

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CECÍLIA FERNANDES DE VILHENA

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) NA GESTÃO DOS
PARQUES NO BRASIL: Perspectivas e desafios na implementação do
Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais**

Belo Horizonte - MG

2022

Cecília Fernandes de Vilhena

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) NA GESTÃO DOS
PARQUES NO BRASIL: Perspectivas e desafios na implementação do
Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Professor Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2022

V711p Vilhena, Cecília Fernandes.
Parcerias público-privadas (PPPs) na gestão dos parques no Brasil [manuscrito] : perspectivas e desafios na implementação do Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais / Cecília Fernandes Vilhena. – 2022.
[16], 187 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 173-183


1. Proteção ambiental – Minas Gerais. 2. Parceria Público Privada (PPP) – Minas Gerais. 3. Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais (PARC). 4. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

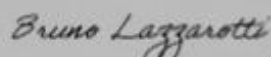
CDU 504.06:35(815.1)

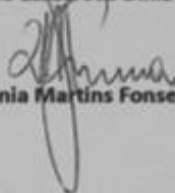
**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2020/2022

Aos Vinte e nove de março do ano de dois mil e vinte e dois, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) NA GESTÃO DOS PARQUES NO BRASIL: Perspectivas e desafios na implementação do Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais", elaborada por CECILIA FERNANDES DE VILHENA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Orientador, Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador, e Doutora Virginia Martins Fonseca (UFVJM) - Avaliadora. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua APROVAÇÃO.


Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Orientador


Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) – Avaliador


Doutora Virginia Martins Fonseca (UFVJM) - Avaliadora

À meu filho, que é fonte de alegria, inspiração e motivo
para seguir em frente!

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, meu pai e irmão que mantêm os laços familiares vivos com a certeza que nunca caminharemos sozinhos.

Ao meu marido, Fred, e meu filho, Gustavo, por estarem ao meu lado e por compreenderem a minha ausência e exaustão em momentos diversos.

À minha querida cunhada, Marcela, por fazer parte da minha rede de apoio na jornada da maternidade, tendo me apoiado no cuidado do meu filho em dias importantes de finais de semana, feriados e férias para que eu pudesse me dedicar a esse trabalho.

Aos meus familiares e verdadeiros amigos, pela presença e incentivo de sempre.

Aos meus mestres da Fundação João Pinheiro, escola que me propiciou alegria em estudar, em aprender, renovou e aprimorou o meu conhecimento, além de ter oportunizado laços de amizades.

Aos meus colegas do mestrado, parceiros diários dessa caminhada, em especial à Thaisa, Larissa e Priscila, que tornaram essa jornada mais leve e divertida.

Aos membros da banca examinadora pelas generosas sugestões.

Ao meu orientador por todas as observações e contribuições para o desenvolvimento da dissertação.

À equipe do IEF, em especial aos gerentes dos Parques Estaduais de Minas Gerais que se dispuseram a participar das entrevistas e sempre me atenderam com muita presteza.

E, por fim, a Deus por estar sempre comigo, me guiando, iluminando e abençoando com a força necessária para enfrentar todos os obstáculos, sem nunca desistir!

RESUMO

A criação de unidades de conservação (UCs) é reconhecida mundialmente como uma das estratégias mais importantes no âmbito da política de conservação ambiental. Entretanto, no Brasil, apesar dos avanços obtidos na quantidade de UCs criadas a partir da instituição da Lei 9.985 de 2000, a devida implantação e gestão dessas áreas, pelo poder público, permanece sendo um grande desafio para que elas cumpram efetivamente o seu papel, haja vista os limitados recursos financeiros e humanos disponibilizados. As UCs são divididas em diferentes categorias dentre as quais se destacam os Parques, com objetivos que incluem a promoção de lazer em meio à natureza para a sociedade, atividade com grande potencial econômico a ser explorado. No contexto da Nova Gestão Pública (NGP), com a crise fiscal instalada no país, e sobre o pretexto de melhoria da eficiência na gestão dos parques do Brasil, emerge a busca por modelos de gestão inovadores envolvendo diferentes modalidades de parcerias público-privadas (PPPs), dentre as quais se destacam as concessões. Atualmente, 16 parques nacionais e estaduais contam com contratos de concessões celebrados, sendo a maioria desses celebrados na atual gestão governamental, ou seja, a partir de 2019. Adicionalmente, outras 60 UCs encontram-se em processo de estruturação de projetos de concessões em todo o país. Seguindo essa tendência, em 2019, o Governo de Minas Gerais lançou o Programa de Concessão de Parques Estaduais de Minas Gerais (PARC) com a meta de estabelecer concessões em 20 UCs estaduais até 2022, uma política considerada *top down*, de meta ambiciosa, cabendo salientar a ausência de experiência prévia do órgão ambiental gestor, o Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG), com a celebração de PPPs. O trabalho foi, portanto, desenvolvido com objetivo de analisar as potenciais implicações da concessão de áreas protegidas no país, comparativamente ao modelo tradicional de administração direta pelo poder público, a partir da abordagem do PARC. Para tanto, foram realizadas pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com gestores e conselheiros dos conselhos consultivos das UCs estaduais inscritas no PARC a fim de identificar e analisar as percepções e expectativas dos atores envolvidos, diante desse novo modelo de gestão. Os resultados da pesquisa corroboram que as concessões em parques podem ser de fato uma alternativa de gestão que traga solução para alguns dos gargalos enfrentados pelas UCs, e que há grande aceitação dessa política, tanto por parte dos gestores de UCs, que não vêm outra solução para os problemas vivenciados no modelo atual de gestão, quanto pela maioria dos conselheiros. Entretanto, observou-se que as concessões em áreas protegidas apresentam características próprias devido à finalidade social específica das UCs e ao objetivo

primordial de conservação da biodiversidade, finalidades estas que se colocam em risco diante de um processo de parceria privada que tem, como principal objetivo, a obtenção de lucro. Identificou-se assim os principais aspectos e pontos de melhoria na estruturação do contrato que devem ser observados, incluindo regras claras e limitações de uso para que o objetivo primordial de conservação ambiental das UCs seja garantido; além da definição de mecanismos de envolvimento das comunidades locais, visando-se evitar um processo de exclusão de uso dos bens públicos que possuem finalidade social. Ressalta-se ainda que apesar das concessões se apresentarem como alternativa com ganho de *Value for Money (VfM)*, os benefícios dos projetos só serão alcançados mediante estrita fiscalização do poder público em todo o ciclo de vida dos projetos, processo que se torna bastante desafiador na realidade atual das instituições ambientais brasileiras e, portanto, alvo de grande receio por parte dos entrevistados.

Palavras-chave: parceria público-privada; concessão turística; unidades de conservação; política pública; parques estaduais

ABSTRACT

The creation of conservation units (UCs) is recognized worldwide as one of the most important strategies within the scope of environmental conservation policy. However, in Brazil, despite the advances made in the number of UCs created from the institution of Law 9,985 of 2000, the proper implementation and management of these areas, by the public power, remains a great challenge for them to effectively fulfill their role, given the limited financial and human resources available. The UCs are divided into different categories, among which the Parks stand out, with objectives that include the promotion of leisure in the midst of nature for society, an activity with great economic potential to be explored. In the context of the NGP, with the fiscal crisis installed in the country, and on the pretext of improving efficiency in the management of parks in Brazil, the search for innovative management models involving different modalities of public-private partnerships (PPPs) emerges, among the which concessions stand out. Currently, 16 national and state parks have signed concession contracts, most of which were signed during the current government administration, that is, from 2019. Additionally, another 60 UCs are in the process of structuring concession projects throughout the country. Following this trend, in 2019, the Government of Minas Gerais launched the Minas Gerais State Parks Concession Program (PARC) with the goal of establishing concessions in 20 state UCs by 2022, highlighting the lack of previous experience of the managing environmental agency, the State Forestry Institute (IEF-MG), with the execution of PPPs. The work was, therefore, developed with the objective of analyzing the potential implications of the concession of protected areas in the country, compared to the traditional model of direct administration by the public power, from the PARC approach. To this end, bibliographic and documentary research and interviews were carried out with managers and counselors of the advisory councils of the state UCs registered in PARC to identify and analyze the perceptions and expectations of the actors involved, in view of this new management model. The research results corroborate those concessions in parks can in fact be a management alternative that brings a solution to some of the bottlenecks faced by UCs, and that there is great acceptance of this policy, both on the part of UC managers, who do not see any other solution. for the problems experienced in the current management model, as well as for most of the counselors. However, it was observed that concessions in protected areas have their own characteristics due to the specific social purpose of the UCs and the primary objective of conserving biodiversity, purposes that are put at risk in the face of a private partnership process whose main objective is to, making a profit. Thus, the main aspects and points for improvement in the structuring of the contract that must be observed

were identified, including clear rules and limitations of use so that the primary objective of environmental conservation of the UCs is guaranteed; in addition to defining mechanisms for involving local communities, with a view to avoiding a process of exclusion from the use of public goods that have a social purpose. It should also be noted that despite the concessions being presented as an alternative with value for money gain, the benefits of the projects will only be achieved through strict supervision by the public authorities throughout the life cycle of the projects, a process that becomes quite challenging in the current reality. of Brazilian environmental institutions and, therefore, a target of great fear on the part of the interviewees.

Keywords: public-private partnership; tourism concession; protected area; public policy; state parks

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Cenário das UCs cadastradas no CNUC em relação à existência de conselhos gestor e plano de manejo	40
Figura 2. Status da execução dos recursos advindos da compensação ambiental destinados às UCs federais	45
Figura 3. Marco conceitual proposto pela CMAP-IUCN como referência para metodologias de avaliação da efetividade de gestão das áreas protegidas	48
Figura 4. Painel de gerenciamento e avaliação da efetividade dos Parques Nacionais brasileiros.	51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Despesa liquidada pelo governo federal na função “Preservação e conservação ambiental” em valores absolutos (R\$ de 2017).....	42
Gráfico 2. Histórico de despesa liquidada pelo IEF-MG nas ações orçamentárias relacionadas às UCs estaduais em valores absolutos.....	42
Gráfico 3. Histórico dos recursos executados nas UCs estaduais de MG X Receitas próprias (visitação e compensação ambiental)	46
Gráfico 4. Índice geral de efetividade de gestão nas Unidades de Conservação Federais, nos ciclos Rappam 2005-06 e 2010	50
Gráfico 5. Efetividade de gestão das Unidades de Conservação estaduais de proteção integral de Minas Gerais – Parques estaduais (I).....	52
Gráfico 6. Efetividade de gestão das Unidades de Conservação estaduais de uso sustentável de Minas Gerais.....	52
Gráfico 7. Histórico de formalizações de atos de autorização e permissão nos Parques Nacionais brasileiros – Jan. 2010 a Jul. 2020.....	71
Gráfico 8. Histórico de Unidades de Conservação com Contratos de Concessão Turística formalizados no Brasil.....	76
Gráfico 9. Unidades de Conservação com estudos de concessão previstos ou em andamento nos diferentes entes da Federação brasileira.	77
Gráfico 10. Faixa etária dos conselheiros das UCs	143
Gráfico 11. Tempo de atuação como conselheiro na UC	143
Gráfico 12. Setor que representa no conselho	144
Gráfico 13. Principal relação dos conselheiros com a UC	144
Gráfico 14. Opinião sobre a gestão da UC exclusiva pelo IEF	145
Gráfico 15. Opinião sobre os 03 principais desafios enfrentados pelo IEF na gestão dos Parques/Monumentos	146
Gráfico 16. Opinião sobre a atual política de concessões das unidades de conservação estaduais de Minas Gerais.....	146
Gráfico 17. Opinião quanto à importância do fomento ao turismo na UC.....	147
Gráfico 18. A Concessão vai gerar emprego e renda nas comunidades.....	148
Gráfico 19. A Concessão vai ampliar os serviços e garantir mais segurança e satisfação aos visitantes	149
Gráfico 20. O IEF poderá se dedicar mais às atividades de conservação ambiental da UC ..	149

Gráfico 21. É uma solução inovadora para os atuais problemas e falta de recursos	150
Gráfico 22. Vai aumentar a divulgação da região e valorizar o meio ambiente e cultura local	150
Gráfico 23. A equipe do Parque será mais qualificada.....	151
Gráfico 24. Vai economizar recursos públicos.....	152
Gráfico 25. O Estado irá investir mais na conservação ambiental das UCs.....	152
Gráfico 26. Dados consolidados da opinião quanto aos possíveis benefícios a serem gerados com a concessão	153
Gráfico 27. A concessão vai causar aumento de danos ambientais.....	154
Gráfico 28. A concessão vai gerar aumento das tarifas praticadas dificultando o acesso da população.....	154
Gráfico 29. A concessão contribuirá para a desvalorização da cultura local	155
Gráfico 30. Vai gerar aumento do desemprego na comunidade local.....	155
Gráfico 31. Com a concessão, o privado terá total autonomia sobre o patrimônio público - privatização.....	156
Gráfico 32. A busca pelo lucro do concessionário é incompatível com a necessidade de conservação	157
Gráfico 33. Dados consolidados da opinião quanto às possíveis consequências negativas a serem geradas com a concessão.....	157
Gráfico 34. O processo tem sido participativo e os conselheiros tiveram ou terão oportunidade de se manifestar	159
Gráfico 35. O conselho é o fórum mais adequado para promoção da participação	159
Gráfico 36. As sugestões dadas pelos conselheiros serão, na medida do possível, incorporadas ao contrato	159
Gráfico 37. A participação dos conselheiros tem sido restrita e não será levada em consideração	160
Gráfico 38. O projeto foi ou será apresentado no momento adequado para a devida participação/contribuição dos conselheiros	161
Gráfico 39. Não houve, nem haverá oportunidade de participação.....	161
Gráfico 40. Concessão é o mesmo que privatização	162
Gráfico 41. A concessão da UC é limitada ao direito pela exploração da atividade turística, sob diretrizes do Estado previstas em contrato, por tempo determinado.....	163
Gráfico 42. Opinião sobre os 03 principais aspectos para o sucesso da concessão	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Representatividade da participação de conselheiros das UCs na pesquisa.....	30
Tabela 2. Relação das UCs existentes no território nacional por categoria de manejo.....	38
Tabela 3. Equipe de campo existente X necessária nas UCs estaduais de MG.....	43
Tabela 4. Características do Modelo Econômico-Financeiro do Projeto de Concessão da Rota das Grutas Peter Lund/ 2020	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Categorias de manejo das unidades de conservação	37
Quadro 2. Estudos necessários à estruturação de uma PPP.....	59
Quadro 3. Critérios a serem observados para delegação de serviços públicos no Brasil	65
Quadro 4. Tipos e Instrumentos de Uso de Bem Publico.....	67
Quadro 5. Principais diferenças entre os instrumentos de Concessão, Autorização e Permissão.....	69
Quadro 6. Características dos contratos de Concessão em Parques no Brasil	78
Quadro 7. Lista das unidades de conservação incluídas no PARC	93
Quadro 8. Indicadores de Desempenho do Projeto de Concessão da Rota das Grutas Peter Lund	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica

CF88 – Constituição Federal de 1998

CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CMAF - Comissão Mundial de Áreas Protegidas

CMD – Conselho Mineiro de Desestatização

IEF – Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade

IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza

MMA – Ministério do meio Ambiente

MN – Monumento Natural

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMT – Organização Mundial do Turismo

ONU – Organização das Nações Unidas

PARC - Programa de Concessão de Parques Estaduais de Minas Gerais

PARNA – Parque Nacional

PED – Política Estadual de Desestatização

PE – Parque Estadual

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

PND - Programa Nacional de Desestatização

PPP – Parceria Público-Privada

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TCU – Tribunal de Contas da União

UC – Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	17
2.	METODOLOGIA.....	26
3.	A POLÍTICA AMBIENTAL E A GESTÃO DE UCS NO BRASIL	31
3.1	Breve histórico da política ambiental brasileira.....	31
3.2	A Política das Unidades de Conservação.....	36
3.2.1	Desafios de gestão das unidades de conservação	39
3.2.2	Avaliação da efetividade de gestão das unidades de conservação	47
4.	AS PPPS E SUA APLICAÇÃO NA GESTÃO DE UCS.....	53
4.1	Aspectos teórico-conceituais das PPPs	54
4.2	Os Instrumentos de Parcerias Pública-Privadas na institucionalidade brasileira.....	62
4.2.1	Delegação de serviço público	63
4.2.2	Uso de bem público por particular	66
4.3	Parcerias Público-Privadas (e sua aplicação) nos Parques Nacionais	68
5.	AS CONCESSÕES DE PARQUES NO BRASIL E O PARC.....	75
5.1	Panorama das concessões nos Parques Nacionais	75
5.2	O PARC – Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais .	88
5.2.1	Critérios utilizados para seleção das UCs estaduais no PARC	93
5.2.2	Fases e status das unidades de conservação inseridas no Programa.....	94
5.2.3	A concessão da Rota das Grutas Peter Lund	96
6.	A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DOS CONSELHEIROS DAS UCS ACERCA DA GESTÃO ATUAL DAS UCS E DO PARC	114
6.1	A visão dos gestores de Unidades de Conservação	114
6.2	A percepção dos conselheiros das UCs	141
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	167
	REFERÊNCIAS	173
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GERENTES DE UCS.....	184
	APÊNDICE B – FORMULÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS DAS UCS.....	187

1. INTRODUÇÃO

Diante de uma crescente pressão exercida pelas sociedades sobre o ambiente natural, a criação de espaços especialmente protegidos exerce um papel fundamental na batalha pela conservação da biodiversidade do planeta. Buscando-se alternativas para melhorar a eficiência na gestão desses espaços, emerge no país um recente movimento de celebração de Parcerias Públicas Privadas (PPPs) em sentido amplo, com características próprias que as diferenciam das PPPs de outros setores, como estradas e energias, e que serão debatidas ao longo deste trabalho.

