finalização da primeira fase dos investimentos previstos nos contratos de concessão, que incluía o centro de visitantes e o espaço Porto Canoas. Segundo CATARATAS DO IGUAÇU S.A apud GORINI, MENDES e CARVALHO (2006), os investimentos no PNI alcançaram na primeira fase, em valores nominais, cerca de R$ 20,9

milhões[44], e estavam previstos para as próximas fases mais R$ 2,1 milhões[45], restando outros investimentos de manutenção, até o fim dos dois contratos.

As duas licitações vencidas pela empresa totalizam 12 unidades de receita e envolvem 57 obrigações por parte da concessionária (GORINI, MENDES e CARVALHO, 2006):

- Contrato 1 (período de 1998 a 2013): formado por 5 unidades de receita: bilheteria, sistema de transporte, estacionamento, venda de produtos e alimentos no centro de visitantes. Foi fixado um valor em contrato que é destinado ao órgão ambiental responsável pelo parque via Orçamento da União[46], em torno de 8% do faturamento bruto dessas unidades.

- Contrato 2 (período de 2005 a 2020): formado por 7 unidades de receita, a saber: Espaço Porto Canoas (restaurante, loja, lanchonete e espaço digital), Espaço Naipí (loja e dois quiosques), Espaço Tarobá (lanchonete, espaço fotografia). No contrato estava prevista a implantação de outros atrativos, que foram vetados na revisão do plano de manejo do parque em 1999. Foi fixado um valor repassado ao órgão ambiental responsável pelo parque, via Orçamento da União, equivalente a 3% do faturamento bruto de todas as unidades desse contrato. Para compensar a perda da receita que viria de um dos atrativos cancelados, parte da receita da bilheteria do parque passou a ser destinada à empresa, além da prorrogação do vencimento do contrato de 2014 para 2020.

De acordo com GORINI, MENDES e CARVALHO (2006), as principais fontes de receitas obtidas pela Cataratas S.A. no parque advem do estacionamento e bilheteria. O valor do estacionamento é de R$ 22 para os visitantes estrangeiros, Mercosul e brasileiros; e de R$ 11 para a comunidade local. Esse preço é reajustado anualmente e sua correção esta prevista no contrato da concessão. O estacionamento possui 50 mil m² com capacidade para 170 ônibus, 20 vans e 676

---

44 O montante corrigido pelo IGPM seria de R$ 70,7 milhões em 04/2017.
45 O montante corrigido pelo IGPM seria de R$ 3,7 milhões em 04/2017.
46 A receita repassada vai direto para a União, retornando posteriormente ao órgão de acordo com os critérios estabelecidos na legislação do SNUC.

veículos pequenos. Em dias de alta visitação, atinge a capacidade máxima, sendo uma boa fonte de recurso do parque.

O ingresso do PNI foi definido pela Portaria MMA/ICMBio nº 91/2016, cujos valores são apresentados a seguir:

Tabela 23 - Valores dos Ingressos do Parque Nacional do Iguaçu

Entrada integral				
	Ingresso	Transporte	Fundo Iguaçu*	Total
Adultos	53,00	9,00	1,30	63,30
Crianças	0,00	9,00		9,00
Entrada Mercosul				
Adultos	40,00	9,00	1,30	50,30
Crianças	0,00	9,00		9,00
Entrada Brasileiros				
Adultos	26,00	9,00	1,30	36,30
Crianças	0,00	9,00		9,00
Idosos	0,00	9,00		9,00
Passe Comunidade				
Adultos	5,00	6,00		11,00
Crianças	0,00	6,00		6,00
Idosos	0,00	6,00		6,00

* Fundo Iguaçu: contribuição voluntária para o Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguaçu

Fonte: Elaboração própria com informações de CATARATAS S.A. (2016)

A Cataratas S.A. cobra o ingresso em nome do ICMBio. Uma parte da receita é retida pelo ICMBio e destinada ao caixa único da União[47] e outra parte é destinada à concessionária. Segundo informações do E-SIC (2015), somente com a venda ingressos entre janeiro e outubro de 2015, foi arrecadado mais de R$ 9,3 milhões no parque. No mesmo período em 2014, o montante foi de R$ 8,3 milhões (SOARES, 2015). A visitação nestes dois anos, 2014 e 2015, foi de 1.550.607 e 1.642.093, respectivamente.

Há de se lembrar que além da venda de ingresso, a concessionaria possui outras fontes de arrecadação, como restaurantes, lojas e fotografias. Segundo (SOARES,

47 O Brasil adota um sistema chamado de Caixa Único, instituído pelo Decreto-Lei nº 200/1967, cujo objetivo é obter mais economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso.

2015), “a concessão para exploração de produtos no interior da unidade é a principal fonte de renda do PNI, com repasses mensais de aproximadamente R$ 1 milhão em 2015”.

Durante a pesquisa não foi possível identificar os valores dos demais faturamentos do parque. Mas somente com estas informações é possível observar o potencial econômico do PNI e de sua concessão.

Macuco Ecoaventura e Turismo Ltda. e Ilha do Sol Agência de Viagens Ltda.

A empresa Ilha do Sol, responsável pelo Macuco Safari, atua no PNI há mais de 30 anos. Por conta dos equipamentos especiais e experiência no ramo, a empresa foi a única a se adequar às exigências da licitação para operar nos atrativos do parque. Sendo assim, junto com a Macuco Ecoaventura opera os contratos da concessão da Trilha da Bananeira, Trilha do Poço Preto, Linha Martins e Macuco Safari desde 2000. Oferece atividades de aventura, tais como passeios guiados de bicicleta, caminhada, veículo motorizado elétrico, barco, bote inflável e observação de aves. O passeio mais conhecido é o Macuco Safari, onde oz turistas são levados para sentir o poder das quedas debaixo das Cataratas Do Iguaçu.

Segundo GORINI, MENDES e CARVALHO (2006), a Ilha do Sol repassa ao órgão gestor do PNI, por meio do orçamento da União, o valor fixo mensal de R$ 60 mil[48] e a Macuco Ecoaventura repassa o percentual de 3% sobre seu faturamento.

Helisul Táxi Aéreo Ltda.

A concessionaria Helisul realiza voos panorâmicos no PNI desde 1972, já tendo atendido mais de 3 milhões de passageiros (HELISUL, 2017). A empresa possui mais de 20 helicópteros e realiza em média 45 voos diários em Foz do Iguaçu, disponibilizando dois tipos de roteiros na cidade, ambos percorrendo o PNI para contemplação das Cataratas do Iguaçu.

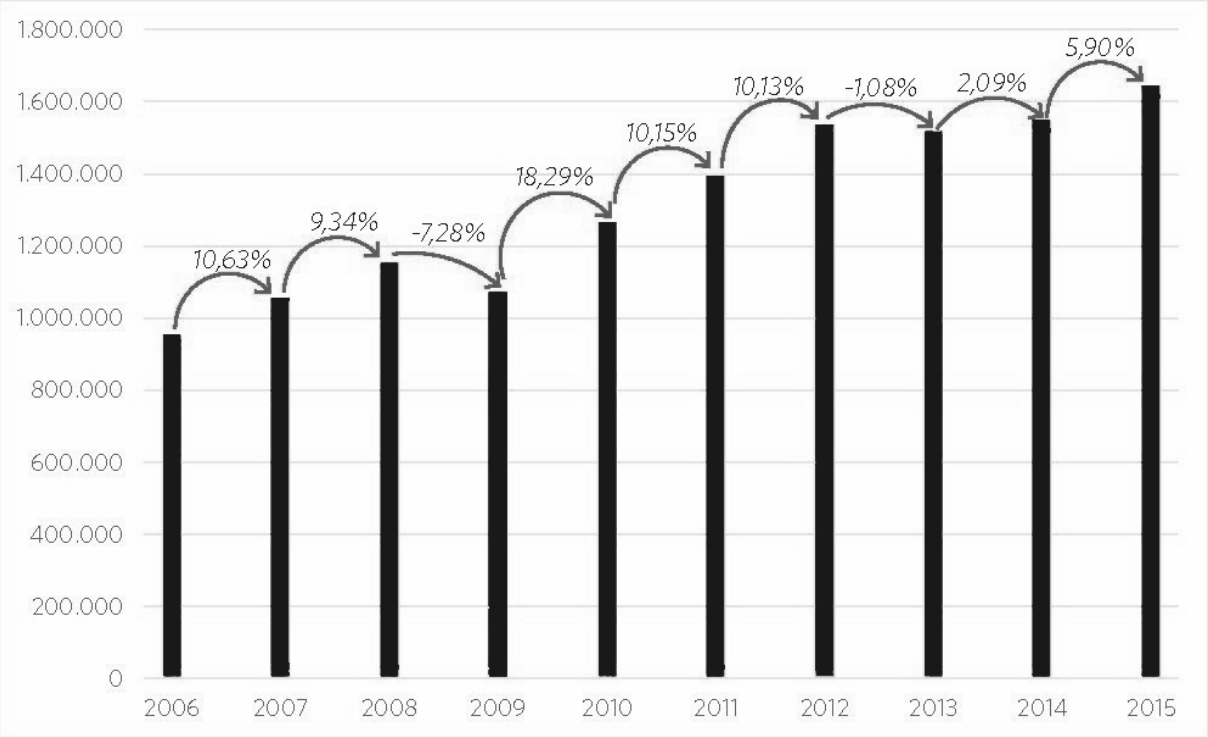
48 Dado de 2006. Valor corrigido pelo IGPM seria de R$ 118.019, 50 (04/2017)

No início de 2006 a empresa pagava ao órgão gestor do PNI R$ 16 mil[49] mensais, mas estava negociando para que parte do pagamento fosse em horas de voo para fiscalização do parque (GORINI, MENDES e CARVALHO, 2006).

5.2.1.2 Crescimento na visitação do PNI

No gráfico apresentado na Figura 29 é possível observar o crescimento da visitação nos últimos anos no PNI.

Figura 29 - Gráfico da evolução da visitação do Parque Nacional do Iguaçu nos últimos anos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de ICMBIO (2016).

A magnitude das quedas d'água das Cataratas do Iguaçu por si só atrai um grande número de visitantes, que vem sendo apoiada por serviços de qualidade oferecidos pelos concessionários. Esta junção faz com que o PNI seja o segundo parque nacional mais visitado no Brasil, perdendo apenas para o Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro.

49 Dado de 2006. Valor corrigido pelo IGPM seria de R 31.475,01 (04/2017)

Segundo informações do Cataratas do Iguaçu S.A., os constantes investimentos que vem realizando na qualidade de atendimento aos turistas, combinados com ações de divulgação, tem ajudado a unidade a bater sucessivos recordes anuais de visitação (CATARATAS, 2015). Em 2015 o parque recebeu mais de 1,6 milhão de turistas, maior número já registrado.

5.2.2 Outros casos recentes

Além dos contratos já estabelecidos no âmbito das UC nacionais junto ao ICMBio, a pesquisa observou que nos últimos anos tem surgido um maior interesse pela exploração turística das áreas protegidas por meio de parcerias com o setor privado nas diferentes esferas do governo. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, foi pioneiro no desenvolvimento da primeira Parceria Público-Privada voltada para gestão de UC no Brasil. A chamada “PPP Rota das Grutas Peter Lund” é uma concessão administrativa voltada para a exploração da gestão de um conjunto de três UC estaduais mineiras, com objetivo de garantir a conservação e o desenvolvimento das áreas envolvidas no projeto. O contrato possui um caráter inovador por transferir para o parceiro privado não apenas a responsabilidade pelas atividades turísticas das UC, mas também a obrigação de preservar e conservar as áreas em concessão.

O processo da PPP Rota das Grutas Peter Lund se iniciou em 2010, passando primeiramente pela etapa de “Modelagem”, no qual foram realizados os estudos técnicos, econômicos, jurídicos e operacionais para elaboração da estrutura a ser licitada. Após as analises, o projeto foi submetido a consulta pública para ser melhor formatado, entre os anos de 2013 e 2014. A licitação foi publicada em 2015, cuja vencedora foi a RMG Construções e Empreendimentos. Infelizmente, depois de quase dois anos do processo licitatório terminar, ainda não há previsão para a companhia assumir o trabalho, já que o governo ainda não concluiu a homologação, parte burocrática do processo.

O projeto prevê a exploração pelo prazo de 25 anos de um território de 2.428 hectares. Na análise realizada na Modelagem, com a implantação dos investimentos – cerca de R$ 25 milhões nos dois primeiros anos de concessão – espera-se que o número de visitantes dobre nos parques, gerando mais de R$ 16 milhões de receita

com ingressos, lojas, restaurantes, hotelaria e ecoturismo. A expectativa para o início da concessão é grande, já que o investimento assegurado irá trazer impactos positivos na conservação e no turismo regional, além de diminuir os gastos públicos para manutenção das áreas, podendo direciona-los a outras atividades do Estado.

Em 2014 houve um outro estudo realizado para o Ministério do Planejamento e Meio Ambiente, coordenado pelo ICMBIo, para PPP de quatro parques nacionais: Jericoacoara (CE), Ubajara (CE), Sete Cidades (PI) e Serra das Confusões (PI). O Parque Nacional de Jericoacoara é o terceiro mais visitado no país e sofre com a pressão que o turismo, que cresceu sem planejamento, exerce sobre a área protegida. Falta fiscalização e serviços para atendimento ao visitante. Os demais parques também precisam de melhorias, principalmente o da Serra das Confusões, que é pouco conhecido, mas possui diversas áreas com pinturas rupestres. Como o projeto despertou algumas polemicas sociais, principalmente em Jericoacoara, por falta de uma maior participação da população local no desenvolvimento do projeto, acabou por não se desenvolver.

Outro importante projeto que está em fase de desenvolvimento, iniciado em 2015, é a Parceria Ilha Grande, para aplicação de uma possível PPP na unidade. O Estado do Rio de Janeiro, diante de diversos desafios de conservação e manutenção, somados à escassez de recursos, decidiu buscar alternativas para garantir a preservação das áreas protegidas da Ilha Grande. O projeto busca ser transparente e tem envolvido bastante a participação da população e agentes locais, criando até um site para divulgar as informações sobre o desenvolvimento da PPP (SEA, INEA, *et al.*, 2016).

Segundo SEA, INEA, *et al.* (2016). o objetivo geral do projeto é possibilitar que o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), órgão responsavel pela gestão das UC cariocas, e a Secretaria Estadual do Ambiente atraia os recursos necessários para a realização da politica pública estadual de suporte às UC. A atração desses recursos possuem o objetivo de (SEA, INEA, *et al.*, 2016):

> Melhorar os mecanismos de conservação da biodiversidade e dos recursos naturais;
>
> Garantir a preservação do patrimônio socioambiental e histórico-cultural;
>
> Gerar desenvolvimento local e oportunidades econômicas;
>
> Melhorar a qualidade dos serviços prestados àqueles que moram, trabalham na Ilha Grande, ou a visitam; tais como coleta e destinação de resíduos, saneamento ambiental e tratamento de água;
>
> Garantir sustentabilidade econômica às políticas de conservação do Estado.