No Brasil, grande parte das áreas naturais protegidas¹ é definida como unidades de conservação (UC), tendo sua criação e implantação regidas pela Lei Federal nº 9.985 de 2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A criação de UCs teve grande avanço no país a partir da instituição do SNUC e, atualmente, estas áreas representam 18% do território nacional (WWF, 2020). Entretanto, não basta criar UCs. Para que estas áreas cumpram efetivamente o papel a que se destinam, as UCs devem ser devidamente implementadas, o que implica, dentre outros aspectos, na existência de um plano de manejo; um conselho gestor; na consolidação territorial, por meio da regularização fundiária, infraestrutura e sinalização; além de ações efetivas de gestão com envolvimento das populações do entorno.

A necessidade de alocação de recursos para as unidades de conservação está prevista no SNUC que dispõe

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

... XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos (BRASIL, 2000, art. 5º)

Contudo, apesar dos avanços quantitativos ocorridos na criação de UCs no Brasil, não foram feitos os devidos investimentos em sua implantação e manutenção. O que se observa é que “*existe mais vontade política para criar parques do que para manejá-los*”

¹ No Brasil as áreas protegidas *lato sensu* não apresentam objetivos explícitos de conservação da natureza, mas contribuem de forma significativa para esse fim, incluindo por exemplo, áreas indígenas e reservas legais. Já as áreas protegidas *stricto sensu* têm esse objetivo como principal e explícito, sendo consideradas unidades de conservação. Para fins deste trabalho não será feita esta diferenciação, considerando áreas protegidas como unidades de conservação na tradução literal do termo inglês ‘*protected area*’.

(DOUROJEANNI, 2002, p.347). Dessa forma, o processo de implantação efetiva não avança, criando os chamados “parques de papel”, ou, como definem *Terborgh e Van Schaik*, “*parques virtuais*”, cuja implementação limita-se a linhas em mapas oficiais, *ficção jurídica que não tem implantação na realidade social na qual estão inseridas*” (PIMENTEL, 2008, p.36).

As UCs necessitam de mais atenção do governo na priorização e destinação de recursos humanos e orçamentários, assim como precisam se tornar elementos mais conhecidos para a população em geral. A gestão destas áreas pode ser modernizada para que seja possível sanar problemas crônicos, tais como lidar com os recorrentes conflitos com populações tradicionais, como os citados por Diegues (2000); dar melhor uso aos escassos recursos financeiros e humanos; monitorar o alcance de resultados pelas ações implementadas (ARAÚJO et. al., 2012); e permitir a participação da sociedade na gestão; dentre outros.

Tradicionalmente, as UCs são administradas pelo poder público e, portanto, em sua implantação e manutenção são utilizados recursos orçamentários. Nesse sentido, a lei do SNUC prevê mecanismos de sustentabilidade financeira das UCs, que incluem, dentre outros, a compensação ambiental², prevista em seu artigo 36, e a possibilidade de cobrança pelos serviços turísticos. Entretanto, tais recursos, se mostram insuficientes e, apesar de representarem verbas de aplicação vinculadas, por vezes são ‘engolidos’ pelo caixa único dos governos, que têm priorizado outros setores na definição do orçamento público.

Dentre as 12 categorias de manejo definidas pela lei do SNUC para as UCs, que se diferenciam conforme seus objetivos de criação e usos permitidos, destacam-se os Parques, principal objeto deste trabalho, fundamentados na preservação de um determinado ecossistema natural de grande relevância ecológica e beleza cênica. Para além da função essencial de conservação da diversidade biológica, os parques têm, como especificidade, a possibilidade de visitação com fins de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo em contato com a natureza (BRASIL, 2000).

² O art.36 da Lei 9985/2000 prevê que, nos casos de licenciamento ambiental, empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, são obrigados a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, mediante valor fixado pelo órgão ambiental licenciador, não sendo este inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

Araújo (2007) destaca que o termo 'Parque Nacional' foi instituído com o propósito de aliar a ideia de reservar um local em meio a natureza com a prática de lazer, de propriedade da nação e sob a responsabilidade de administração pelo governo nacional.

Embora a visitação turística, com finalidade de lazer em meio à natureza, seja um dos objetivos dos parques naturais, o subfinanciamento do sistema das áreas protegidas no país contribui para que os números atuais de visitantes ainda fiquem muito aquém do potencial existente, haja vista que o Brasil é um dos países com maior biodiversidade do planeta. O Fórum Econômico Mundial de 2018 mostra que, apesar de se encontrar na 1ª posição no quesito atratividade turística por suas belezas naturais, o país está na 32ª posição em competitividade de turismo, o que confirma, mais uma vez, o grande potencial subaproveitado da atividade.

Os dados apontam que, em 2019, as UCs federais receberam cerca de 15,3 milhões de visitantes, com um crescimento de 24% em relação ao ano de 2018, sendo 9,77 milhões de visitantes somente nos Parques Nacionais (ICMBIO, 2021a). Contudo, apesar do crescimento na visitação, pesquisa realizada com gestores de parques em todo o país revela que, em 24% dos parques, não há qualquer atividade de uso público; e 20% deles não recebem nenhum visitante. Ainda, entre os parques que estão abertos à visitação, somente 7% declaram que a estrutura existente de apoio à visitação garante plenamente as necessidades básicas em todos os setores ou núcleos do parque, no que diz respeito ao uso público e às atividades relacionadas ao turismo (SEMEIA, 2019b).

A importância econômica do sistema de áreas protegidas no Brasil, especialmente considerando o setor turístico, tem sido objeto de estudos recentes. Young & Medeiros (2018), estimam que o turismo nas áreas protegidas foi responsável, em 2016, pela geração de cerca de R\$2,5 a 6,1 bilhões em receita e 77.000 a 133.000 empregos.

Estudo realizado por Souza e Simões (2018), demonstra que para cada R\$1,00 investido nos Parques, R\$7,00 retornam para a economia. Tais contribuições econômicas consideram os efeitos diretos, os indiretos e os induzidos. Os autores estimam que os gastos do total de 12,4 milhões de visitantes nas UCs federais em 2018 geraram mais de R\$ 8,6 bilhões em vendas totais, R\$ 2,2 bilhões em renda pessoal e R\$ 3,1 bilhões em valor agregado ao PIB, além de gerar e/ou manter 80.000 empregos ao longo do ano. Os autores evidenciam ainda o alto potencial na geração de impostos decorrentes apenas dos efeitos diretos sobre as vendas e remuneração.

Sobre o potencial econômico da atividade, Semeia (2021) infere que o turismo nos parques do Brasil é capaz de gerar um milhão de empregos, além de um impacto substancial no PIB brasileiro, estimado entre R\$ 36 bilhões e R\$ 44 bilhões. Nesse cenário, o número de visitas aos parques brasileiros aumentaria cerca de quatro vezes, atingindo a quantidade de 56 milhões ao ano.

Em um momento em que prevalece o discurso político de que as UCs restringem o crescimento econômico e o desenvolvimento local e de que há pouca motivação da sociedade em manter as áreas protegidas, acredita-se que aliar a conservação desses espaços à geração de receitas, como, por exemplo, por meio do desenvolvimento do ecoturismo nos parques nacionais, pode reduzir este tipo de visão, que contribui para fragilizar o sistema.

O fomento à visitação nos Parques pode aproximar a sociedade das UCs e contribuir para a quebra do paradigma de que a conservação é um entrave ao desenvolvimento. Para além do benefício econômico da atividade turística nas áreas protegidas, argumenta-se que a experiência da visitação em uma área natural é uma estratégia importante visando criar aliados a partir de uma maior afinidade pela natureza, com consequente mudança de postura no que tange às relações da sociedade com o ambiente natural e à valorização de seus espaços protegidos. (PARDINI, 2012; TERBORGH e SCHAİK, 2002).

Entretanto, fomentar de forma adequada o turismo em áreas com restrições de uso e objetivos fundamentais de conservação requer cuidados redobrados e monitoramentos constantes para que os impactos socioambientais negativos desta atividade sejam minimizados.

Para EAGLES et.al (2002), a visitação turística pode gerar três tipos de efeitos negativos nas áreas protegidas. O primeiro seria de natureza econômico-financeira, uma vez que o aumento da demanda pode gerar aumento de custos e possivelmente cargas tributárias mais altas para a comunidade local. O segundo seria de natureza sociocultural, com impactos no aumento de ruídos, desvalorização da cultura local, aumento da criminalidade e contraste acentuado entre a riqueza de turistas e a pobreza da comunidade anfitriã. Por fim, o terceiro, teria natureza ambiental, visto que, como qualquer outra atividade, produz impactos ainda que em baixo nível de intensidade, tais como compactação e remoção do solo, perturbação da fauna silvestre, maior geração de resíduos com possível destinação inadequada, dispersão de espécies exóticas, desmatamentos para construção de acessos e estruturas de apoio, dentre outros.

Tais impactos negativos podem ter diversas formas e ocorrer em diferentes escalas, cabendo ao gestor da UC planejar a exploração turística e identificar as ações pertinentes para que os impactos decorrentes da atividade sejam minimizados, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos da UC e a proteção dos seus recursos alvos de conservação.

É imperioso, portanto, conciliar a capacidade de desenvolver e comercializar produtos turísticos com base na vocação da área protegida e na capacidade de manter a qualidade dessas áreas para uso futuro.

Ainda, tem-se que a atividade turística demanda prestações de serviço muito específicas que não estão vinculadas com a atividade finalística dos órgãos públicos gestores das UCs. Muitas vezes a demanda por gerir a exploração turística ocasiona sobrecarga dos escassos recursos humanos disponíveis que têm que lidar com a atividade, sem a devida expertise e diante da ausência de flexibilidade, agilidade e inovação necessárias - problemas caracterizados como disfunções do modelo de gestão burocrática (Friedberg, 1995; Merton, 1940; Blau, 1955, Crozier, 1993; Selznick, 1957; e Carneiro e Menicucci 2013), adotado pela administração pública.

SEMEIA (2014) corrobora essa percepção ao afirmar que o setor público não seria o agente mais adequado para explorar a atividade turística nos parques, não apenas pela falta de recursos, mas também pela falta de instrumentos gerenciais adequados para administrar atividades que requerem doses elevadas de agilidade, flexibilidade e criatividade, aspectos estes não compatíveis com a burocracia existente nos modelos de gestão pública tradicional. Como solução para esta questão, SEMEIA (2014) sugere os modelos adotados por outros países como referências de arranjos mistos de gestão.

No contexto do movimento reformista da Nova Gestão Pública (NGP), orientado formalmente pela busca por maior eficiência gerencial e redução de custos na provisão de bens e serviços por parte do Estado, as parcerias público-privadas (PPPs) em sentido amplo têm se tornado uma estratégia adotada por diferentes órgãos gestores de parques naturais no Brasil, sejam vinculados aos governos federal, estaduais ou municipais.

Tem sido crescente a utilização dos instrumentos de autorização, permissão e concessão na gestão dos parques, observando-se uma tendência à ampla utilização deste último, apesar de sua maior complexidade. Tal fato reflete a possibilidade de agregar os investimentos necessários a estas áreas e, com isso, a suposta garantia *“do cumprimento de seus objetivos de criação, do aproveitamento sustentável das potencialidades*

econômicas existentes e de uma maior eficiência na gestão e na conservação da biodiversidade". (IEF, 2000, n.p.)

O modelo que vem sendo adotado no país prevê a concessão de serviços de uso público nos parques nacionais, permitindo o repasse à iniciativa privada do direito de exploração dos serviços de ecoturismo e de apoio aos visitantes. O objetivo declarado dessas parcerias é “*gerar mais recursos para investimentos nas unidades de conservação, como uma forma de proteger os recursos naturais e, ao mesmo tempo, proporcionar aos turistas uma melhor experiência durante a visita às unidades de conservação*” (ICMBIO, 2020b, n.p.).

A política de concessão dos parques nacionais se destacou a partir de 2018, com a efetivação de um total de seis UCs sob este regime e várias outras com estudos de concessão em andamento. Já na esfera estadual, as concessões de parques emergem efetivamente a partir de 2019, quando estados como Minas Gerais, São Paulo e Paraná lançam programas de parcerias e concessões em suas respectivas UCs. Atualmente, somam-se 16 UCs com contratos de concessão celebrados no Brasil, tendo sido identificados cerca de 60 projetos de concessões em curso, não apenas de parques nacionais, como também iniciativas no âmbito estadual e municipal.³

Se no Brasil os números de parcerias instituídas para gestão das áreas protegidas ainda são baixos, apesar de crescentes, em outros países concessões semelhantes já são uma realidade em parques. Como ilustração, os Estados Unidos possuem em torno de 500 contratos de concessão de serviços para o setor privado em UCs, vinculados somente a uma agência federal - o *National Park Service* (NPS, 2021).

A redução da dependência das UCs de recursos públicos por meio da ampliação da participação privada em sua gestão aparece como uma promessa para garantir um orçamento estável e que possibilite o desempenho, de maneira mais efetiva, de sua função básica de conservação ambiental. Ao lado disso, há o argumento de que a inserção da iniciativa privada vai reverter em inúmeros benefícios à sociedade, com a geração de emprego e renda às comunidades de seu entorno, a redução do gasto público e a melhoria da conservação ambiental das áreas, uma vez que o poder público passaria a concentrar suas ações nas demandas de conservação, deixando ao parceiro privado a

³ Dados atualizados pela autora em 12 de abril de 2021 a partir de consultas nos sites do ICMBIO, IEF-MG, Secretaria de Infraestrutura de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Paraná, Instituto Semeia, Parceria Ambiental Público-Privada (PAPP), Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP).

responsabilidade pela prestação de serviços turísticos (IEF, 2000; ICMBIO 2020b; DA RIVA e WEISS, 2012; SEMEIA, 2019a).

Em contraponto a esse tipo de raciocínio, há perspectivas que sugerem que os objetivos de lucro de um concessionário são incompatíveis com os objetivos de conservação das áreas naturais protegidas, salientando os possíveis riscos a serem enfrentados para que tais parcerias alcancem de fato os benefícios esperados. Dentre os riscos apontados estão a mercantilização do acesso a essas áreas públicas, a geração de impactos irreversíveis que possam ser causados mediante a sobrevalorização do lucro em detrimento da conservação ambiental e o déficit de capacidade estatal instalada para estruturação, contratação e monitoramento das iniciativas de concessão (RODRIGUES E GODOY, 2013; BRUMATTI, 2020).

Embora os governos apresentem diversas vantagens para justificar os programas de concessão de parques no Brasil, ainda não se conhece efetivamente os reais benefícios e problemas gerados nas unidades concessionadas. Tais benefícios não devem ser mensurados somente sob a ótica econômica, mas também do ponto de vista da geração de resultados para a sociedade e para o meio ambiente.