O projeto está organizado em quatro etapas: (1) Estudos Preliminares, (2) Procedimento de Manifestação de Interesse, (3) Consolidação dos Estudos e Audiência pública; e (4) Publicação do Edital de PPP e início do processo licitatório. Atualmente está em andamento a etapa 3, que irá consolidar as propostas e apresenta-las à população para validação. Acredita-se que a licitação será publicada em março de 1018.

Indo na mesma direção dos projetos anteriormente citados, que buscam parcerias com o setor privado para o desenvolvimento das UC, o ICMBio (órgão federal), os Governos do Estado de São Paulo e do Paraná; e alguns municípios expressaram em 2016 e início de 2017 interesse em desenvolver concessões em suas unidades, por meio de leis, cartilhas e chamamentos públicos para realização de PMIs. Existem atualmente, por isso, mais de dez oportunidades de negócio em circulação. Estes serão brevemente apresentados a seguir.

As concessões do ICMBio (nível federal)

Por meio da *Cartilha de Concessões prioritárias de execução em 2016-2018*, o ICMBIO (2016) ressalta a importância do uso público para promoção do desenvolvimento socioambiental e da proteção do patrimônio natural. Também destaca a necessidade de priorizar algumas unidades para realização de estudos de concessão, tendo como critério de escolha: a existência de plano de manejo, o número de visitantes, a facilidade de acesso ao local e a existência de estudos de viabilidade econômica preliminares. Considerando estes aspectos, apresentaram os seguintes parques (Tabela 24).

Tabela 24 - Parques prioritários de concessão do ICMBio

	Unidade	Instrumento	Objetivo
Prioritários (2017)	**Parque Nacional de Brasília (DF)**	Concessão	Cobrança de ingressos, Estacionamento, Loja de Conveniências, Lanchonete, Aluguel de bicicletas (espaço do ciclista) e Centro de Visitantes com auditório e espaço para eventos.
	Parque Nacional do Pau Brasil (BA)	Concessão	Cobrança de ingressos, Estacionamento, Acampamento, Lanchonete empório, Tirolesa, Arvorismo e Transporte interno.
	Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO)	Concessão	Cobrança de ingressos, transporte interno Acampamento e Loja de Conveniências.
		Permissão	Lanchonete e Quiosque
Próximos anos	**Parque Nacional do Caparaó (MG)**	Concessão	Cobrança de ingressos/Portarias, Estacionamento, Centros de Visitantes, Espaço de Eventos, Lojas.
		Concessão	Acampamento e abrigos
		Permissão	Serviços de Alimentação
	Parque Nacional de Jericoacoara (CE)	Concessão	Cobrança de ingresso, centro de visitantes, lojas e lanchonete, serviços de apoio a visitação.
	Parque Nacional de Aparados da Serra e Serra Geral (SC)	Concessão	Cobrança de ingressos, Estacionamento, Centro de Visitantes, Loja e lanchonete
	Florestas Nacionais Canela e de São Francisco de Paula	Concessão	Cobrança de ingresso, hospedagem (pousada natural), loja e lanchonete.
	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA)	Concessão	Controle de acesso, recepção de visitantes, cobrança de ingressos, Centro de Visitantes com exposição interpretativa, informações turísticas e conscientização ambiental e Postos de Informação e Controle com lojas e lanchonetes.
	Parque Nacional da Serra da Bocaina (SP)	Concessão	Cobrança de ingressos, Recepção de visitantes, loja de conveniências e lanchonete.
	Parque Nacional da Serra da Canastra (MG)	Concessão	Cobrança de ingressos, recepção de visitantes, lanchonete.
	Parque Nacional Chapada dos Guimarães (MT)	Concessão	Cobrança de ingressos e recepção de visitantes.
	Parque Nacional Serra dos Órgãos (RJ)	Permissão	Café e Loja de Conveniências
		Autorização	Pousada Petrópolis
		Concessão	Pousada e Restaurante e Pousada Petrópolis
	Floresta Nacional de Ipanema (SP)	Permissão	Serviços de Alimentação
	Parque Nacional do Itatiaia (RJ)	Permissão	Lanchonete e Loja de Conveniências

Fonte: Adaptado de (ICMBIO, 2016A)

Dentre os parques apresentados na Tabela 23, o projeto será iniciado nos parques nacionais de Brasília (DF - Tabela 24), da Chapada dos Veadeiros (GO - Tabela 25) e do Pau Brasil (BA - Tabela 26). Estes estão em processo de consulta pública[50] e recebimento de contribuições dos projetos básicos e dos estudos de viabilidade econômica de concessão (ICMBIO, 2016D). Ao final deste processo, será lançada licitação para concessão.

Tabela 25 - Oportunidade de concessão do Parque Nacional de Brasília

Parque Nacional e Brasília	
Fase do estudo	Projeto básico em consulta pública
Instrumento de parceria	Concessão de uso da área de uso público do PNB, excluída a área da Sede Administrativa
Prazo da concessão	6 anos (+1)
Serviços concessionados	Cobrança de ingressos; estacionamento de veículos; serviços de alimentação; loja de conveniência; espaço do ciclista e exploração dos espaços do centro de visitantes no parque nacional de Brasília

Fonte: Adaptado de (ICMBIO, 2016A)

Tabela 26 - Oportunidade de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros

Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	
Fase do estudo	Projeto básico em consulta pública
Instrumento de parceria	Concessão de uso para prestação de serviços de apoio à visitação
Prazo da concessão	10 anos (+2)
Serviços concessionados	Controle de acesso, recepção de visitantes, venda de ingressos, loja de conveniências, administração do centro de visitantes, do campismo das sete quedas e do transporte interno

Fonte: Adaptado de (ICMBIO, 2016A)

Tabela 27 - Oportunidade de concessão do Parque Nacional Pau Brasil

Parque Nacional Pau Brasil	
Fase do estudo	Projeto básico em consulta pública
Instrumento de parceria	Concessão de área para prestação de serviços de apoio à visitação
Prazo da concessão	10 anos (+2)
Serviços concessionados	Cobrança de ingressos, transporte interno, estacionamento de veículos, lanchonetes, loja de conveniência, espaço do ciclista, centro de visitantes, espaço de campismo, tirolesa e passarelas suspensas

Fonte: Adaptado de (ICMBIO, 2016A)

50 Em 23 Dezembro de 2016 foi publicado no site do ICMBio os projetos básicos e os estudos de viabilidade econômica de concessão nos três parques para consulta pública, a fim de estimular o debate e receber contribuições.

Em paralelo aos processos em andamento, o ICMBio começou a convocar e contratar estudos para alguns dos outros parques. É o caso do edital de chamamento público para Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), publicado no início de 2017, para elaboração de estudos para os Parques Nacionais da Chapada dos Guimarães, Lençóis Maranhenses e Serra da Bodoquena. O objetivo é a elaboração e apresentação, por parte de privados interessados, de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de propostas de delegações de serviços a serem licitados pela administração pública nos parques. Dentre estes parques, o único que não está na lista de prioridades do ICMBio é o da Serra da Bodoquena.

As concessões do Governo de São Paulo

O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 16.260/2016, autorizou a abertura de licitação para concessão e exploração de serviços ou o uso de 25 parques estaduais: (1) PE Campos do Jordão, (2) PE Cantareira, (3) PE Intervales, (4) PE Turístico do Alto Ribeira, (5) PE Caverna do Diabo, (6) PE Serra do Mar (Núcleo Santa Virgínia), (7) PE Serra do Mar (Núcleo São Paulo), (8) PE Jaraguá, (9) PE Carlos Botelhos, (10) PE Morro do Diabo, (11) PE Ilha do Cardoso, (12) PE de Ilha Bela, (13) PE Alberto Löefgren, (14) Caminhos do Mar, (15) Estação Experimental de Araraquara, (16) Estação Experimental de Assis, (17) Estação Experimental de Itapeva, (18) Estação Experimental de Mogi Guaçu, (19) Estação Experimental de Itirapina, (20) Floresta Estadual de Águas de Santa Barbara, (21) Floresta Estadual de Angatuba, (22) Floresta Estadual de Batatais, (23) Floresta Estadual de Cajuru, (24) Floresta Estadual de Pederneiras e (25) Floresta Estadual de Piraju. O texto determina prazo de concessão por até 30 anos para “a exploração dos serviços ou o uso de áreas inerentes ao ecoturismo e à exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais” (art. 1º da Lei nº 16.260/2016).

A lei cria diversos objetivos que visam a conservação ambiental das unidades selecionadas, de modo a garantir práticas de exploração sustentáveis e a proteção das paisagens naturais, da fauna, da flora, dos ecossistemas e dos recursos naturais; além de fomentar e “promover a educação ambiental, a recreação e o lazer em contato com a natureza” (art. 2º da Lei nº 16.260/2016). Vale destacar a importância dada ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano de Manejo e

regulamentos da UC para a execução de qualquer atividade, que não deve afetar os objetivos da área protegida.

No início do segundo trimestre de 2017, o governo do Estado publicou o chamamento público para o setor privado apresentar estudo de viabilidade econômico-financeira e propostas de operação comercial (PMI) para cinco parques estaduais: Horto e Parque Estadual da Cantareira em São Paulo; e Museu Felícia Leimer, Parque Capivari e Parque Estadual de Campos do Jordão em Campos do Jordão. Estes serão usados como modelo para os demais parques.

A Secretaria do Meio Ambiente argumenta, que a manutenção e os investimentos nas UC demandam grandes aportes, altos para os cofres públicos (MELLO, 2016). Os cinco parques recebem anualmente mais de 3 milhões de visitantes e consomem do orçamento paulista cerca de R$ 17 milhões entre gastos com manutenção e pessoal (MÁXIMO, 2017). Com a concessão, o governo passaria a economizar esse valor e ainda poderia levantar algum recurso com outorga fixa ou variável, dependendo da modelagem.

As concessões do Governo do Paraná

O governo do Estado do Paraná também tem se mostrado interessado na concessão de suas UC. No início de 2017 publicou chamamento de PMI para realização de estudos e projetos para o conjunto dos parques estaduais Vila Velha, Guartelá e Monge.

Este chamamento faz parte do Projeto Parques do Paraná, coordenado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) iniciado em 2015, cujo objetivo é a valorização do desenvolvimento turístico sustentável nas UC estaduais abertas à visitação pública. Os princípios norteadores das ações do projeto são a conservação da natureza nas áreas, a melhoria da infraestrutura dos parques e do entorno, o envolvimento da população dos municípios vizinhos, estímulo ao empreendedorismo e a geração de empregos. O projeto abrange outras UC que não foram contempladas nesta fase.

É interessante destacar neste caso o envolvimento entre as Secretarias do Meio Ambiente e do Turismo. Com o projeto, o governo pretende articular com os

municípios ações para melhorar o recebimento dos turistas, além das melhorias na infraestrutura dos parques. Assim, um dos grandes focos é estabelecer com a comunidade do entorno vínculos de parceria e de cuidados com o parque. Neste sentido, a Secretaria do Turismo entra como responsável pela articulação com a população, em ações de empreendedorismo voltadas ao atendimento dos visitantes, como hospedagem, gastronomia e outras atividades que possam gerar renda (AEN/PR, 2015).

Outros casos

O desenvolvimento de parcerias em espaços públicos não está concentrado apenas em unidades de conservação das esferas federal e estadual. Observou-se que alguns municípios também têm se interessado pela concessão de serviços em seus parques e espaços públicos, tais como mercados municipais e praças. É o caso, por exemplo, do parque Ibirapuera e do Carmo, importantes áreas da cidade de São Paulo. O prefeito João Doria, que assumiu a prefeitura em 2017, afirmou a intenção de conceder a iniciativa privada os serviços destas áreas, sem dar detalhes de como será o processo ou o projeto. O que se sabe, até o fechamento desta pesquisa, é que a prefeitura lançará o programa de concessão dos parques públicos da cidade, sem custo para o usuário que terá um espaço “mais limpo, organizado, seguro, iluminado, com banheiros que funcionam, aparelhos de ginastica de qualidade e quadras poliesportivas sem buracos e em ordem” (CORREIA e BERGAMIM, 2016). Dentre as intenções da proposta, está a meta de reduzir gastos da prefeitura, que atualmente gasta R$ 21 milhões anuais para a manutenção do Ibirapuera.

Destaca-se também o caso de Nova Petrópolis, pequeno município da Serra Gaúcha, que tem a intenção de abrir para concessão o Parque Aldeia do Imigrante. Além da importância ambiental, o parque possui apelo histórico, resgatando a história dos imigrantes que colonizaram a região. O edital para concessão de uso onerosa do parque foi lançado no final de 2016 com prazo de entrega das propostas no início de 2017. Infelizmente a licitação foi deserta, mesmo com empresas interessadas. Segundo informações da prefeitura, a Secretaria Municipal de Turismo, Industria e Comercio, irá reformular o edital e reabrirá a licitação, com esperança de fazer com que o Parque Aldeia do Imigrante seja um dos primeiros parques urbanos no Brasil a entrar nos moldes de concessão.

6 CONCLUSÕES

No Brasil, as unidades de conservação representam 18,14% do território do país, onde, em muitos casos, cerca de 13%, é possível a visitação pública. Sendo assim, o estudo em questão analisou os modelos de parceria aplicáveis às unidades de conservação brasileiras com intuito de desenvolver com qualidade e eficiência suas atividades de uso público, a fim de fomentar a economia regional e nacional com o turismo.

Com este objeto em tela, o estudo mostrou que unidades de conservação que possuem bons serviços de uso público e infraestruturas de qualidade, em adequado funcionamento, atraem visitantes. Ademais, mostrou que o desenvolvimento das áreas constitui uma importante forma de preservação e aproximação da população ao meio ambiente, já que aquele que conhece e vivencia a natureza, passa a preserva-la. No Brasil, a despeito da grande beleza cênica dos parques brasileiros, a atração de visitantes não se desdobra em seu pleno potencial uma vez que a infraestrutura dos mesmos e o acesso são muito pouco desenvolvidos.

Tal como evidenciado no trabalho, seja por fatores estruturais, ou mesmo conjunturais, políticas públicas de fomento às unidades de conservação tem sido muito incipientes e destaca-se neste sentido que nos últimos anos, depois da criação do ICMBio, a questão já evoluiu bastante. No entanto, ainda é notável a falta de quadros técnicos e operacionais dentro das esferas do governo para desenvolver atividades de turismo nas unidades de conservação. Ademais, restrições fiscais (financeiras) agudizam o desenvolvimento de ações que visem estruturar novas atividades das áreas em questão.

Diante disso, a aplicação de contratos de parcerias apresenta-se como uma útil alternativa para o desenvolvimento das UCs brasileiras, tendo como base ações bem-sucedidas em outros países. Aproximar a iniciativa privada para investir e operar os serviços nas unidades de conservação pode representar uma importante forma de desenvolver as áreas em questão frente a limitações fiscais do governo federal, estados e municípios. Para tanto é necessário, trabalhar na modelagem dos projetos para que estes atraiam o interesse privado e estimule os investimentos.