Não se pode perder de vista que

a convivência entre os regimes público e privado no mesmo espaço, como é o caso da prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação, impõe o desafio constante na busca do equilíbrio entre os resultados econômico-financeiros privados e aqueles relativos à função pública de conservação da área e democratização do seu acesso. (RODRIGUES E GODOY, 2013, p. 13).

Assim, em que pesem as aparentes vantagens econômicas, a bem-sucedida entrega de programas de concessão é, portanto, desafiadora e deve ter como premissas a manutenção da conservação ambiental, a transparência e o envolvimento das comunidades locais, de forma a ensejar a pretendida melhoria da qualidade da gestão das UCs no país.

Esse cenário de transição do modelo de gestão tradicional exclusivo pelos órgãos ambientais com a adoção de iniciativas de PPPs nas UCs em diferentes esferas de governo tende a conferir maior relevância à análise dos custos e benefícios sociais da aplicação de concessões nas áreas protegidas do país. No entanto, a partir de buscas de produções científicas no portal de periódicos da CAPES/MEC, *Scielo* e Google Acadêmico, foram identificadas poucas pesquisas abordando o tema. Mais além, por se tratar de uma política

que vem sendo adotada de forma ampla somente a partir de 2019, também não foram identificadas pesquisas sobre concessões de parques no país a nível dos governos estaduais.

Dessa forma, é importante aprofundar nas análises sobre esses arranjos mistos de gestão, de modo a contribuir para a transparência do processo perante a sociedade e a tomada de decisão na implantação da política de concessão de parques no país. Em que pese ainda não ser possível avaliar os impactos dos recentes contratos de concessão celebrados no âmbito dos programas estaduais, importa examinar os processos de estruturação, participação e gestão dessas iniciativas, buscando-se assim avançar em direção da construção do conhecimento acerca da temática.

Nesse sentido, muitas perguntas podem ser formuladas em relação à política de concessão dos parques nacionais. Quais os tipos de parcerias público-privadas se aplicam às UCs? De que forma a gestão dessas áreas pode ser impactada após a formalização desses contratos? Quais os principais desafios dos órgãos gestores dessas áreas na condução do processo de concessão? Quais as percepções dos diferentes atores envolvidos com a gestão das UCs em relação à política de concessão?

Balizada por tais questionamentos, a pesquisa realizada gravita em torno da abordagem desse movimento recente da celebração de concessão de UCs à iniciativa privada, buscando discutir suas potencialidades, de um lado, e os riscos e desafios que impõe à administração pública na estruturação e gerenciamento dos contratos, de outro, tendo como referência empírica o Programa de Concessão de Parques Estaduais de Minas Gerais - PARC.

O trabalho tem, como objetivo geral, analisar as potenciais implicações da concessão de áreas protegidas no país, comparativamente ao modelo tradicional de administração direta pelo poder público, a partir da abordagem do Programa de Concessão de Parques Estaduais de Minas Gerais (PARC).

Para consecução desse objetivo geral, são definidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as diferentes possibilidades de gestão das áreas naturais protegidas, suas potencialidades e desafios;
- Contextualizar a atual política pública de concessão de parques no Brasil e em Minas Gerais, enfatizando suas motivações, aplicações e arranjos institucionais;
- Identificar e analisar as percepções dos gestores das UCs inseridas no PARC acerca da adoção do mecanismo da PPP;

- Identificar e analisar as principais expectativas dos conselheiros das UCs acerca das concessões dos parques estaduais de MG, avaliando-se os diferentes pontos de vista sob as óticas ambiental, social e econômica;
- Apresentar subsídios para aperfeiçoamentos futuros na estruturação e mecanismos de gestão de contratos de concessão de Parques em Minas Gerais, bem como recomendações para que o estabelecimento das parcerias constitua uma união efetiva em prol da conservação ambiental e sociedade.

Com tal escopo, sistematizou-se o presente trabalho em sete capítulos, iniciando-se por esta introdução, que apresenta o contexto, justificativa e objetivos da pesquisa, seguindo-se o capítulo que descreve os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho. O capítulo três aborda a trajetória da política de proteção ambiental no país, partindo-se do marco da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF88, que elevou o meio ambiente a bem protegido pelo ordenamento jurídico para, na sequência, contextualizar a política de UCs, com especial atenção para os desafios da gestão tradicional no Brasil e em Minas Gerais, que justificam formalmente a procura por modelos de gestão inovadores. No capítulo quatro, aborda-se o modelo administrativo de gestão pública brasileira, destacando-se aspectos da celebração de parcerias público-privadas em diversos setores para, então, apresentar as possibilidades e os instrumentos desta natureza aplicáveis às UCs. Na sequência, o capítulo cinco apresenta o panorama das concessões de parques no Brasil, com destaque para o PARC em Minas Gerais, que se detém no exame de aspectos relativos ao primeiro contrato de concessão celebrado pelo referido programa, envolvendo três UCs que compõem a denominada Rota das Grutas Peter Lund. O capítulo seis é dedicado à apresentação e análise da percepção dos gestores e conselheiros de UCs estaduais acerca do modelo de gestão tradicional e as perspectivas diante da atual proposta de mudança com a instituição de regimes de parceria. Por fim, são expostas as considerações finais, sintetizando os resultados da pesquisa.

2. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa de caráter exploratório, descritivo e analítico do Programa de Concessão de Parques Estaduais de Minas Gerais – PARC, utilizando o estudo de caso para discutir a política de concessão de parques que vem se difundindo pelo país. A abordagem do Programa destaca a concessão da Rota das Grutas Peter Lund, que o integra, para fins de um exame mais detido.

Tendo em vista o caráter exploratório do trabalho, optou-se pela utilização de métodos e técnicas de pesquisa variados, o que se justifica pela necessidade de flexibilidade metodológica que possibilite a abordagem mais ampla do fenômeno estudado. São mobilizados, assim, as pesquisas bibliográfica e documental, além de entrevistas e questionários com interlocutores ou informantes chave.

Apresenta-se o PARC como estudo de caso, com o intuito de propiciar maior detalhamento sobre o tema, reunindo-se elementos importantes do processo de implementação do referido programa, tendo, como fio condutor da análise desenvolvida, a percepção de um grupo delimitado de atores chave. Conforme apontado por Yin (2001, p.33) “*o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real*”. Dessa forma, buscou-se avaliar de forma mais aprofundada as potencialidades, os riscos e desafios do PARC, a partir da ótica de atores chave envolvidos na gestão das UCs estaduais, bem como por meio da análise aprofundada da documentação disponível do Programa, com especial atenção ao projeto de concessão da Rota das Grutas Peter Lund.

A escolha do PARC se justifica por ser este o programa de concessão de parques mais abrangente dentre os demais programas dos governos subnacionais no Brasil, com a audaciosa meta de estabelecer 20 contratos de PPPs, a despeito da ausência de experiência prévia do órgão gestor, o IEF-MG, com o instrumento da concessão. Ressalta-se que, até março de 2022, o único contrato de concessão estabelecido no âmbito do PARC é o da Rota das Grutas Peter Lund, sobre o qual será enfatizada a análise.

A Rota das Grutas Peter Lund constitui o primeiro contrato de concessão de UCs no país que abrange, de forma conjunta, três áreas protegidas, quais sejam o Parque Estadual do Sumidouro - PESU, localizado nos municípios de Lagoa Santa e Pedro Leopoldo; o Monumento Natural Gruta Rei do Mato - MNGRM, em Sete Lagoas; e o Monumento Natural Estadual Peter Lund - MNPL, em Cordisburgo. Tais UCs apresentam aspectos semelhantes na medida em que contemplam as principais cavernas

turísticas do Estado, com enorme potencial, espeleológico, arqueológico e cultural a ser conservado e explorado turisticamente. Em razão desta sinergia, o Governo de Minas impulsionou, ainda em 2011, o estabelecimento da Rota Turística das Grutas Peter Lund, viabilizando significativos investimentos na estruturação dessas áreas. Tais investimentos ocasionaram, conseqüentemente, maior custo de manutenção ao longo dos anos, impulsionando o Estado a buscar meios alternativos de gestão deste ativo, que culminaram na adoção da estratégia de gestão por meio PPP que será melhor detalhada na seção 6.2.3 deste trabalho.

Contextualização da concessão de parques naturais para a exploração turística pela iniciativa privada

Inicialmente, foi realizada a revisão bibliográfica e documental com posterior análise das informações levantadas através de busca em livros, artigos científicos e periódicos, *sites* institucionais e demais documentos e apresentações relativos ao objeto de pesquisa, mais especificamente a concessão de parques para a exploração da iniciativa privada.

Através de buscas no portal de periódicos da CAPES/MEC, *Scielo* e Google Acadêmico, utilizando-se as palavras chaves: “parcerias público-privadas”, “concessão de parques”, “concessão em unidades de conservação”, “concessão de áreas protegidas” e “concessão de serviços turísticos”, bem como pesquisas em sites institucionais que tratam da questão, a exemplo do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)⁴ e do Instituto SEMEIA⁵, buscou-se identificar estudos e pesquisas mais recentes sobre o tema, de forma a prover subsídios teóricos para a análise pretendida pelo presente trabalho.

Por meio de análise documental, complementada por revisão de literatura, o trabalho abordou também o exame do arranjo institucional de gestão das UCs, visando identificar quais os instrumentos e procedimentos possíveis para a gestão das unidades de conservação, como se estruturam e quais os órgãos, setores e atores são envolvidos. No

⁴ O OPAP é um núcleo de pesquisa e de difusão de informação e práticas, que visa promover o conhecimento sobre o tema das parcerias em áreas protegidas, considerando a contribuição da pesquisa, do ensino e da extensão no campo das políticas públicas da área.

⁵ O Instituto Semeia é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos criada em 2011 que tem como missão transformar áreas protegidas em motivo de orgulho para os brasileiros. Nesse sentido, trabalham com os governos federal, estadual ou municipal no apoio ao desenvolvimento projetos que visem inovar os modelos de gestão dos parques naturais e urbanos.

tocante à pesquisa documental, foram pesquisados instrumentos legais que regulamentam a gestão das UCs, as concessões no país e a gestão dos contratos de concessões em parques a nível federal e no Estado de Minas Gerais. Adicionalmente, foram identificados e examinados os editais e contratos de concessão de parques firmados no Brasil, por meio de pesquisa em *sites* oficiais de órgãos gestores de UCs, tais como do IEF-MG, do ICMBIO, da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de São Paulo e da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Paraná. No exame dos contratos foram considerados aspectos como objeto, prazo, pagamento de outorga, investimentos, tipos de serviços ofertados, indicadores de desempenho, concorrência, obrigações de contrapartidas para a conservação ambiental e desenvolvimento social, dentre outros aspectos relevantes, visando-se assim identificar o perfil das concessões vigentes.

Ainda por meio de pesquisa documental, buscou-se informações acerca da estruturação do PARC, bem como do contrato de concessão celebrado na Rota das Grutas Peter Lund, contemplando também, nesse estudo de caso, a investigação acerca dos procedimentos de participação e contribuições da sociedade no processo de estruturação da concessão, com exame da consulta e audiência pública⁶ promovidas pelo IEF, enquanto órgão gestor das UCs estaduais em Minas Gerais, no período entre 19 de dezembro de 2019 a 17 de fevereiro de 2020.

Percepções dos atores locais sobre o Programa de Concessão de Parques Estaduais

Com intuito de aprofundar a pesquisa foram examinadas as percepções de diferentes atores diretamente envolvidos com as áreas abrangidas pelo PARC em Minas Gerais.

No período de 15 de setembro a 14 de novembro de 2021, 10 gestores de UCs estaduais foram entrevistados. As entrevistas ocorreram no formato remoto e foram gravadas, mediante solicitação e autorização prévia dos entrevistados.

Os entrevistados foram selecionados por atuarem em UCs que já estão com licitação ou estudos de concessão em andamento. Todos são servidores antigos de carreira no IEF ou, se contratados, já atuam no IEF há mais de 10 anos no cargo, ou seja, possuem

⁶ A gravação da reunião de audiência pública, bem como relatórios circunstanciados da consulta pública no âmbito do Projeto de Concessão da Rota das Grutas Peter Lund encontra-se disponível para consulta no endereço: <http://www.ief.mg.gov.br/component/content/article/3306-nova-categoria/2933-consulta-e-audiencia-publica-da-rota-das-grutas-peter-lund>

ampla experiência na área de atuação. O tempo médio de dedicação na função de gerente da respectiva UC é de 8,5 anos.

Os profissionais não são identificados e optou-se por uma classificação numérica sequencial de 1 a 10, que consiste no número de entrevistados. As entrevistas foram realizadas com o apoio de um roteiro de questões semiestruturado, disponível no apêndice 1, buscando uma reflexão sobre os desafios de gestão da UC, a importância e os impactos da atividade turística nos parques, e suas percepções sobre o PARC.

Posteriormente, as entrevistas foram transcritas para facilitar o tratamento sistemático dos dados que seguiu as três fases de análise descritas por Bardin (2011), quais sejam: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Foram aplicados ainda questionários junto aos conselheiros do conselho consultivo⁷ dessas 10 UCs a fim de identificar a percepção sobre a gestão tradicional das UCs, bem como o conhecimento dos mesmos sobre a proposta e suas principais expectativas e receios em relação aos projetos de concessão em andamento.

Os questionários foram encaminhados por e-mail para o total de 280 conselheiros, sendo 140 titulares e 140 suplentes⁸, através de um link da plataforma *google forms* e ficaram disponíveis para resposta entre o período de 20 de setembro a 20 de dezembro de 2021. Após apoio dos gerentes dos respectivos Parques, reiterando o pedido para preenchimento pelos conselheiros, foi possível obter respostas de 107 conselheiros, representando aproximadamente 38% do total, conforme exposto na tabela 1.

Ressalta-se a maior representatividade dos conselheiros do Parque Estadual do Rio Preto e do Parque Estadual do Rio Doce.

⁷ Toda unidade de conservação deve dispor de um conselho gestor. No caso das unidades de conservação da categoria Parques ou Monumentos Naturais, objeto deste trabalho, tal conselho tem caráter consultivo, é presidido pelo chefe da unidade de conservação, e conta com representantes indicados por órgãos públicos (órgãos ambientais, pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas) e pela sociedade civil (comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica). Não há um número limite de conselheiros em cada unidade de conservação, sendo este definido conforme demanda do local e, quanto à representação, esta deve ser, sempre que possível, paritária. (Lei 9.985/2000 e Decreto 4.340/2002)

⁸ Em geral, na composição dos conselhos consultivos das unidades de conservação estaduais, os representantes titulares e suplentes representam entidades distintas de um mesmo segmento e são estimulados a participar de todas as reuniões, motivo pelo qual não foi feita distinção da posição dos conselheiros para análise dos dados.

Tabela 1. Representatividade da participação de conselheiros das UCs na pesquisa

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	Nº CONSELHEIROS (TITULARES/ SUPLENTE)	Nº RESPOSTAS OBTIDAS	% DE RESPOSTAS OBTIDAS POR UC	% DE RESPOSTAS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE RESPOSTAS OBTIDAS
PE SUMIDOURO	18/18	11	31%	10,3%
MN GRUTA REI DO MATO	18/18	12	34%	11,2%
MN PETER LUND	9/9	7	39%	6,5%
PE IBITIPOCA	12/12	9	35%	8,4%
PE ITACOLOMI	12/12	11	46%	10,3%
PE RIO DOCE	12/12	15	64%	14,0%
PE BIRIBIRI	16/16	9	30%	8,4%
PE PICO ITAMBÉ	12/12	8	33%	7,5%
PE RIO PRETO	12/12	18	75%	16,8%
PE SERRA DO ROLA MOÇA	19/19	13	35%	12,1%
TOTAL	280 conselheiros	107 (38%)		

Fonte: Elaboração própria

A análise aqui realizada buscou evidenciar convergências, divergências e peculiaridades na percepção dos conselheiros relativas a questões relevantes sobre o processo de concessão. As informações obtidas na aplicação dos questionários foram sistematizadas possibilitando o cruzamento dos resultados e a análise descritiva.