Destaca-se que os modelos de concessões junto ao setor privado não enfraquece a participação do governo na agenda da conservação, já que neste processo o setor público assume um papel primordial de regulamentar, monitorar e olhar o desempenho do setor privado e as entregas de bens e serviços públicos à população. Além disso, continua a exercer sua função de gestor da área protegida, regulamentando as ações de modo a conservar e preservar o meio ambiente envolvido.

Não se pode esquecer, no entanto, que a construção de parcerias em UCs é um processo demorado e de várias etapas. Demanda tempo, recursos e equipe especializada. Por estar ainda em fase de desenvolvimento no Brasil, há poucos modelos de referência, sendo necessário olhar para os bons exemplos do mundo e adequá-los ás especificidades da realidade brasileira. O processo precisa ser transparente, envolvendo tanto a população local, como os principais agentes locais, bem como a iniciativa privada. A interação de todos os envolvidos pode gerar um projeto profícuo para todas as partes envolvidas: o poder público, o privado e a sociedade.

Como observado nos casos apresentados, existem poucos contratos de concessão em vigor no Brasil, mas muitas novas oportunidades surgindo. De maneira geral, pode-se dizer que a maioria dos projetos em vigor possuem pontos em comum, a saber, a melhoria dos serviços de uso público, a preservação da natureza, a diminuição dos gastos de responsabilidade do governo com a manutenção e conservação da área protegida e o desenvolvimento socioeconômico local. Acredita-se assim, que se essas concessões ou parcerias forem elaboradas com transparência, seguindo as normas ambientais e os agentes envolvidos, os resultados poderão ser positivos pautando uma maior geração de riqueza, renda, empregos, oportunidades de lazer e bem-estar, cooperando, assim, para o desenvolvimento sustentável do país.

Tendo em vista os modelos de gestão apresentados, pode-se concluir que existem diversos instrumentos que podem ser utilizados pelo Poder Público para a gestão do uso público das unidades de conservação no país. Cada modelo apresenta suas vantagens e desvantagens, e logo precisam ser estudados em detalhe respeitando a idiossincrasia de cada área protegida em questão. Em outras palavras, não há uma

formula universal que se aplica a todos os casos. Na verdade, as opções devem ser avaliadas caso a caso, de acordo com as circunstancias especificas de cada UC e dos serviços nela autorizados.

A iniciativa privada, com os incentivos corretos e bem regulamentada, pode ser uma grande parceira para transformação das unidades de conservação brasileiras, as tornando destinos de sonho, presentes no imaginário de lazer, turismo e conhecimento da sociedade brasileira e mundial.

7 BIBLIOGRAFIA

AEN/PR. Agência de notícias do Governo do Paraná. **Governo do Paraná**, 2015. Disponivel em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=86087>. Acesso em: 30 março 2017.

ANDRADE, J. T.; SILVA, J. D. A. Categorias de florestas estabelecidas nos códigos florestais de 1934 e 1965. **Floresta e Ambiente**, v. V. 10, n 2, p. 78-86, 2003.

BANCORBRÁS, I. Instituto Bancorbrás, 2016. Disponivel em: <http://www.institutobancorbras.org.br/posts/dica/336-definicoes-de-ong---os---osc---oscip>. Acesso em: fevereiro 2017.

BATARCE, A. P. A. **Evolução das Unidades de Conservação no contexto nacional**. Porto Alegre: Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos, Associação dos Geografos Brasileiros. 2010.

BOO, E. **The ecotourism boom, planning for development and manegement**. Washington: WWF, v. 2, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. LOA 2015 - Projeto de Lei nº13.115 de 2015. **Consulta**, 2015. Disponivel em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015>. Acesso em: novembro 2016.

CANYON. The Canyon, 2017. Disponivel em: <http://www.thecanyon.com/assets/css/images/grandcanyon1.jpg>. Acesso em: 1 maio 2017.

CARBONE, A. S. et al. Gestão de áreas verdes no municipio de São Paulo: ganhos e limites. In: _____ **Projeto nº 133347/2012-5, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico(CNPq) e Projeto nº 2012/02605-4, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)**. São Paulo: [s.n.], 2015. p. 201-220.

CAREY, M. U.S. National Parks Attendance Hit Record High in 2016. **Condé Nast Traveler**, 2017. Disponivel em: <http://www.cntraveler.com/story/us-national-parks-attendance-hit-record-high-in-2016>. Acesso em: 30 abril 2017.

CARRILLO, A. C.; CATAPAN, M. I. S. **Levantamento e sistematização de modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das Unidades de Conservação**. [S.l.]: Parcerias Ambientais Público-Privadas; IBAM; ICMBio; BID, 2016.

CARVALHO, C. et al. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Presidência da República do Brasil, 1995.

CASTRO, E. V.; SOUZA, T. B.; THAPA, B. Determinants of tourism attractiveness in the National Parks of Brazil. **Parks: The International Journal of Protected Areas and Conservation**, v. 21.2, p. 51-62, Novembro 2015.

CATARATAS DO IGUAÇU S.A. Parque Nacional do Iguaçu - Patromônio Natural da Humanidade. **Cataratas do Iguaçu**, 2017. Disponivel em: <http://www.cataratasdoiguacu.com.br/parque-nacional-do-iguacu/sobre-o-parque>. Acesso em: 3 maio 2017.

CATARATAS S.A. Reajusto do ingresso do Parque Nacional do Iguaçu. **Cataratas do Iguaçu**, 2016. Disponivel em: <https://www.cataratasdoiguacu.com.br/imprensa/noticias/2016/10/valor-do-ingresso-do-parque-nacional-do-iguacu-sera-reajustado>. Acesso em: 17 maio 2017.

CATARATAS, G. Cataratas do Iguaçu. **Parque Nacional do Iguaçu**, 2015. Disponivel em: <https://www.cataratasdoiguacu.com.br/cataratas-do-iguacu-sa/sobre>. Acesso em: março 2017.

CGP; UPPP. **Manual de Parcerias Público-Privadas - PPPs**. Rio de Janeiro: Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas; Unidade de Parcerias Público-Privadas, 2008.

CGU. Portal de Transparência do Governo Federal: Gastos Diretos por Órgão Executor. **Ministerio da transparencia, fiscalização e controladoria-geral da união**, 2016. Disponivel em:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasPrincipal2.asp?>. Acesso em: 22 novembro 2016.

CNUC/MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação por Bioma atualizado em 09/08/2016**, 2016. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Agosto%20-%20Biomas%201.pdf>. Acesso em: 20 outubro 2016.

CNUC/MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Tabela consolidada das Unidades de Conservação atualizada em 09/08/2016**, 2016A. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Agosto%20-%20Categorias_copy.pdf>. Acesso em: 20 outubro 2016.

CORREIA, W.; BERGAMIM, G. Cotidiano. **Folha de São Paulo**, 2016. Disponivel em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/10/1820353-doria-quer-conceder-ibirapuera-e-parque-do-carmo-a-iniciativa-privada.shtml>. Acesso em: março 2017.

COSTA, P. C. **Unidades de conservação:** matéria-prima do ecoturismo. São Paulo: Aleph, 2002.

CRUZ, B. Bruno Cruz. **Flickr**, 2008. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/124252692@N08/14634403538/>. Acesso em: 19 maio 2017.

DENMAN, R. et al. **Turismo favorecendo a biodiversidade:** Um manual para a aplicação das Diretrizes da CDB para a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo. Montreal, Quebec: Secretariado da Convenção sobre Diversidade, 2015.

DESCIO, F. et al. **Projeto CUCA: Estratégia de conservação junto a comunidade de entorno ao Parque Estadual da Cantareira - São Paulo - Brasil**. Curso de Especialização em Educação Ambiental: Monografias Ambientais ISSN: 2236-1308. São Paulo, p. p. 1145-1156. 2012. (v. 5, nº 5).