Cabe ressaltar que a presente pesquisa, por envolver dados das unidades de conservação públicas e contemplar entrevistas com seus funcionários, demanda autorização formal dos seus órgãos gestores no âmbito de seus respectivos procedimentos. Sendo assim, foi solicitada a licença de pesquisa junto ao IEF, por ser este o respectivo órgão gestor das UCs a nível do Estado de Minas Gerais.

3. A POLÍTICA AMBIENTAL E A GESTÃO DE UCS NO BRASIL

A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, em 1972, é considerada o marco conceitual da conscientização planetária em relação ao uso indiscriminado e indevido dos recursos ambientais. Repercutindo as constatações acerca da problemática ambiental discutidas na conferência, surgem pressões generalizadas para que os países se reestruturem, de forma a redefinir suas políticas ambientais nacionais. Tal movimento teve forte ressonância também na sociedade brasileira. Seguindo a tendência internacional, houve o fortalecimento do movimento ambiental no país nos anos 1980, culminando com a inclusão do Capítulo VI, dedicado ao Meio Ambiente, na CF-88. Posteriormente, a opção da ONU pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento no Rio de Janeiro, também conhecida como ECO-92 ou Rio-92, pode ser vista como reflexo da mobilização brasileira em torno dos assuntos ligados ao ambiente.

Representando um grande avanço para as estratégias de conservação ambiental no país, após 10 anos de debate, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) por meio da lei federal nº 9.985 de 2000. Este novo diploma estabelece e orienta a criação e gestão de UCs, o que tem se mostrado um grande desafio para um país com dimensões continentais, ampla variedade de ecossistemas naturais e de contextos socioeconômicos como o Brasil - desafio que tem se agravado diante da ausência de priorização política à temática ambiental que se reflete na destinação orçamentária para o setor, especialmente considerando-se a crise fiscal que o país enfrenta.

3.1 Breve histórico da política ambiental brasileira

Nas primeiras décadas do século XX, iniciaram-se as preocupações conservacionistas nos debates públicos e entre as políticas governamentais. As dificuldades de importação de carvão para utilização nas ferrovias demandaram o aumento da queima de madeiras, despertando maior interesse para o assunto, que se juntou à divulgação de pesquisas sobre as consequências da destruição de florestas e de experiências de reflorestamento realizadas em outros países (CAMARGO, 2020).

A criação do Serviço Florestal do Brasil, em 1921, representou uma primeira tentativa de enfrentar essa questão.

Sob o ponto de vista legal, o início da trajetória da política ambiental brasileira ganha importância a partir da década de 1930, com a criação de normas sobre gestão dos recursos naturais, como o Código das Águas e o Código Florestal, ambos de 1934. Posteriormente, a legislação ambiental evoluiu de forma gradual, assim como a institucionalização das políticas de meio ambiente no Brasil.

Em 1973, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) vinculada ao então denominado Ministério do Interior. Em 1981, foi editada a Lei nº 6.938/81, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - órgão colegiado com caráter consultivo, deliberativo e normativo considerado de grande relevância na execução da política ambiental federal. Já em 1985, surgiu o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente incorporando as atribuições da Sema. (MOURA, 2016).

Todavia, foi a inclusão do Capítulo do Meio Ambiente (Art. 225) à CF88 que trouxe grande avanço, da perspectiva institucional, à política ambiental brasileira ao declarar o meio ambiente como *“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”* (BRASIL, 1988, art. 225). Dentre outras responsabilidades visando assegurar a efetividade desse direito, o texto constitucional incumbe ao poder público a obrigação de criar espaços especialmente protegidos abrangendo, nessa estratégia, as atualmente denominadas unidades de conservação, conforme segue:

Art. 225 [...]

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988. Art. 225, § 1º, grifo nosso).

A CF88 também estabeleceu a temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios, resultando na descentralização da política ambiental e no desenvolvimento de estruturas institucionais subnacionais, assim como de conselhos regionalizados de meio ambiente (MOURA, 2016).

Em 1989 ocorrem dois outros importantes marcos da política ambiental brasileira. Primeiro, a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, com a unificação de órgãos que tratavam de forma setorial a questão ambiental. Segundo, a instituição do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, pela Lei nº 7.797 de 10 de julho de 1989, com vistas ao financiamento da PNMA.

Na década de 1990 também ocorreram fatos relevantes, como o início das atividades do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em 1991; a criação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República - Semam/PR, que foi transformada do Ministério do Meio Ambiente, em 1992; e a realização da Eco-92, em 1992 no Rio de Janeiro, na qual acordos de grande relevância ambiental foram firmados. Esses acordos envolveram as Convenções do Clima e da Biodiversidade; a Agenda 21; a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento; e a Declaração de Princípios para as Florestas. Em, 1998, teve-se ainda a edição da Lei de Crimes Ambientais -Lei no 9.605/1998-, instituindo o direito penal ambiental no país (MOURA, 2016).

No ano 2000 foi fundada a Agência Nacional de Águas (ANA) e iniciou-se a segunda etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II), que perdurou até 2006. Nesse mesmo ano, destaca-se a instituição do Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza – SNUC⁹, representando um momento histórico para a

⁹ Segundo a Lei n.º 9.985 de 2000: “O órgão central do SNUC é o Ministério do Meio Ambiente, cuja finalidade é coordenar o Sistema. Os órgãos executores são o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação

conservação da biodiversidade no Brasil. O SNUC define e regulamenta as categorias das unidades de conservação em níveis federal, estadual e municipal, apresentando um rol de ações necessárias para implementar, manter e gerir o sistema. A lei foi publicada após um longo debate técnico e político iniciado desde 1998¹⁰, a partir da preocupação em planejar a criação de UCs, com o propósito de tornar o processo mais abrangente e eficaz na proteção de áreas prioritárias para a conservação do país. É oportuno dizer que tal preocupação com o planejamento de um sistema nacional de UCs não era exclusiva do Brasil, mas um movimento mundial, influenciado pela evolução do debate internacional sobre os Parques e Reservas e pela ação de organizações como a União Internacional para a Conservação da Natureza - IUCN, e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO (MERCADANTE, 2001). Na continuidade dessa política, em 2002, foi publicado o Decreto nº 4.340, que regulamenta artigos do SNUC, com aspectos que serão abordados de forma mais detalhada na seção 3.2 deste trabalho.

Ainda em 2002, foi lançada a Agenda 21 brasileira, cuja preparação iniciou-se em 1997, e realizada a Conferência Ambiental Rio+10 na África do Sul, que tinha, como uma de suas finalidades primordiais, a revisão dos acordos e convênios ratificados na Rio-92.

Destaca-se, em 2007, a criação do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), como um desmembramento do IBAMA, que permaneceu com a atribuição do licenciamento ambiental enquanto o ICMBIO - autarquia especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente - assumiu a competência pelo gerenciamento do SNUC, com o intuito de garantir maior foco de atuação para ambas as Instituições. Dentre as atribuições previstas na Lei Federal nº 11.516 de 2007, compete ao ICMBIO a responsabilidade pelas UCs instituídas pela União; a definição e aplicação de estratégias para a proteção de espécies ameaçadas; a execução de políticas relativas ao uso de recursos naturais renováveis, incluindo aí o trabalho com as populações tradicionais que ali se encontram; o fomento e execução dos programas relativos à sustentabilidade e educação ambiental; e a promoção e execução dos programas relativos às práticas ecoturísticas em unidades nas quais tais atividades sejam permitidas.

federais, Estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação". (Art. 6º da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000).

¹⁰ Em 1988, o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF encomendou à Fundação Pró-Natureza - FUNATURA, uma ONG com sede em Brasília, uma avaliação crítica das categorias de UC então existentes e a elaboração de um anteprojeto de lei instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. O trabalho culminou na apresentação do anteprojeto de lei em 1999, tendo sido tramitado junto ao CONAMA e Casa Civil e, posteriormente, transformado no projeto de lei que foi tramitado na Câmara dos Deputados a partir de 1992. A lei, entretanto, veio a ser publicada somente no ano 2000. (MERCADANTE, 2001)

Já em 2012, cabe mencionar a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – CNUDS), que tinha como objetivos:

i) assegurar a renovação do compromisso político para o desenvolvimento sustentável; ii) avaliar os avanços e os hiatos nos processos de implementação das principais decisões quanto ao desenvolvimento sustentável; e iii) identificar desafios novos e emergentes. Além desses objetivos, foram estabelecidos dois temas para a conferência: economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. (MOURA, 2016, p.20).

Em vista do contexto histórico exposto, nota-se que a construção das políticas ambientais brasileiras e de seus arranjos de governança caracteriza-se como um processo incremental e progressivo, embora tenham ocorrido retrocessos que também fazem parte do percurso. O país conseguiu produzir e implementar uma extensa estrutura administrativa e jurídica para a proteção dos recursos naturais; não obstante, as tensões, competições e fragilidades na sua implementação são contínuas e muitos desafios ainda são enfrentados para que se alcancem resultados práticos de consolidação de um desenvolvimento sustentável no país (ADAMS ET AL, 2020; CAPELARI ET AL, 2020; OLIVEIRA, 2021).

Adams et. al. (2020, p. 2) destacam que o avanço legal e institucional da política ambiental brasileira

[...]não significa que os problemas ambientais tenham diminuído ao longo do processo, mas sim que os arranjos de governança formais e informais entre sociedade e Estado foram incorporando progressivamente múltiplas variáveis, escalas e atores, aumentando as chances de que as decisões reflitam caminhos mais seguros e representativos para a sociedade, em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 instituídos pelas Nações Unidas¹¹.

Vale salientar que recentes mudanças no arcabouço legal sinalizam grandes ameaças a essa tendência de aprimoramento incremental em função de uma agenda que

¹¹ Em setembro de 2015, os 193 países membros das Nações Unidas adotaram uma nova política global: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que tem como objetivo elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas. Para tanto, foram estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas a serem alcançadas por meio de uma ação conjunta que agrega diferentes níveis de governo, organizações, empresas e a sociedade como um todo nos âmbitos internacional e nacional e também local e visam acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir paz e prosperidade a todas as pessoas do planeta (Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em 15 de fev. de 2022).

se instituiu no Brasil favorável à desconstrução de importantes marcos institucionais ambientais, sobretudo nos anos mais recentes. Tal desconstrução pode ser exemplificada por mudanças nas leis em vigor, novos projetos de lei, extinção ou redução de orçamento de políticas e programas ambientais, extinção de arenas democráticas como comissões e conselhos, mudanças nos arranjos institucionais dos órgãos ambientais, dentre outras (ADAMS et. al., 2020). Vive-se assim um contrassenso em um cenário de enfrentamento das crescentes mudanças climáticas globais e de necessidade de garantia da conservação da biodiversidade para a sadia qualidade de vida da população.

3.2 A Política das Unidades de Conservação

A partir do reconhecimento da importância de se adotar estratégias para resguardar a biodiversidade mundial, diversos países passaram a reservar porções do seu território para a conservação ambiental.

Internacionalmente, utiliza-se o conceito de áreas protegidas definido pela União Internacional de Conservação da Natureza - IUCN tal como *“um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerenciado, por meio legal ou outros meios eficazes, para alcançar a conservação da natureza a longo prazo com serviços de ecossistema e valores culturais associados”* (IUCN, 2017; tradução nossa).

Já nacionalmente, de acordo com a lei do SNUC, o termo unidade de conservação (UC) caracteriza

um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, art.2º, inciso I).

As UCs são classificadas na mencionada lei em dois grupos. O primeiro corresponde às Unidades de Proteção Integral, que têm o objetivo de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, observadas as exceções legais. O segundo compreende as Unidades de Uso Sustentável, que visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. (BRASIL, 2000).

Cada um desses grupos apresenta diferentes categorias de manejo (ou gestão), tal como descrito no Quadro 1. Por sua vez, cada categoria de manejo apresenta objetivos

específicos relativos à intenção de proteção e definições legais relativas a dominialidade das terras (públicas ou privadas); interesse na atividade de visitação pública ou não apropriadas para este fim; propensão para atividades de pesquisa científica, dentre outras especificidades, não cabendo aqui uma análise exaustiva.

Quadro 1: Categorias de manejo das unidades de conservação

UCs DE PROTEÇÃO INTEGRAL	UCs DE USO SUSTENTÁVEL
I - Estação Ecológica;	I. Áreas de Proteção Ambiental
II - Reserva Biológica;	II. Floresta Nacional
III - Parque Nacional/Estadual/Municipal	III. Áreas de Relevante Interesse Ecológico
IV - Monumento Natural	IV. Reserva extrativista
V - Refúgio de Vida Silvestre	V. Reserva de Fauna
	VI. Reserva de desenvolvimento Sustentável
	VII. Reserva Particular do Patrimônio Natural

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do SNUC (BRASIL, 2000).

A relevância da criação e manutenção de áreas protegidas como estratégia para deter a perda de biodiversidade no planeta e conter os efeitos do aquecimento global¹² é contemplada em compromissos internacionais assumidos no âmbito das Convenções das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)¹³ e do Clima, e com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030. Durante a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10), ocorrida em 2010 no Japão, foram aprovadas as “Metas de Aichi” que, de forma ambiciosa sob o ponto de vista da cobertura e representatividade das áreas protegidas, estabelecem, em sua Meta 11 que:

Até 2020, pelo menos 17 % de áreas e de águas continentais e 10 % de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de particular importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, serão conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa,

¹² O aquecimento global designa o aumento das temperaturas médias do planeta ocorrida ao longo dos últimos tempos, o que tem sido agravado em decorrência de práticas humanas, dentre as quais se destacam a poluição, as queimadas e o desmatamento das áreas naturais, uma vez que a vegetação tem como importante função o controle das temperaturas e dos regimes de chuvas.

¹³ A CDB é um tratado da ONU, considerado um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente. Foi estabelecida durante a ECO-92 e é hoje o principal fórum mundial para questões relacionadas ao tema, funcionando como um guarda-chuva legal político para diversas convenções e acordos ambientais mais específicos. Mais de 160 países já assinaram o acordo, que entrou em vigor em dezembro de 1993. A Convenção está estruturada sobre três bases principais – a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos – e se refere à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos. (Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/convencao-sobre-diversidade-biologica>. Acesso em: 02 de abr. de 2021).

ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas. (CDB, 2020).

Passados vinte anos da promulgação do SNUC, observa-se um grande avanço na quantidade de unidades de conservação instituídas no país, com aproximadamente 18% do território enquadrado em uma das 12 categorias de UCs, somando, apenas na esfera federal, cerca de 1,6 milhão de km². Os números revelam que as UCs brasileiras são, portanto, uma importante contribuição às metas de conservação estabelecidas mundialmente. Apesar disso, apenas 6% das áreas protegidas em UCs estão categorizadas como unidades de proteção integral, ou seja, aquelas que permitem apenas o uso indireto dos recursos naturais e atividades restritas, vinculadas à educação, pesquisa científica e turismo (WWF, 2020).

No total, segundo dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), existem 2.446 UCs em território nacional, conforme Tabela 2.

Tabela 2. Relação das UCs existentes no território nacional por categoria de manejo

Tipo/categoria	Federal	Estadual	Municipal	Total	Total Área
Proteção Integral	Nº	Nº	Nº	Nº	km²
Estação Ecológica	30	60	07	97	119.781
Monumento Natural	05	34	23	62	116.487
Parque Nacional/ Estadual/ Municipal	74	223	178	475	364.320
Refúgio de Vida Silvestre	09	55	13	77	6.637
Reserva Biológica	31	27	08	66	56.249
Total Proteção Integral	149	399	229	777	663.474
Uso Sustentável					
Floresta	67	41	0	108	314.009
Reserva Extrativista	66	29	0	95	156.217
Reserva de Des. Sustentável	2	32	5	39	112.447
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	37	200	138	375	1.298.968
Área de Relevante Interesse Ecológico	13	30	16	59	1.164
RPPN	670	321	2	993	5.917
Total Uso Sustentável	855	653	161	1.669	1.888.723
Total Geral	1.004	1.052	390	2.446	2.552.197

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2020)

Cifuentes, Izurieta e Faria (2000) destacam o importante papel das áreas protegidas para manutenção do equilíbrio ecológico e bem-estar da sociedade, uma vez que contribuem para:

- Preservação da diversidade de espécies e variação genética,
 - manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas,
 - preservação de características históricas e culturais importantes para os estilos de vida tradicionais e bem-estar das populações locais,
 - salvaguarda de habitats essenciais para sobrevivência de espécies,
 - proporcionar oportunidades para o desenvolvimento de comunidades locais, pesquisa científica, educação, capacitação, recreação e turismo em meio a natureza,
 - mitigação da ameaça de desastres naturais,
 - provisão de bens e serviços ambientais, e
 - manutenção de fontes de orgulho nacional e inspiração humana.
- (CIFUENTES, IZURIETA e FARIA, 2000, p.8. tradução nossa)

Os autores reconhecem ainda ser igualmente importante compreender o papel ecológico dos ecossistemas e os aspectos culturais, sociais, bem como as funções econômicas que permeiam as áreas protegidas.

3.2.1 Desafios de gestão das unidades de conservação

A criação de uma UC é apenas o ponto de partida para a consolidação desse tipo de área, sendo sua gestão um grande desafio para o poder público.

No contexto das áreas protegidas, Cifuentes, Izurieta e Faria (2000, p.11. Tradução nossa) definem gestão como sendo

[...] a combinação de ações com aspectos jurídicos, políticos, administrativos, pesquisa, planejamento, proteção, coordenação, interpretação ou de caráter educacional, que resulta no melhor aproveitamento e permanência de uma área protegida, e no cumprimento de seus objetivos.

As UCs são consideradas, portanto, uma instituição, isto é, um departamento ou um nível organizacional, que pressupõe equipe, orçamento, existência de infraestrutura adequada às suas funções e atividades de manejo. Tais atividades incluem ações contínuas de monitoramento e fiscalização; consolidação da regularização fundiária nas categorias que são, por lei, constituídas por áreas de domínio público; ações de relacionamento e comunicação com as comunidades do entorno; promoção de pesquisas científicas, atividades de lazer em meio a natureza e de educação e interpretação ambiental, dentre outras, conforme as categorias de manejo e as peculiaridades de cada área. Para além da

simples definição de objetivos, limites em mapa, ou existência legal, a gestão do território abrangido pela UC é essencial para garantia de seus resultados. (MARETTI et. al.,2012).

Dentre os mecanismos de gestão das UCs previstos na Lei que institui o SNUC e seu decreto regulamentador, destacam-se os planos de manejo, definidos como

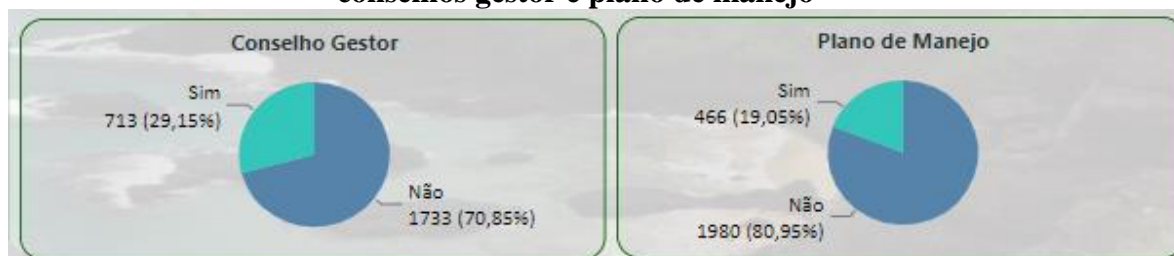
documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. (BRASIL,2000, art. 2º, Parágrafo 22).

Nos planos de manejo devem estar contidas as diretrizes de manejo, o zoneamento territorial e o conjunto de normas e regras que orientarão o processo de ordenamento e uso do espaço e o manejo dos recursos naturais. São, portanto, documentos ao mesmo tempo técnicos e normatizadores.

Ainda, há a previsão legal de constituição de um “conselho gestor” para cada UC, incorporando a participação e o controle social como instrumentos de sua gestão. Os conselhos são constituídos por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil, e têm, entre seus objetivos, possibilitar que estes territórios sejam geridos de maneira mais democrática e efetiva (BRASIL, 2000, art. 29).

A despeito da importância de tais ferramentas de gestão para a consolidação das UCs, apenas 19,05% das UCs cadastradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) dispõem de planos de manejo elaborados e 29,15% possuem conselhos gestores constituídos, conforme dados apresentados na figura 1.

Figura 1. Cenário das UCs cadastradas no CNUC em relação à existência de conselhos gestor e plano de manejo



Fonte: Painel de Unidades de Conservação do CNUC (MMA, 2021)

O atual quadro de pessoal no âmbito do SNUC é também fator que merece atenção, haja vista que a mera presença de pessoal de campo, em número suficiente e com condições adequadas para execução de suas atividades, representa a base da gestão das

UCs, sendo responsável pela fiscalização da área, vigilância, observação e monitoramento sobre usos não apropriados (como fogo e caça), além do atendimento e monitoramento do comportamento dos visitantes (MMA, 2009).

Não obstante, avaliação do MMA indica que há uma demanda por mais profissionais em todos os níveis administrativos: na administração central; nas coordenações regionais; e nas próprias UCs. De acordo com o MMA (2009, p.29),

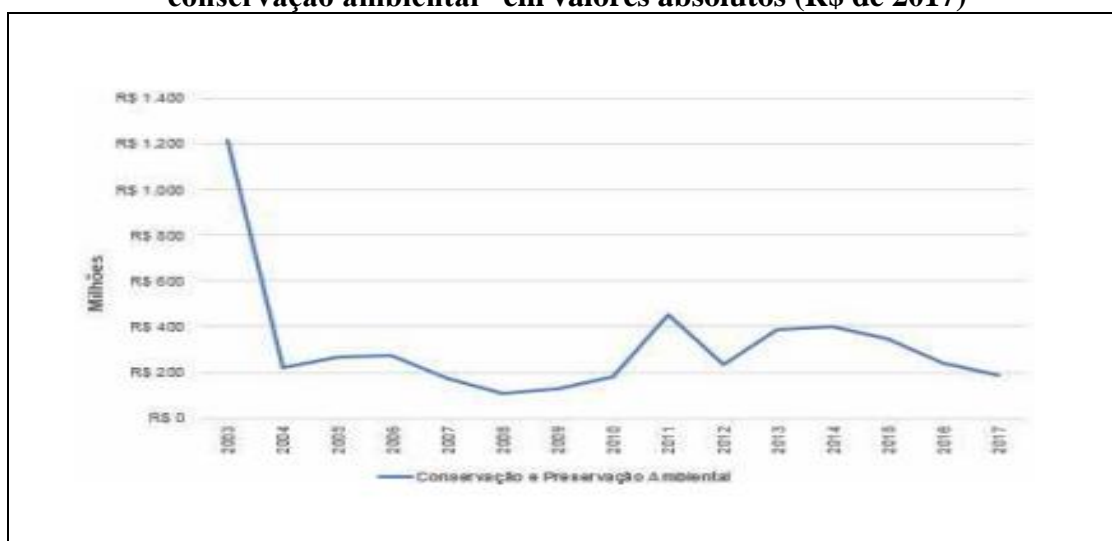
o maior déficit é de pessoal de campo, que seria responsável por funções rotineiras de manutenção, monitoramento básico, patrulhamento de trilhas, vigilância patrimonial e afins. Essas pessoas poderiam ser contratadas no entorno das UC, contribuindo para a geração de empregos associados à conservação.

Pesquisa realizada pelo Instituto Semeia (2019b) com 266 gestores de parques no país mapeou os perfis das pessoas que trabalham nas UCs, os processos e as dificuldades que enfrentam na gestão cotidiana. Os resultados obtidos corroboram a questão apresentada pois inferem que os parques precisam lidar com muitos desafios simultâneos, os quais incluem orçamento escasso, recursos humanos limitados e diversos conflitos pelo uso do território, dentre outros.

Os desafios postos na gestão de UCs são agravados com a baixa prioridade orçamentária que lhes é conferida pelos governos em diferentes esferas. Ao se analisar o histórico de investimentos na implantação e gestão das UCs federais, observa-se que, a despeito do crescimento do número de áreas protegidas, ocorre uma estagnação do valor orçamentário destinado à conservação desde meados da década de 2000. Como ilustração, as despesas do governo federal na subfunção “Preservação e Conservação ambiental”, que incluem as UCs, mostram-se relativamente estabilizadas entre 2004 e 2017, conforme pode ser observado no gráfico 01.

Ferreira et. al (2020), na análise que fazem do orçamento das áreas protegidas nacionais localizadas no estado de Minas Gerais, afirmam a preocupação com a redução do orçamento para manutenção e implantação das áreas protegidas. De acordo com os autores, o orçamento total originalmente alocado pelo ICMBIO para as 18 áreas protegidas nacionais no estado de Minas Gerais em 2019, no valor de R\$ 3.955.382,76, apresentou uma queda de 73,63% em relação ao ano de 2018, R\$ 14.997.515,85, representando o maior corte orçamentário da história para a referida atividade.

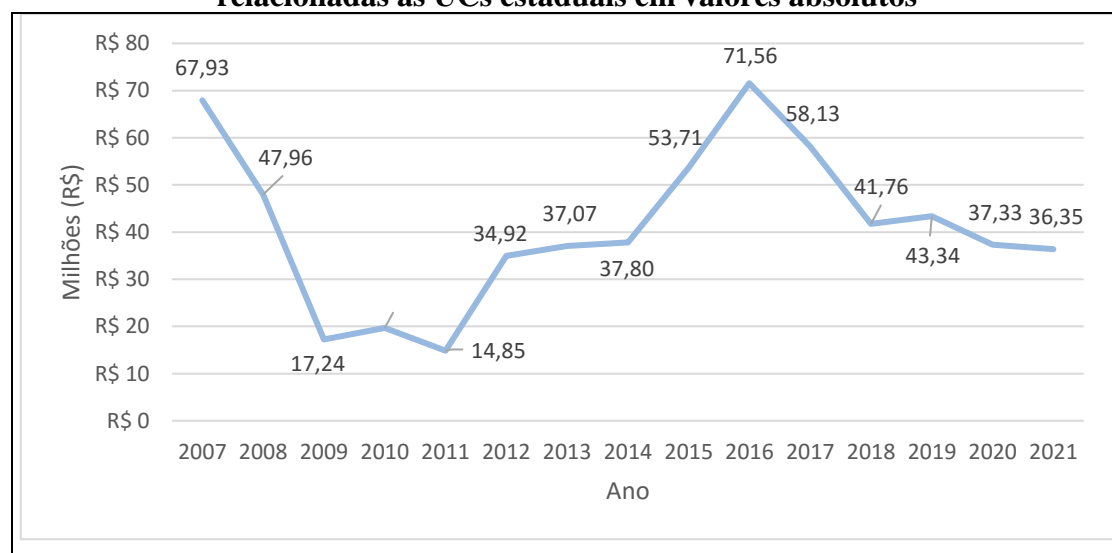
Gráfico 1. Despesa liquidada pelo governo federal na função “Preservação e conservação ambiental” em valores absolutos (R\$ de 2017)



Fonte: Dados do SIOP - Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento. (MEDEIROS E YONG, 2018, p.24)

A situação não é diferente nos governos subnacionais. Em Minas Gerais, por exemplo, observa-se uma inconstância no orçamento destinado ao longo dos anos para as UCs estaduais, com uma tendência de redução orçamentária a partir de 2016, quando as despesas chegaram a R\$ 71,56 milhões, até 2021, atingindo o montante de R\$ 36,35 milhões, conforme ilustrado no gráfico 02.

Gráfico 2. Histórico de despesa liquidada pelo IEF-MG nas ações orçamentárias relacionadas às UCs estaduais em valores absolutos



Fonte: Elaborado pela autora com dados fornecidos pela Diretoria de Administração e Finanças DAF/IEF, extraídos do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira¹⁴

¹⁴ O SIAFI é o sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do Governo de Minas Gerais

Tal inconstância, com destaque para a tendência de redução orçamentária a partir de 2016, se reflete também nas equipes de campo disponíveis nas UCs em Minas Gerais, já que estas são viabilizadas por meio de contratos de prestação de serviços contínuos que representam a maior parcela de seu orçamento. Sob este aspecto, identificou-se que, em 2014, havia 764 prestadores de serviços terceirizados atuando nos trabalhos de campo das UCs estaduais. À época, já se apontava a necessidade iminente de se ampliar o quadro de pessoal de campo, já que algumas das UCs possuíam “*equipe insuficiente até para atender às demandas básicas de gestão*” (SEMAD e IEF, 2014, p. 81).

De acordo com o Decreto Estadual nº 43.961/2005, seria necessário um quantitativo de 4.731 (quatro mil e setecentos e trinta e um) Guarda-Parques para atuar nas UCs estaduais. [...] Trata-se de um número de referência, já que o quantitativo de colaboradores deve levar em conta, não só o tamanho da unidade, como também, os conflitos, a infraestrutura existente no local e a demanda de visitantes, seja para fins educativos, científicos, de lazer, dentre outros. (SEMAD e IEF, 2014, p. 81)

Analisando-se as peculiaridades existentes, diagnóstico elaborado pela SEMAD e IEF sobre as UCs estaduais identificou a necessidade de ampliar o quadro de pessoal de campo para aproximadamente 1.284 postos de trabalho (SEMAD e IEF, 2014, p. 81). No entanto, na “*contramão*” das necessidades apresentadas, os postos de trabalho foram sendo reduzidos ao longo dos anos, chegando a um quantitativo de 517 colaboradores de campo nas UCs estaduais em 2021 – uma redução de aproximadamente 33% dos postos de trabalho por decisão do governo estadual -, conforme dados apresentados na tabela 3. Atualmente, portanto, a equipe de campo existente nas UCs estaduais de MG representa apenas 40,2% da demanda necessária, conforme diagnóstico elaborado pelo órgão gestor e secretaria responsável. Se considerado, como referência, o critério do Decreto nº 43.961/2005, a proporção cai para tão somente 10,9 % da demanda necessária.

Tabela 3. Equipe de campo existente X necessária nas UCs estaduais de MG

Nº de funcionários necessários segundo Decreto nº 43.961/2005 (funcionário x hectare)	Nº de funcionários necessários conforme Diagnóstico de UCs (SEMAD e IEF, 2014)	Nº de funcionários existentes / 2014 (SEMAD e IEF, 2014)	Nº de funcionários existentes / 2021
4.731	1.284	764	517

Fonte: Elaborado pela autora com dados disponíveis no Diagnóstico de Unidades de Conservação Estaduais de MG (SEMAD e IEF, 2014), complementado com informações obtidas junto à Diretoria de Administração e Finanças do IEF, em fevereiro de 2022.

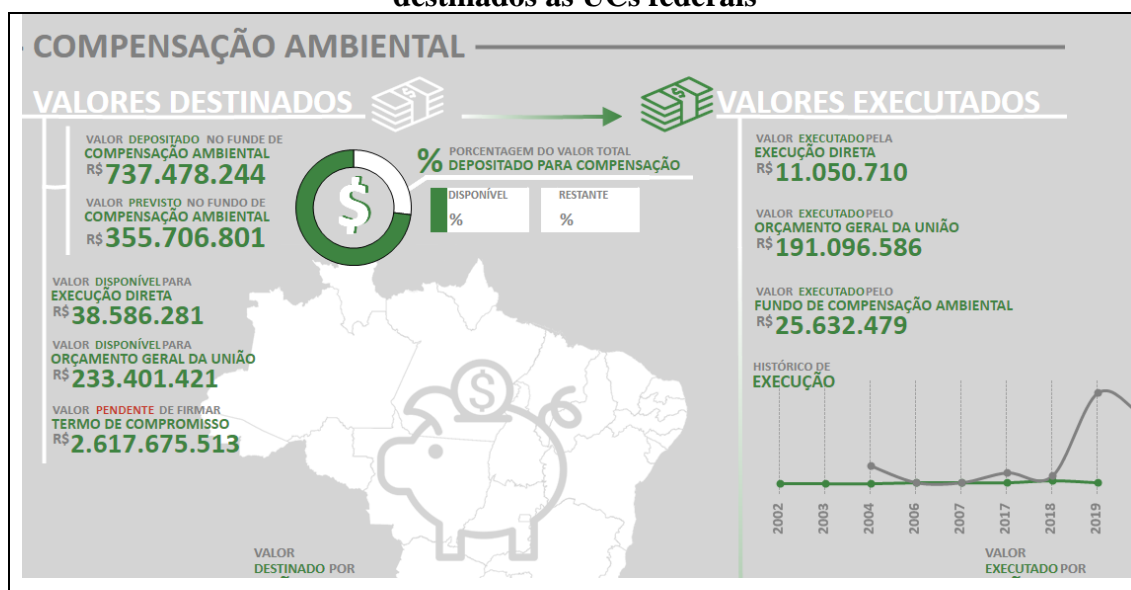
Para Medeiros e Young (2011), a insustentabilidade financeira das UCs reflete a maior parte dos problemas existentes em sua implantação e manutenção. Embora os desafios enfrentados não sejam exclusivamente financeiros, é a escassez de recursos um dos principais problemas para a implementação de infraestrutura, aquisição de equipamentos, alocação de pessoal em número e qualificação adequados e, até mesmo, para arcar com os custos básicos de manutenção das unidades.