DOC. **Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand's national parks**. Wellington: [s.n.], 2011.

DOC. **Visiting New Zealand´s Conservation Land:** Concessions guidelines for commercial tour operators, coach companies and guides. Wellington: Department of Conservation, Conservation Partnerships Unit, 2015, tradução nossa.

DOC. National Parks. **Department of Conservation**, 2017. Disponivel em: <http://www.doc.govt.nz/parks-and-recreation/places-to-go/national-parks/>. Acesso em: 1 maio 2017.

DOC. Tongariro National Park. **Department of Conservation**, 2017. Disponivel em: <http://www.doc.govt.nz/parks-and-recreation/places-to-go/central-north-island/places/tongariro-national-park/?activity=concessionaires>. Acesso em: 7 maio 2017.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. D. A.; OLIVEIRA, D. D. Uma análise sobre a história e a situação das Unidades de Conservação no Brasil. **Conservação da Biodiversidade: Legislação e políticas públicas**, p. 341-385, 2010.

EAGLES, P.; MCCOOL, S.; HAYNES, C. **Sustainable Tourism in Protected Areas Guideline for Planning and Management**. [S.l.]: IUCN - The Wolrd Conservation Union, 2002.

EMBRATUR; IBAMA. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo**. Brasília: Grupo de Trabalho Interministerial - MICT/MMA, 1994.

E-SIC. Arrecadação no Parque Nacional do Iguaçu - Pedido 02680002128201516. **Acesso à Informação do Governo Federal**, 2015. Disponivel em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=432542&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8ff4-376b5ebb3bef>. Acesso em: 17 maio 2017.

FIORILLO, C. A. P. Direito Ambiental Internacional e Biodiversidade. **Justiça Federal - Conselho da Justiça Federal**, 1999. Disponivel em: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero8/painel83.htm>. Acesso em: 25 outubro 2016.

FUNBIO. **Quanto custa uma Unidade de Conservação Federal:** Uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). 1ª Edição. ed. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2009.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. **Plano de Manejo do Parque Estadual da Cantareira**. São Paulo: Fundação Florestal; Instituto Florestal; Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2009.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. **Plano de Manejo do Parque Estadual da Cantareira**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Secretaria do Meio Ambiente, 2009.

GARBELINI, S. M. **Manual prático de unidades de conservação**. Goiânia: Ministério Público do Estado de Goiás, ESMP, 2011.

GODOY, R. D. C.; LEUZINGER, D. O financiamento do Sistema nacional de Unidades de Conservação no Brasil: Características e tendências. **Revista de Informação Legislativa**, v. Ano 52, número 206, p. 223-243, 2015.

GOMES, A. Legislação Ambiental e Direito: Um olhar sobre o Artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil. **Revista Científica Eletrônica de Administração - ISSN: 1676-6822**, Garça, n. Ano VIII, número 14, junho 2008.

GOMES, A. Legislação ambiental e direito: um olhar sobre o artigo 255 da Constituição da República Federativa do Brasil. **Revista Científica eletrônica de administração - ISSN: 1676-6822**, VII - Número 14 - 2008.

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. D. F.; CARVALHO, D. M. P. **Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu**. BNDES Setorial. Rio de Janeiro, p. 171-210. 2006. (24).

GUMARÃOES, D. Educação SP. **Flickr**, 2016. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/educacaosp/31410230710/in/photolist-GLY6Sf-GLY6MW-GyeYvY-GyeYpL-9kEU1q-G6BGsB-xskaoP-R4odc7-wV5QMu-wQFWUy-wzjdKL-xaULDW-wV4Tpa-QcwhKL-QcwhGQ-QcwhCG-QngeJu-QngeCY-QngexC-QngenC-Qnge9w-Qnge5o-PRBFay-PRBF77-PRBF1W-PRBESE-PRBENb->. Acesso em: 17 maio 2017.

HASSLER, L. A importância das unidades de conservação no Brasil. **Sociedade & Natureza**, p. 79-89, 2005.

HELISUL. Voos panorâmicos. **Helisul**, 2017. Disponivel em: <http://www.helisul.com/servicos/voos-panoramicos/foz-do-iguacu>. Acesso em: 18 maio 2017.

HIRATA, S. R. **Gestão da visitação em Unidades de Conservação:** o caso do Parque Estadual de Campos do Jordão, SP. Piracicaba: Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz": Dissertação de Mestrado, 2013.

IBAMA. **GEO Brasil 2002 - Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2002.

IBAMA. **Roteiro Metodológico de Planejamento:** Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica. [S.l.]: Ministério do Meio Ambiente (MMA); , 2002.

IBGE. IBGE Estados - São Paulo, 2016. Disponivel em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp>. Acesso em: 7 novembro 2016.

ICMBIO. **Programa de Turismo nos Parques**. Ministério do Meio Ambiente; ICMBio. Brasília. 2008.

ICMBIO. **Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo de Florestas Nacionais**. Brasília: [s.n.], 2009.

ICMBIO. Contratos de Concessõa atualmente em vigor nos Parques Nacionais, 2015A. Disponivel em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/concess%C3%B5es.pdf>. Acesso em: Fevereiro 2017.

ICMBIO. ICMBio: Dados de visitação das unidades de conservação, 2015B. Disponivel em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Dados_de_visita%C3%A7%C3%A3o_DCOM.pdf>. Acesso em: 2016.

ICMBIO. **Concessões ICMBio: Prioridades de execução 2016-2018**. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios. Brasília, disponível em

http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/voluntariado/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICMBio.pdf. 2016A.

ICMBIO. **Dados de Visitação 2007-2016**, 2016B. Disponivel em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Dados_de_visita%C3%A7%C3%A3o_DCOM.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

ICMBIO. ICMBio. **Dados de Visitação 2007-2015**, 2016C. Disponivel em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Dados_de_visita%C3%A7%C3%A3o_DCOM.pdf>. Acesso em: outubro 2016.

ICMBIO. ICMBio. **IMCBio investe em concessões nos parques nacionais**, 2016D. Disponivel em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8620-concessoes>. Acesso em: 16 janeiro 2017.

ICMBIO. **Relatório de Gestão 2015_Internet**. Brasília: [s.n.], 2016E.

ICMBIO. **Relatório de Gestão exercício 2015 do ICMBio**. Brasília: [s.n.], 2016F.

IPEA. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [S.l.], p. 109-119. 2009. (Disponibilizado no site do Ministério do Meio Ambiente http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/usos-permitidos).

IUCN. International Union for Conservation of Nature, 30 Agosto 2016. Disponivel em: <https://www.iucn.org/>.

LIMA, A. M. L. P. et al. Problemas de utilização na conceituação de temas como espaços livres, áreas verdes e correlatos. **Congresso Brasileiro de Arborização Urbana, São Luiz**, São Luiz, p. p.539-549, 1994.

LLARDENT, L. R. A. **Zonas vierdes y espacios libres en la ciudad**. Madrid: Closas-Orcoyen, 1982.

MÁXIMO, L. Governo de SP anuncia concessão de 5 parques à iniciativa privada. **Valor Econômico**, 2017. Disponivel em: <http://www.valor.com.br/brasil/4918518/governo-de-sp-anuncia-concessao-de-5-parques-iniciativa-privada>. Acesso em: 30 março 2017.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F. **Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional**. Rio de Janeiro: United Nations Environment Program (UNEP) | World Conservation Monitoring Center, 2011.

MELLO,. Alckmin sanciona lei que concede 25 parques estaduais à iniciativa privada. **EBC Agência Brasil**, São Paulo, 30 junho 2016. Disponivel em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/alckmin-sanciona-lei-que-concede-25-parques-estaduais-inciativa-privada>. Acesso em: 2017.

MENDEZ, J. M. D. **Proteção de áreas naturais e desenvolvimento social:** Percepções de um conflito na gestão de Unidades de Conservação de Proteção Integral. Piracicaba: Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz, 2008.

MENIS, P.; CUNHA, I. P. R. Unidades de Conservação: breve histórico. **Natureza, saúde e sustentabilidade**, p. 53-62, 2010.

MEYER, W.; HUGGINS, L. E. **A Tale of Two Parks**. PERC Case Studies Series. [S.l.]. 2013, tradução nossa.

MFERBFRISKE. Flickr, 2014. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/23255550@N08/16336461238/>. Acesso em: 14 abril 2017.

MILANO, S. M. Unidades de conservação: conceitos básicos e princípios gerais de planejamento, manejo e administração.. **Apostila do curso sobre manejo de áreas naturais protegidas**, p. p. 1-62, 1993.

MINC. **Plano da Secretaria da Economia Criativa**. Brasília: Ministério da Cultura; Governo Federal do Brasil, 2012.

MJMALONE. MJMaline54. **Flickr**, 2009. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/malonemj/3718238577/in/photolist-6EyWMF-e8zavA-e8tu4i-8zR9VC-ecEG3j-edG3ce-ogGpgm-9zSkGs-8ccRy1-jfL3c3-o6CA9s-7U6hn7-eaVLLF-asqPZ4-8VkiaD-astquS-ekdx3h-4hFJCA-6QFvrx-4BJdFv-dxwzSZ-GYaY2B-ek71fZ-asqPoe-fNhr9p-nHvuB1-e5U3cL-asq>. Acesso em: 18 maio 2017.

MMA. **A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB**. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas; Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade, 2000.

MMA. **Programa Nacional de Florestas - PNF**. Brasília: MMA, SBF, DIFLOR, 2001.

MMA. **Diretrizes para Visitação em unidades de conservação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Áreas Protegidas, 2006.

MMA. Áreas prioritárias - Mapas por Bioma da 1ª atualização. **Ministério do Meio Ambiente**, 2007. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/%C3%A1reas-priorit%C3%A1rias/item/489>. Acesso em: 14 abril 2017.

MMA. Ministério do Meio Ambiente: Pilares para a sustentabilidade financeira, 2009. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc/sustentabilidade-financeira/pilares-para-sustentabilidade-financeira>. Acesso em: 26 novembro 2016.

MMA. **Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas, 2010.

MMA. **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza. Luções do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011.

MMA. Áreas Protegidas. **Ministério do Meio Ambiente**, 2016A. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas>. Acesso em: 20 novembro 2016.

MMA. Lições aprendidas sobre a etapa de planejamento em planos de manejo de UC. **Ministério do Meio Ambiente, Comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de UC**, 2016A. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80255/LICOES_APRENDIDAS_etapa_planejamento.pdf>. Acesso em: 20 outurbo 2016.

MMA. Ministério do Meio Ambiente, 2016B. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 20 Setembro 2016.

MMA. Ministério do Meio Ambiente: Biodiversidade Brasileira, 2016C. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>. Acesso em: 02 outubro 2016.

MMA. MMA - Ministério do Meio Ambiente, 2016D. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 20 Setembro 2016.

MMA. Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. **Ministério do Meio Ambiente**, 2016E. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>. Acesso em: 25 outubro 2016.

MMA. Áreas Prioritárias: áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira. **Ministério do Meio Ambiente**, 2017. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira/%C3%A1reas-priorit%C3%A1rias>. Acesso em: 14 abril 2017.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Criação UC´s**, 2017. Disponivel em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs>. Acesso em: 14 abril 2017.

MTUR. **Lei Geral do Turismo n.º 11.771/08, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.** Brasilia: Ministério do Turismo, 2008.

MTUR. **Plano Nacional de Turismo. O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016**. Brasília: Ministério de Estado do Turismo, 2013.

MTUR. **Brazil:** the best place to invest in tourism. Brasília: Ministéri do Estado de Turismo, 2014.

MTUR. Ministério do Turismo, 2015. Disponivel em: <http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/957-turismo-movimenta-r-492-bilhoes-no-brasil.html>. Acesso em: 23 dezembro 2016.

NOGUEIRA, O. Flicker, 2009. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/55953988@N00/3816342622/>. Acesso em: 14 abril 2017.

NPS. Tourism to Yellowstone National Park creates S638.6 million in Economic Benefits. **National Park Service**, 2016. Disponivel em: <https://www.nps.gov/yell/learn/news/16021.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. **2016 National Park Visitor Spending Effects: Economic Contributions to Local Communities, States**. Natural Resource Report NPS/NRSS/EQD/NRR—2017/1421. Fort Collins, Colorado. 2017A, tradução nossa.

NPS. Authorized Service Catagories Yellowstone. **National Park Service**, 2017B, tradução nossa. Disponivel em: <https://www.nps.gov/yell/getinvolved/auth-service-cat.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. Concessions Management in Yeloowstone. **Nationa Park Service**, 2017C, tradução nossa. Disponivel em: <https://www.nps.gov/yell/learn/management/concessions-mgmt.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. Concessions NPS. **Commercial Services Management**, 2017D, tradução nossa. Disponivel em: <https://concessions.nps.gov/management.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. Doing Business with Us. **NSP**, 2017E, tradução nossa. Disponivel em: <https://www.nps.gov/aboutus/doingbusinesswithus.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. Explore the Mammoth Hot Springs Area - Yellowstone. **National Service Park**, 2017F, tradução nossa. Disponivel em: <https://www.nps.gov/yell/planyourvisit/exploremammoth.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. Fees & Passes Yellowstone. **National Park Service**, 2017G, tradução nossa. Disponivel em: <https://www.nps.gov/yell/planyourvisit/fees.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. Organizational Structure of the National Park Service. **National Park Service**, 2017H, tradução nossa. Disponivel em: <https://www.nps.gov/aboutus/organizational-structure.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

NPS. Places to go in Yellowstone. **National Park Service**, 2017I, tradução nossa. Disponivel em: <https://www.nps.gov/yell/planyourvisit/placestogo.htm>. Acesso em: 1 maio 2017.

OLIVEIRA, B. Flickr, 2007. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/52420749@N05/4925138792/>. Acesso em: 14 abril 2017.

PÁDUA, M. T. J. Categorias de Unidades de Conservação: Objetivos de Manejo. **Boletim FBCN**, p. 78-84, 1978.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. **Espaços territoriais especialmente protegidos:** conceitos e implicações jurídicas. Campinas: [s.n.], 2008.

PIMENTEL, D. D. S. **Os "parques de papel" e o papel social dos parques**. Piracicaba: Universidade de São Paulo: Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" Tese de doutorado, 2008.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico:** Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. São Paulo : [s.n.], 2014.

PWC. **Cataratas do Iguaçu S.A.: Demonstrações financeiras individuais e consolidadas de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil em 31 de dezembro de 2014 e relatório dos auditores independentes**. Barueri. 2014.

RADAR PPP; SEMEIA. **PMI como ferramenta para a conservação de Parques no Brasil**. São Paulo. 2015.

RICARDO, F. P.; FUTADA, D. M. Unidades de Conservação no Brasil, 2016. Disponivel em: <https://uc.socioambiental.org/>. Acesso em: 2016.

RICARDO, F. P.; FUTADA, S. D. M. O que são áreas protegidas? **Unidades de Conservação no Brasil**, 2016. Disponivel em:

<https://uc.socioambiental.org/introdu%C3%A7%C3%A3o/o-que-s%C3%A3o-%C3%A1reas-protegidas>. Acesso em: 10 abril 2017.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Marco Conceitual e Diretrizes para terceirizações administrativas em Unidades de Conservação**. [S.l.]: Tereza Moreira, 1999.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Marco Conceitual e Diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação**. Brasília: [s.n.], 1999.