A lei que institui o SNUC, por sua vez, prevê diversas ferramentas na busca de sustentabilidade financeira das UCs, com destaque para as chamadas compensações ambientais, verbas destinadas por empreendimentos de significativo impacto ambiental à implantação e à manutenção de UCs (BRASIL, 2000, art. 36). Há ainda, a possibilidade de cobrança de taxas de visitação nas categorias de UCs em que esta atividade é permitida (BRASIL, 2000, art.33). Entretanto, observa-se que tais recursos são insuficientes e, ainda, pouco explorados.

Ademais, quando entram no caixa único dos governos, apesar de representarem verbas de aplicação vinculadas, muitas vezes os recursos não são devidamente usados em benefício das UCs. A nível federal, de acordo com informações do Relatório Anual dos Recursos de Compensação Ambiental de 2013, entre os anos 2009 e 2013, R\$ 217,6 milhões foram depositados na conta das compensações, dos quais apenas R\$ 56,4 milhões (cerca de 25%) foram executados, representando um saldo financeiro, de 2013 para 2014, de R\$ 161,2 milhões (ICMBIO, 2014). A baixa execução histórica de tais recursos pode ser verificada no Painel Dinâmico do ICMBIO, conforme figura 2, na qual os valores destinados por meio da compensação ambiental se apresentam muito superiores aos valores de fato executados em benefício às UCs federais. Esta lacuna na aplicação dos recursos pode se relacionar às disfunções do modelo burocrático na gestão ou, ainda, ao possível contingenciamento no orçamento. Para SEMAD (2014, p.119),

[...]a realidade tem demonstrado que o mecanismo de depósito de valor em conta específica do órgão gestor das unidades de conservação não é eficiente para fins de garantir o atendimento de seus objetivos, eis que, ao serem depositados nos cofres públicos, o valor arrecadado ganha o status de recurso orçamentário público, vinculando-se, portanto, a todas as limitações, regramentos e formas estabelecidas em lei para a sua utilização.

Figura 2. Status da execução dos recursos advindos da compensação ambiental destinados às UCs federais

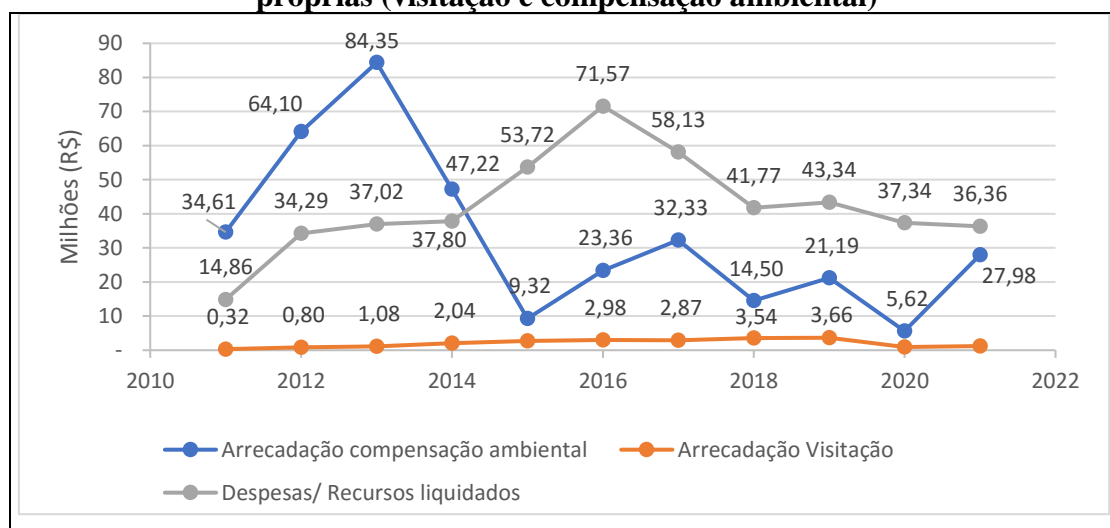


Assim como no governo federal, Minas Gerais possui arrecadação advinda de recursos da visitação e de compensação ambiental, ambas importantes fontes de recursos com destinação regulamentada para aplicação nas UCs estaduais, mas também insuficientes.

Quanto aos recursos advindos da visitação nas UCs estaduais, observa-se uma tendência de crescimento, chegando a R\$ 3,6 milhões arrecadados no ano de 2019. Cabe ressaltar que, a partir de 2020, as UCs permaneceram por um longo período fechadas ou com restrições de visitas, em razão da situação de pandemia. Entretanto, tais valores são pouco representativos se comparados com o valor de despesa liquidada no mesmo ano, em torno de R\$ 43,3 milhões, conforme se observa no gráfico 03.

Por sua vez, os recursos de compensação ambiental arrecadados em MG têm maior representatividade, com destaque para o ano 2013, com arrecadação de R\$ 84,3 milhões. Há ainda um grande passivo na cobrança e consequente arrecadação de valores advindos da compensação ambiental, em função da incompatível demanda de pessoal para análise dos processos (SEMAD e IEF, 2014), o que pode justificar a diferença entre os valores arrecadados ao longo dos anos, haja vista as constantes mudanças na gestão do órgão responsável com consequentes alterações nas prioridades de serviços.

Gráfico 3. Histórico dos recursos executados nas UCs estaduais de MG X Receitas próprias (visitação e compensação ambiental)



Fonte: Elaborado pela autora com dados obtidas junto à Diretoria de Administração e Finanças do IEF em fevereiro de 2022, retirados do SIAFI.

Da mesma forma, há que destacar que, de um total de 93 UCs estaduais sob gestão do IEF, somente nove efetuam cobranças de taxas de visitação, conforme Portaria IEF nº 34 de 2018, fato este decorrente da ausência de controles de acesso e de serviços prestados nas UCs, que inviabilizam a cobrança pela visita. À face do exposto, fica evidente o potencial, até então, pouco explorado na arrecadação de receitas que possam contribuir na busca pelo equilíbrio econômico das UCs.

A despeito dessas oportunidades, o que se observa no país é um enorme déficit entre os recursos necessários para garantir uma gestão eficiente das UCs e os recursos efetivamente disponibilizados. De acordo com Silva et.al (2021), o Brasil investe apenas 15,5% dos recursos necessários para as áreas protegidas em todo o país.

A lacuna geral de financiamento de UCs no Brasil aumentou na última década. Esse padrão possivelmente se deve a dois fatores. O primeiro é o descompasso entre a rápida expansão da cobertura de UCs do país nas últimas três décadas (o Brasil multiplicou seu patrimônio de UCs em 13 vezes de 1980 a 2019) e o lento crescimento na alocação de recursos públicos para essas UCs. O segundo fator possível é que, na última década, o Brasil sofreu recorrentes crises fiscais e políticas que minou a capacidade do governo federal de aumentar seus gastos em vários setores críticos, incluindo a gestão de suas UCs”. (Silva et.al, 2021, p.38)

Os autores defendem que novas políticas, PPPs e mecanismos de financiamento inovadores precisam ser definidos para fechar a grande lacuna de financiamento do SNUC. A maior eficiência na destinação de recursos financeiros, em regra, iria contribuir

também para a ampliação da efetividade de gestão das UCs e consequente alcance de seus objetivos.

3.2.2 Avaliação da efetividade de gestão das unidades de conservação

A avaliação é uma parte importante do processo de gestão. A partir do conhecimento dos problemas e suas causas, estabelece-se uma boa base para que o gestor possa aprimorar suas estratégias de planejamento e, assim, desenvolver programas e ações de gestão mais eficientes.

Para Cifuentes et al. (2000), medir a gestão de áreas protegidas significa avaliar o quão bem os gerentes e outros atores envolvidos realizam as ações necessárias para cumprir os objetivos da área. Os autores consideram uma gestão eficaz *“a combinação de ações que possibilitam o cumprimento satisfatório da função para a qual a área foi criada, com base nas características, capacidades e contexto particulares”* (CIFUENTES, et.al, 2000, p.12).

Araujo et. al. (2012) destaca que as informações obtidas na avaliação das UCs podem contribuir para:

- identificar lacunas (ecossistemas não protegidos) nos sistemas nacionais ou regionais de áreas protegidas
- identificar as áreas protegidas sob maior ameaça de degradação;
- identificar oportunidades para a melhoria gerencial nas UCs individuais e no sistema como um todo;
- auxiliar na priorização de esforços e investimentos para a conservação;
- acompanhar a performance das metas de conservação, tais como as estabelecidas no SNUC. (ARAUJO et. al., 2012, p.361)

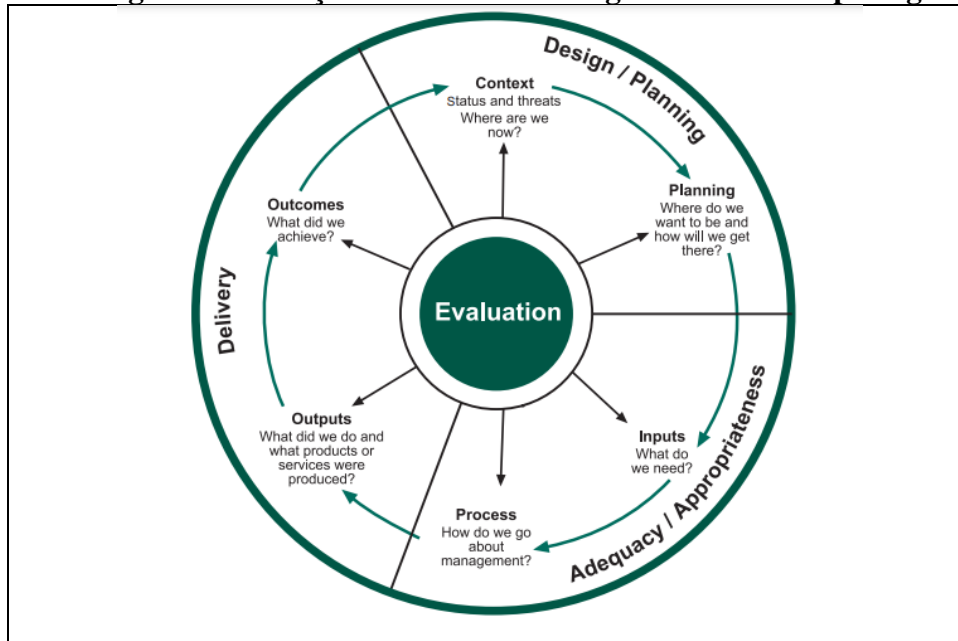
A partir do quarto Congresso Mundial de Parques¹⁵, ocorrido em 1992, foi enfatizada a necessidade de desenvolver ferramentas e diretrizes para avaliar a qualidade, tanto ecológica quanto gerencial das áreas protegidas mundialmente (LEVERINGTON et al., 2010). Posteriormente, a Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) da IUCN estabeleceu um grupo de trabalho para avaliar as metodologias que vinham sendo adotadas ao redor do mundo e que resultou no desenvolvimento um modelo conceitual,

¹⁵ O Congresso Mundial de Parques (em inglês World Parks Congress) é um evento realizado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). O evento ocorre aproximadamente a cada dez anos e reúne os principais tomadores de decisões e lideranças dos sistemas de áreas protegidas de todo o mundo visando estabelecer uma agenda global no tema para a próxima década.

composto por seis elementos, para servir de parâmetro mundial ao desenvolvimento de ferramentas e métodos de avaliação da gestão dessas áreas.

Tal quadro, apresentado na figura 3, tem como fundamento o ciclo iterativo de gestão e avaliação e demonstra de que forma os elementos estão relacionados. A avaliação começa com o entendimento do contexto das pressões e ameaças existentes, buscando-se identificar a visão e os objetivos da área protegida, a partir dos quais deve-se se organizar a sua gestão; avança por meio do planejamento e da alocação de recursos (insumos) e, como resultado das ações de gestão (processos), por vezes são produzidos produtos e ações (resultados) que resultam em impactos ou êxitos (produtos). A reflexão sobre as fragilidades e potencialidades relativas a cada elemento de avaliação deve servir de base para o planejamento de estratégias que visem à melhoria de sua efetividade de gestão. (WWF e ICMBIO, 2017, p.16)

Figura 3. Marco conceitual proposto pela CMAP-IUCN como referência para metodologias de avaliação da efetividade de gestão das áreas protegidas



Fonte: Hockings et.al. (2006, p.12)

Reconhecendo a necessidade da adoção em âmbito mundial de ferramentas de avaliação para medir a satisfatória implantação das áreas protegidas, em 2004 a Convenção sobre Diversidade Biológica determinou aos países signatários, como uma parte fundamental do Programa de Trabalho para as Áreas Protegidas, a implementação da avaliação da efetividade de gestão em pelo menos 30% de seus sistemas de áreas protegidas até 2010. (HOCKINGS et. al., 2006). Nesse contexto, inúmeras metodologias

para o monitoramento e a avaliação do gerenciamento de áreas protegidas já foram desenvolvidas, objetivando analisar a qualidade da gestão.

Em consonância com o quadro da CMAP e o ciclo iterativo de gestão e avaliação, a WWF desenvolveu o Rappam¹⁶ (*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management*), metodologia que permite aplicação rápida e que já foi aplicada em diversos países do mundo.

Para o WWF-Brasil e ICMBIO (2012), o grande desafio para implementação das áreas protegidas no Brasil é assegurar a efetividade da sua gestão; logo, as metodologias existentes de avaliação funcionam como um bom indicador dos avanços ou retrocessos desta política no país.

A organização avaliou, a partir da utilização do método RAPPAM, o nível da efetividade de gestão das UCs federais do Brasil entre 2005 e 2010. Como resultado, destacou uma elevação no índice de efetividade de gestão da ordem de 7,1 pontos percentuais no período, o que representa um incremento de aproximadamente 18% em cinco anos. Esta melhoria indica que os esforços que vêm sendo aplicados na implementação e consolidação dessas áreas têm gerado ganhos positivos e que o padrão geral de gestão das UCs federais brasileiras tem se elevado. Entretanto, apesar dos avanços, a efetividade média da gestão ainda se encontra abaixo de 50% (41% em 2005 e 48,1% em 2010), conforme pode ser observado no gráfico 4, o que sinaliza um longo caminho a ser percorrido para garantia da efetiva proteção e cumprimento dos objetivos de criação dessas áreas.