RODRIGUES, G. D. O.; GODOY, L. R. D. 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, n. UFPR, p. 75-88, jul./dez. 2013.

RODRIGUES, R. R. et al. **Diretrizes para a conservação e restauração da biodiversidade no Estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo; Secretaria do Meio Ambiente; Instituto de Botânica; FAPESP; Programa BIOTA/FAPESP, 2008.

ROGG4N. ROGG4N. **Flickr**, 2014. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/128294308@N05/16599218490/>. Acesso em: 18 maio 2017.

ROSS, M. **Flickr**, 2014. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/morten_ross/16540642287/>. Acesso em: 14 abril 2017.

SANTOS, A. A. **Concessão ou terceirização de serviços turísticos em Parques Nacionais Brasileiros:** incentivos ao aumento de receitas. Lavras: Tese do Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais da Universidade Federal de Lavras, 2010.

SANTOS, A. A. **Concessão e ou terceirização de serviços em parques nacionais:** incentivo ao aumento de receitas. Lavras: UFLA, 2011.

SEA et al. Ilha Grande para Todos. **Parceria Ilha Grande**, 2016. Disponivel em: <http://www.ilhagrandeparatodos.rj.gov.br/>. Acesso em: março 2017.

SEBRAE. Organização Empresarial - SEBRAE. **O que é Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP**. Disponivel em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico,554a15bfd0b17410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: fevereiro 2017.

SEMEIA. **Análise 2012:** Uso Público e Parcerias para Conservação e Desenvolvimento. São Paulo: [s.n.], 2012.

SEMEIA. Além da conservação e do impacto econômico. **Biblioteca Semeia**, São Paulo, Junho 2014.

SEMEIA. **Unidades de Conservação no Brasil:** A contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico / Instituto Semeia. São Paulo: Instituo Semeia, 2014.

SEMEIA. Blog do Semeia, 2015A. Disponivel em: <http://semeia.org.br/blog/?p=414>. Acesso em: fevereiro 2017.

SEMEIA. **Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros:** A perspectiva dos gestores. São Paulo: [s.n.], 2015B.

SEMEIA. **Modelos de Gestão Aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil:** Série Diagnóstico Brasil. 1ª Edição. ed. São Paulo: [s.n.], 2015C.

SEMEIA, I.; DA RIVA, A. L.; WEISS, R. L. Braços adicionais para conservação: o papel estratégico das parcerias com o setor privado. In: ARAUJO, M. A. R.; MARQUES, C. P.; BITTENCOURT, R. F. **Unidades de Conservação no Brasil:** O caminho da gestão para resultados. [S.l.]: Rima, 2012. Cap. 26, p. 461-486, p. 536.

SEPE, P. M.; GOMES, S. **Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo**. São Paulo. 2008.

SFB. Sistema Nacional de Informações Florestais. **Serviço Florestal Brasileiro**, 2016. Disponivel em: <http://www.florestal.gov.br/snif>. Acesso em: 19 novembro 2016.

SILVA, A. N. et al. **Unidades de Conservação da natureza**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo; Secretaria do Meio Ambiente; Fundação Florestal, 2009.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SIMÕES, L. L.; OLIVEIRA, L. R. C. N. D. **Implementação do RAPPAM em Unidades de Conservação do Instituto Florestal e da Fundação Florestal de São Paulo**. [S.l.]: WWF-Brasil; Governo do Estado de São Paulo; Secretaria do Meio Ambiente; Fundação Florestal; Instituto Florestal;, 2004.

SIMONETTI, S. R.; NASCIMENTO, E. P. D. Uso público em unidades de conservação: fragilidades e oportunidades para o turismo na utilização dos serviços ecossistêmicos. **Somanlu: Revista de Estudos Amazônicos**, v. ano 12, nº1, p. 173-190, jan./jun. 2012.

SMA; IF. **Investário Florestal da Vegetação Natural do Estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo; Secretaria do Meio Ambiente - Instituto Florestal, 2005.

SOARES, T. Aumenta arrecadação no Parque Nacional do Iguaçu. **Gazeta Diário**, 2015. Disponivel em: <http://gazetanews.inf.br/aumenta-arrecadacao-no-parque-nacional-do-iguacu/>. Acesso em: 17 maio 2017.

SOBRINHO, E. J. M.; RIBEIRO, M. C. Apresentação: Novas áreas verdes para São Paulo. In: WHATELY, M., et al. **Parques Urbanos municipais de São Paulo:** subsídios para gestão. São Paulo: Instituto Socioambiental / Prefeitura de São Paulo, 2008. p. 13-16.

SOSMA. **SOS Mata Atlântica**, 29 Agosto 2016. Disponivel em: <https://www.sosma.org.br/103188/areas-verdes-sp/>.

SOSMA. SOS Mata Atlântica, 2017. Disponivel em: <https://www.sosma.org.br/nossa-causa/a-mata-atlantica/>. Acesso em: 05 janeiro 2017.

SOUZA, N.. Unidades de Conservação em áreas urbanas - o caso do Parque Cinturão Verde de Cianorte - Móodulo Mandhuy. **Raega: O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, v. v. 23, p. p.448-488, 2011.

SOUZA, P. C.; MARTOS, H. L. Estudo do uso público e análise ambiental das trilhas em uma unidade de conservação de uso sustentável: Floresta Nacional de Ipanema, Iperó - SP. **Sociedade de Investigações Florestais**, v. V. 32, n.1, p. 91-100, 2008.

STRUCK, M. B. Mathieu Bertrand Struck. **Flickr**, 2007. Disponivel em: <https://www.flickr.com/photos/mathieustruck/5724219591/in/photolist-9HQ84e-rJcvS-88GPae-dWarFQ-aAJwG4-e4sLiL-nxUWVi-929aw-pvDbod-e7we15-bSW7pF-e6Emqe-bjRdoC-6J3cJ2-e6L1KG-8YsPg-qimKp-nHzxua-dVf4vS-pPiP8b-k5gwdy-e7weRd-8xy9Vw-e7weTy-qayA2z-awbDja-8CPkA4-6y>. Acesso em: 17 maio 2017.

SVMA. Prefeitura de São Paulo; Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Disponivel em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/parques/programacao/index.php?p=144010>. Acesso em: 2 Setembro 2016.

TRZYNA, T. et al. **Urban Protected Areas:** Profiles and best practice guidelines. Suiça: IUCN, 2014.

UNITED NATIONS. **The World´s Cities in 2016 Data Booklet**. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. [S.l.]. 2016.

USDA. **Fiscal Year 2017 Budget Overview**. U.S. Forest Service. [S.l.]. 2016.

VALLEJO, L. R. Unidades de Conservação: Uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. **GEOgraphia, Universidade Federal Fluminense**, v. V. 4, nº 8, n. Disponível em: Acesso em: 20 nov 2016, p. 57-78, 2001.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015: Growth through Shocks**. World Economic Forum. Geneva. 2015.

WWF. WWF Brasil: Sala de Imprensa: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) completa 14 anos de avanços e desafios, 2014. Disponivel

em: <http://www.wwf.org.br/informacoes/sala_de_imprensa/?40382/Sistema-Nacional-de-Unidades-de-Conservacao-SNUC-completa-14-anos-de-avancos-e-desafios>. Acesso em: outubrro 2016.

WWF-BRASIL. **Unidades de Conservação:** Conservando a vida, os bens e os serviços ambientais. São Paulo: WWf - Brasil, 2008.