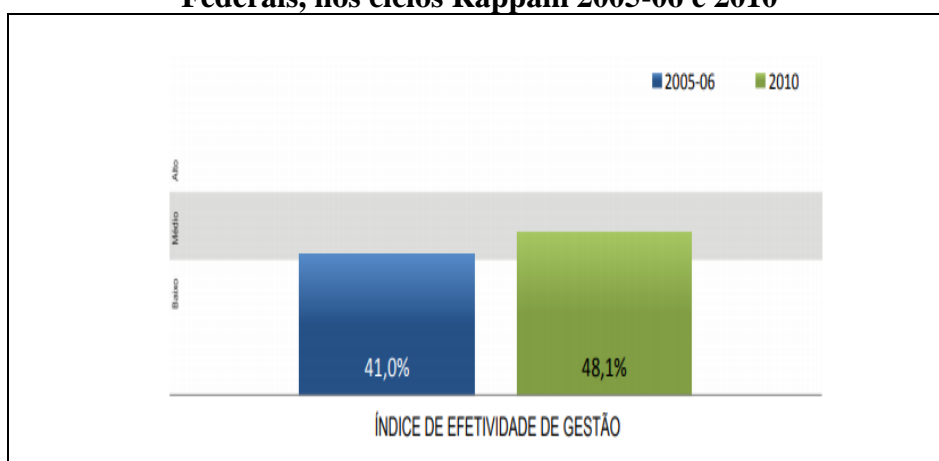
Com um recorte na categoria de parques nacionais, ainda sob a ótica da efetividade e da implementação, Baby (2020) encontrou resultados semelhantes de efetividade e gestão a partir da utilização do método SAMGe¹⁷. Dos 84 parques analisados, 61 estavam

¹⁶ Rappam - (sigla em inglês para Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de UCs), trata-se de uma metodologia de avaliação rápida das prioridades de manejo em UC, desenvolvido pela Rede WWF, que se baseia numa pesquisa aplicada durante oficinas com gestores, funcionários e colaboradores das UCs avaliadas e, ao final, resulta na visualização de uma ‘fotografia’ da situação da conservação, com a identificação de pontos fortes e pontos a serem melhorados na gestão.

¹⁷ SAMGe, - Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão - é uma metodologia de avaliação e monitoramento de gestão de UCs, de aplicação rápida, em contínuo aprimoramento, concebida pelo ICMBio, com o apoio operacional do WWF-Brasil e do programa Amazon Region Protected Areas (ARPA). Seu escopo de atuação é direcionado, primariamente, para a unidade e o auxílio à gestão em âmbito local. Visa aferir a efetividade de gestão de UCs a partir da análise das inter-relações entre os alvos de conservação (o que se busca manter), os usos (interfaces entre os alvos e a sociedade) e as ações de manejo realizadas pelo órgão gestor, servindo como subsídio para a tomada de decisão (tanto na unidade quanto para processos relacionados). A partir dos indicadores globais de efetividade de gestão descritos pela UICN, foram retirados os seis elementos que, ligeiramente adaptados, compõem a análise do SAMGe: 1) resultados, 2) produtos e serviços, 3) contexto, 4) planejamento, 5) insumos e 6) processos.

situados no grau médio de efetividade e cinco em situação de risco, sendo caracterizados com grau baixo de efetividade, ou seja, somente sete parques possuíam condições de implementação plena e alto grau de efetividade. A partir da metodologia aplicada, o autor encontrou um mediano índice de efetividade geral dos parques (53%), demonstrando mais uma vez a necessidade de avanços, considerando sermos um país com atributos e qualidades em biodiversidade incomparáveis.

Gráfico 4. Índice geral de efetividade de gestão nas Unidades de Conservação Federais, nos ciclos Rappam 2005-06 e 2010

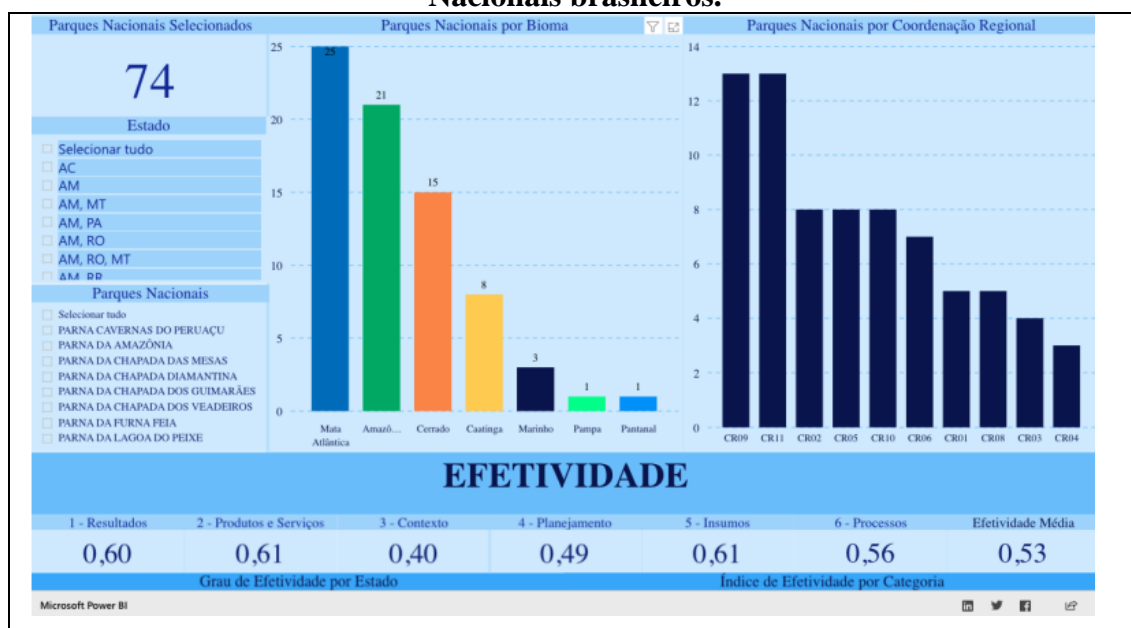


Fonte: WWF-Brasil e ICMBIO (2012)

A figura 04 mostra a imagem da plataforma criada por Baby¹⁸ (2020), destacando a efetividade de gestão nas diferentes variáveis analisadas na metodologia, com “contexto” (40%) e “planejamento” (49%) como as variáveis mais mal avaliadas no âmbito das UCs federais.

¹⁸ Em seu trabalho, Baby (2020) desenvolveu um painel de controle, criado por meio do Microsoft Power BI, ou seja, uma página *on line* que permite visualizações gráficas, com figuras, imagens, tabelas. Entretanto, o link não se encontra mais disponível na rede e, portanto, utilizamos as imagens disponibilizadas em seu artigo para ilustrar os principais dados obtidos.

Figura 4. Painel de gerenciamento e avaliação da efetividade dos Parques Nacionais brasileiros.

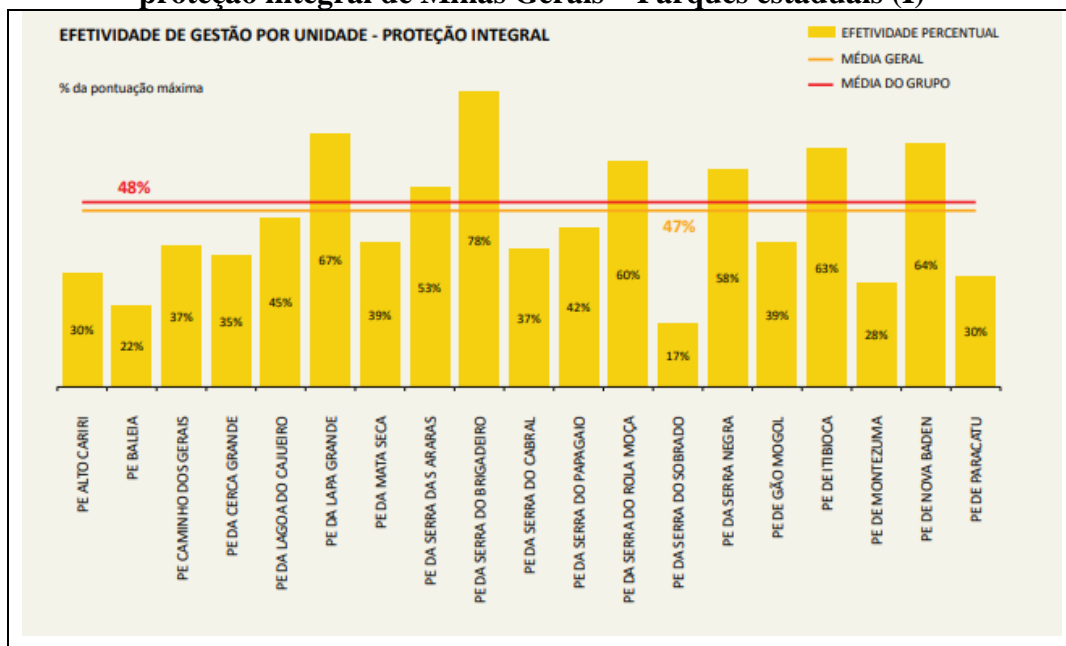


Fonte: Baby (2020, p.84)

O Método RAPPAM foi aplicado em diversos estados e comprovou que a situação não é diferente em âmbito subnacional. No caso de Minas Gerais, por exemplo, durante o primeiro semestre de 2015, o método RAPPAM foi aplicado em 69 UCs, o que representa 76% das UCs sob gestão do governo estadual. Os resultados mostram que as referidas UCs enfrentam desafios semelhantes aos de áreas protegidas em outras regiões do país. Incêndios florestais, obras de infraestrutura próximas às áreas, invasão de espécies exóticas, lixo, caça e coleta de produtos não madeireiros são alguns dos problemas comuns.

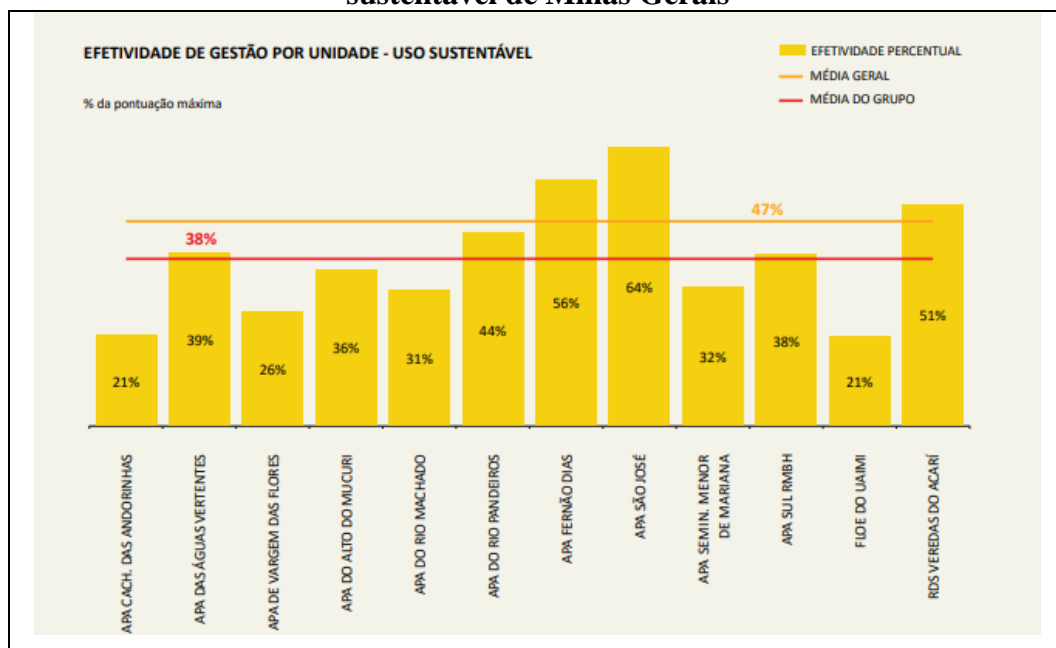
A média da efetividade de gestão das UCs de proteção integral de MG encontrada pela aplicação do RAPPAM foi de aproximadamente 48%, valor bem próximo da média geral (47%); já para as unidades que permitem o uso sustentável, a média da efetividade de gestão foi de aproximadamente 38%, considerada baixa, conforme gráficos 5 e 06 (WWF, 2016).

Gráfico 5. Efetividade de gestão das Unidades de Conservação estaduais de proteção integral de Minas Gerais – Parques estaduais (I)¹⁹



Fonte: WWF (2016, p.65)

Gráfico 6. Efetividade de gestão das Unidades de Conservação estaduais de uso sustentável de Minas Gerais



Fonte: WWF (2016, p.65)

¹⁹ Figura ilustrativa apresenta o resultado geral de apenas algumas das unidades de proteção integral que foram avaliadas, bem como a média do grupo das UCs de proteção integral e a média geral de todas as UCs avaliadas.

Logo, apesar de o Brasil ter implantado um grande número de áreas protegidas nas últimas décadas, o baixo nível de efetividade de gestão nessas áreas evidencia a ausência de investimentos adequados para implantação e consolidação das UCs em todas as esferas do governo.

Para redução do problema de efetividade de gestão das UCs no Brasil, Roma et. al (2010) reforçam o potencial, ainda pouco explorado, de geração de receitas próprias. Nesse sentido, investimentos em melhores serviços turísticos nas UCs, desde que compatíveis com esta atividade, são sugeridos como uma das propostas a fim de reduzir a insuficiência de recursos orçamentários em sua gestão e dar mais sustentabilidade financeira ao SNUC.

4. AS PPPS E SUA APLICAÇÃO NA GESTÃO DE UCS

O impulso à celebração das parcerias público-privadas se relaciona com a necessidade comum dos países de modernizar a sua infraestrutura para atender aos mais variados setores da economia e políticas públicas, esbarrando-se, muitas vezes, na ausência de recursos públicos para tal. Foi nesse cenário que o Brasil encontrou espaço para viabilizar mecanismos de gestão e de financiamento privado da infraestrutura pública, movimento que ganhou força no país depois do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1990 (BRASIL, 2016a; RADDAR PPP, 2015).

Pautado no discurso de que a burocracia clássica, com todo seu rito processual e controle, era a grande vilã do crescimento exagerado do Estado e de que era preciso superar a deficiência na entrega de serviços públicos de qualidade ao cidadão, até então tidos como distantes de suas necessidades, buscou-se técnicas mais modernas e eficientes de gestão, capazes de proporcionar melhorias na provisão de serviços públicos à sociedade.

Um dos componentes deste movimento reformista está na delimitação das funções do Estado, balizando proposições voltadas a reduzir seu tamanho em termos de pessoal. Para tanto difundiu-se na agenda pública propostas de descentralização, privatização, terceirização e “publicização” (transferência para o setor público não-estatal). Todas essas modalidades aproximam, ainda que em graus distintos, o setor público do setor privado na entrega de serviços públicos, redefinindo o papel do Estado que passaria de intervencionista e dirigista para um papel regulador, deixando para o setor privado e para

o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Esta aproximação do setor privado na prestação de serviços públicos, baseada nos argumentos da NGP, impulsionou a celebração de PPPs no país. Para tanto, foi necessária a reformulação de instrumentos legais pré-existentes, bem como criação de novos mecanismos legais que as instrumentalizassem.

Tais arranjos, desde então, ocupam um papel de destaque na agenda pública do país visando promoção de investimentos, universalização de serviços públicos e disponibilização de utilidades e infraestruturas essenciais para a sociedade, destacando-se como exemplos de objetos das parcerias: hospitais, escolas, penitenciárias, rodovias, ferrovias, sistemas de tratamento e abastecimento de água, saneamento básico e serviços de energia, dentre outros (BRASIL, 2016a).

4.1 Aspectos teórico-conceituais das PPPs

As Parcerias Público-Privadas podem ser definidas como uma “*cooperação de longa duração entre atores públicos e privados na qual os atores desenvolvem produtos e / ou serviços de forma mútua com compartilhamento de riscos, custos e benefícios*” (KLIJN e TEISMAN, 2002, p.2. Tradução nossa²⁰).

De uma perspectiva mais operacional, Marques Neto (2005, p.9), conceitua as concessões e as PPPs como:

[...] ajuste firmado entre a Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, incumbindo-se a iniciativa privada de sua concepção, estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo prazo para ela estipulado, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pela parceira privada, nos termos do que for ajustado.

Em sentido amplo, o termo parceria público-privada pode indicar toda e qualquer forma de acordo firmado entre a Administração Pública e os particulares para a realização de atividades de interesse público, podendo ser citados, dentre outros, a concessão de serviços públicos, a permissão, a autorização, os contratos de gestão celebrados com as organizações sociais, os termos de parceria e os convênios.

²⁰ Idioma original: inglês

As concessões podem ser comuns, administrativas ou patrocinadas e constituem aquelas que formam vínculo mais permanente entre a Administração e o delegatário.

A razão econômica para a legislação permitir a longevidade do vínculo nos contratos de concessão é que geralmente tais contratos envolvem investimentos relevantes pelo parceiro privado na infraestrutura para a prestação dos serviços, e esses investimentos precisam de prazos longos para sua depreciação, amortização e remuneração, que é feita pela cobrança de tarifas ao usuário e/ou percepção de pagamento da Administração. (RIBEIRO, 2011, n.p).

Tais arranjos se diferenciam das privatizações uma vez que estas implicam na transferência permanente para o setor privado de um ativo previamente público, por tempo indefinido e com maior liberdade para cobrança de tarifas de seus usuários. As PPPs, por sua vez, envolvem necessariamente “o exercício de um papel contínuo para o setor público na qualidade de “parceiro” em uma relação contínua com o setor privado” e, ao final do contrato, cujo prazo da concessão será disciplinado pelo poder concedente, o parceiro privado devolve o bem público para o Estado em perfeita condição de gestão, mantendo-se com o poder público a propriedade legal do ativo. Adicionalmente, as PPPs são regidas por contratos detalhados que disciplinam especificamente os direitos e obrigações de cada parte, especificam a quantidade e a qualidade exigidas do serviço e definem um preço acordado para o serviço, que pode ser mediante transferências de recursos do governo e/ou cobrança de tarifas dos usuários. (BANCO MUNDIAL, 2021, p.20).

Conforme apontado por Pinheiro et. al (2015), as PPPs são baseadas na crença de um valor agregado mútuo, onde os benefícios adicionais esperados superam os custos (extras) da cooperação. Dentre os benefícios apontados das parcerias podem ser citados benefícios financeiros e materiais (lucros, espaço de trabalho e aumento da capacidade e qualidade na entrega do objeto do contrato ou na prestação do serviço) ou intangíveis como imagem, desenvolvimento de *know how* e maior capacidade de inovação. Do ponto de vista operacional, as PPPs são reconhecidas como modelos que favorecem o financiamento de obras públicas, alargando o espaço orçamentário dos governos, e que permitem uma alocação adequada de riscos.

As empresas privadas operam em um ambiente muito mais flexível do que o governo que possui normas rígidas, hierarquia e decisões centralizadas. Ademais, o setor privado se utiliza de controles de resultado em substituição aos clássicos controles de

processos aos quais os órgãos públicos estão submetidos, aumentando significativamente a eficiência de construção e operação (NICOLA, 2018).

Em que pese as aparentes vantagens das parcerias e concessões mencionadas, há inúmeros custos destes arranjos contratuais que envolvem desde os custos iniciais de adaptação interna da organização e estruturação do projeto (também designada habitualmente de *modelagem*), até os custos recorrentes de coordenação organizacional, adaptação e ajuste de objetivos.

Para Klijn e Teisman (2002), as parcerias são fundamentais quando permitem desenvolver um produto ou prestar um serviço com características que não teriam sido viáveis sem o estabelecimento da PPP. Contudo, os autores argumentam que a obtenção de valor agregado requer cooperação entre os atores e tal cooperação somente vai ocorrer mediante uma conexão dos interesses e busca de soluções mutuamente interessantes para os problemas existentes o que, por sua vez, é dificultado devido à variedade de atores existentes no processo e suas interdependências, à complexidade institucional da tomada de decisão, e aos conflitos de valores e estratégias resultantes por atores públicos e privados.

Após analisarem três casos de PPPs na Holanda, Klijn e Teisman (2002) identificaram um certo padrão de comportamento e relatam que, embora no início os atores envolvidos se reúnem para empreender uma ação coletiva, muitas vezes essa ação não alcança o resultado coletivo esperado. Tal fato é justificado devido aos aspectos institucionais inerentes ao setor público e privado, levando cada um a se concentrar em sua própria tarefa, e resultando em um padrão dominante no qual o relacionamento é organizado de acordo com uma relação de contrato, ao invés de uma relação de parceria. Nesse sentido, os autores apontam que:

“Sinergia” e “desenvolvimento conjunto” são palavras bonitas em teoria, mas não são realmente alcançados dentro das arenas de tomada de decisão fragmentadas existentes. Todas as partes estão muito preocupadas com seus próprios procedimentos e questões internas para serem capazes de agir como parceiros. Ou, para ser mais solene: princípios institucionais, no que diz respeito a procedimentos, responsabilidade e recompensas, facilitam muito mais a tomada de decisão fragmentada do que a tomada de decisão conjunta. (KLIJN E TEISMAN ,2002, p. 08. Tradução nossa)

Logo, o Estado e o privado apresentam dois tipos de padrões de valores totalmente diferentes que não podem ser combinados sem problemas²¹ e a PPP tenta mesclar estes dois padrões e princípios organizacionais conflitantes, motivo pelo qual o modelo de PPP “*pode estar fadado ao fracasso*” (KLIJN E TEISMAN ,2002).

Apesar de extrema, tal reflexão pode ser uma explicação do por que é tão difícil de se realizar uma PPP e por que tentativas de cooperação muitas vezes resultam em divisões organizacionais, ao mesmo tempo em que as tentativas de regulação resultam em procedimentos de subcontratação e contratos.

Tais procedimentos e contratos se ajustam aos padrões de valor das organizações envolvidas e exigem menos adaptação por parte dessas organizações. Os atores públicos geralmente sentem que estão no controle se uma empresa terceirizada é usada e, portanto, correm um risco limitado. Isso se encaixa com seu valor de padrões de hierarquia e primazia do interesse público. Assim, não é necessário adaptar sua organização internamente e podem fornecer à arena política uma decisão clara. Atores privados, por sua vez, não correm mais riscos do que eles estão acostumados. Eles podem trabalhar com um tipo de organização (contrato) que lhes seja familiar e eles podem adquirir o contrato em um esforço competitivo, via procedimento licitatório. (KLIJN E TEISMAN ,2002, p. 13. Tradução nossa).

Nicola (2018, p. 7) corrobora com esta questão e destaca ainda que “*a eficiência do setor privado não é absoluta quando se trata de disponibilizar bens ou serviços essenciais cujo resultado ótimo não é tangível financeiramente e a universalização do fornecimento possui grande importância*”. Tal fato é resultado da finalidade econômica das organizações privadas que se conflitam com a eficiência pretendida por governos e sociedade, uma vez que estes possuem finalidades sociais tais como acesso universal, serviços de qualidade e sustentabilidade ambiental.

Vale destacar que há ampla literatura sobre os ganhos de eficiência consequentes de PPPs, buscando identificar se, de fato, os prometidos ganhos de eficiência se realizaram nos casos concretos, e qual exatamente a gênese desses ganhos em cada situação e a sua dimensão.

²¹ Simon (1990), citado por KLIJN e TEISMAN (2002), diferencia estes sistemas como “organizações de tarefas” e “de mercado” em que uma organização de tarefas recebe uma atribuição de um diretor, juntamente com os meios para cumprir essa tarefa, com valores baseados em obediência, ausência de um motivo de lucro, lealdade e uma orientação para a continuidade. Já uma organização de mercado não tem um principal, mas tem clientes, e é dominada por valores como: respeito aos contratos, valorização do zelo e da iniciativa. Assim, uma organização de tarefas que começa a gerar sua própria receita e buscar clientes acabará por evoluir para uma empresa de organização de mercado completa.

Diversos estudos de contratos específicos sugerem que as PPPs atingiram seu propósito, enquanto outros tantos estudos revelam resultados insatisfatórios (CHENG et al, 2018; CHEN, WANG and WU, 2019). Para Cheng et. al. (2018), tais resultados de pesquisa diametralmente opostos criam confusão e vêm falhando em resolver os problemas encontrados. Megginson e Netter (2000) reforçam esta interpretação e afirmam que os resultados divergentes podem ser atribuídos às diferenças na metodologia utilizada nos estudos, no tamanho e composição das amostras, ou a fatores omitidos; no entanto, acreditam ser mais provável que os estudos reflitam diferenças reais existentes entre países e entre setores, não existindo, portanto, um resultado “padrão” quanto à eficiência das parcerias. Contudo, deve-se considerar que a avaliação dos projetos, em geral, é medida em termos de custo financeiro; no entanto, as decisões de política pública devem ser tomadas considerando-se também os custos e benefícios em termos sociais.

No que tange ao planejamento, Porto e Freire (2020) reforçam que uma PPP deve ser precedida de um estudo criterioso, com a análise dos pontos positivos e negativos, visando evitar gastos desnecessários com obras e serviços que podem ser executados pelo próprio estado, com a estrutura que dispõe, através de seus órgãos e mão de obra próprios.

A diferença fundamental entre a contratação tradicional pelo poder público, regida no Brasil pela Lei n. 8.666 de 1993, e a implantação de concessões e PPPs é que nestas há a necessidade de estudos complexos e avaliações cuidadosas para garantir o retorno financeiro ao ente privado (NICOLA, 2018).

O contrato de PPP precisa ser muito mais completo, no sentido de prever cenários contingentes variados ao longo de um maior período de tempo, do que o de execução de uma obra. É necessário prever contingências, deveres e direitos ao longo do período do contrato, em geral de décadas; determinar como se darão as adaptações às novas circunstâncias e como elas serão financiadas. É preciso definir, com detalhes, qual o serviço que será fornecido e com que padrão de qualidade, com a geração de indicadores que possam ser monitorados e eventualmente checados por uma terceira parte. É preciso desenhar um projeto que interesse o investidor privado, mas sem dar a ele uma parcela do excedente total gerado pelo projeto maior do que o mínimo necessário. (PINHEIRO, 2015, p.48)

Dessa forma, os seguintes estudos são citados como necessários para compor a modelagem de um projeto de PPP:

Quadro 2. Estudos necessários à estruturação de uma PPP

Estudos Técnicos	Projeção de demanda Projeto operacional e indicadores de desempenho Projeto de engenharia e programas de incentivo Estudos ambientais
Viabilidade Econômico-financeira	Modelagem econômico-financeira Modelo de negócios Estrutura de financiamento Análise de riscos
Estudos jurídicos	Modelagem jurídica Edital Contrato Anexos

Fonte: Vieira (2014) in Pinheiro (2015)

No Brasil, atualmente, há três caminhos para a obtenção desses estudos. Inicialmente, o governo pode fazer o trabalho internamente, essencialmente por agentes públicos, sem apoio externo, contudo, na maioria das vezes, não é possível haja vista a limitação de equipes nos órgãos de governo. Outra opção é pela contratação de prestação de serviços, por meio de licitações (ou convênios) para apoiar os agentes públicos, em parte ou na íntegra, entretanto, esta alternativa geralmente implica consideráveis custos de consultoria jurídica e financeira. Por fim, é possível obter os estudos necessários por meio de Procedimentos de Manifestação de Interesses (PMI), nos termos da autorização prevista no artigo 21 da lei federal n.º 8.987, de 1995 – Lei de Concessões²² e conforme regulamento específico²³.

No caso de um PMI o poder público poderá, autorizar particulares a realizar, por conta própria (ou seja, sem gasto de recursos públicos), “estudos”, vinculados a uma possível concessão e de utilidade para sua licitação, cujos “custos” deverão ser ressarcidos por particular eventualmente contratado, na forma do edital, sem o impedimento legal de que os autorizados a elaborar estudos ou projetos participem de eventual licitação futura da concessão.

Ressalta-se, entretanto, que o modelo de autorização (PMI) está associado a um elevado custo de transação para os gestores públicos bem como ao desalinhamento entre

²² Com base no art. 21 da Lei de Concessões “*Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital*”.

²³ O Decreto n° 8428 de 01 de abril de 2015 dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

os incentivos dos agentes públicos e privados causados pela assimetria informacional do processo, motivo pelo qual esta modalidade não se apresenta como uma alternativa capaz de diminuir os altos custos e riscos da estruturação de um processo de PPP. Isto porque pode haver muitos entes privados (autorizados) concorrendo entre si na modelagem dos projetos e, cabe à administração pública

[...] avaliar os diferentes estudos apresentados, selecionar um ou mais e definir, portanto, qual será utilizado como base para o projeto a ser licitado. [...] Ao final destes procedimentos, o poder público pode se ver assoberbado de estudos que precisam ser analisados, avaliados e eventualmente combinados entre si – para aí sim se transformarem em documentos aptos a inaugurarem o processo licitatório. (PINHEIRO et. al., 2015, p.18)

Ademais,

[...] pode ensejar riscos à administração pública, decorrentes do desalinhamento de incentivos e da posição informacional privilegiada dos agentes privados envolvidos no processo – em especial dos autores dos levantamentos, análises e estudos selecionados para servirem de base para os documentos da licitação. Quando a empresa tem mais informação que o governo sobre o projeto, ela é capaz de obter rendas informacionais, definidas como lucros excedentes ao que teria se essa assimetria não existisse. (PINHEIRO, 2015, p.18)

Logo, é possível afirmar que a decisão de realizar um projeto de PPP implica a mobilização de mais recursos para o seu planejamento do que supostamente ocorreria com uma contratação tradicional (NICOLA, 2018).

Para RIBEIRO (2011), a busca do melhor uso dos recursos escassos empregados para a prestação do serviço é um dos objetivos primordiais da realização das concessões comuns e PPPs e, nesse sentido, o objetivo da modelagem contratual deve ser alinhar incentivos para a produção dos níveis de serviço estipulados no contrato com o máximo de eficiência, de forma a beneficiar os usuários e a Administração Pública.

Apesar disso, o alinhamento dos incentivos contratuais para a produção de ganhos de eficiência – que é um tema rigorosamente muito mais de técnica jurídica que econômica – recebeu pouca atenção até aqui da doutrina jurídica. Mais mencionados – mas não menos incompreendidos pela doutrina jurídica pátria – têm sido os mecanismos para a transferência para os usuários e Administração Pública dos ganhos de eficiência. Já há artigos e livros de Direito Administrativo que mencionam a regulação por taxa de retorno, ou os instrumentos para deflação de preço-teto tarifário (o assim chamado *price cap*), mas a compreensão pobre do encarte disso com a ideia de equilíbrio econômico-financeiro, com a matriz de risco contratual, e com a lógica econômica subjacente a esses instrumentos tem tornado a doutrina existente entre nós pouco útil para aqueles que se vêm diante da tarefa hercúlea de redigir um contrato de concessão comum ou PPP. (RIBEIRO, 2011, n.p).

Como resultado desse cenário, Ribeiro (2011) aponta a prática comum do uso de cópias e repetições na estruturação de contratos de concessão comum ou PPP, muitas vezes utilizando-se como parâmetros exemplos já ultrapassados em vários aspectos, não só em relação ao que se pode fazer, mas também do que se deve fazer, prática esta que reduz os benefícios que poderiam ser extraídos para os usuários e a Administração Pública dessas contratações.

O autor destaca ainda o desafio de definição adequada de indicadores de desempenho, também chamados de indicadores de resultado, de forma conectada com o sistema de pagamentos do contrato, sendo essa considerada a ferramenta mais importante para produção de incentivos para que o parceiro privado preste o serviço com a qualidade estipulada.

Para além dos desafios de preparação de um projeto de PPP, vencida a etapa de estruturação e licitação da parceria e, uma vez estabelecido o contrato, tornam-se essenciais o monitoramento e a avaliação de sua implementação. Chen e Wang (2019) argumentam que tal atividade deve estar pautada nas três dimensões da sustentabilidade: econômica, social e ambiental. Sendo assim, o setor público deve se concentrar em como melhorar o desempenho dos projetos de PPP mediante o desenvolvimento de um sistema de avaliação do ciclo de vida completo do projeto, ou seja, durante toda a sua fase operacional de longo prazo, e considerando o VfM – *Value for Money*²⁴ como um dos fatores-chave para esta avaliação.

Semeia (2021) argumenta que é comum o Poder Concedente inferir que o parceiro privado irá cumprir com todas as suas obrigações previstas em contrato, sem a necessidade de uma intensa fiscalização e gestão eficiente do parceiro público. Contudo tal suposição “*geralmente resulta em fracos regimes de governança e de gestão. Frequentemente, também pode resultar na redução dos benefícios gerais da parceria em comparação com aqueles estimados nos vários estudos realizados na etapa de modelagem do projeto*” (SEMEIA, 2021, p. 12).

²⁴ *Value for Money* é uma análise de custo x benefício realizada com o objetivo de comparar, em termos quantitativos, se faz sentido desenvolver o projeto na forma de uma PPP/Concessão ou através de um processo tradicional de aquisição pública. Busca avaliar o melhor resultado possível para a sociedade, levando em conta todos os benefícios, custos e riscos durante o ciclo de vida do projeto. Entretanto, uma abordagem tradicional no método não leva em consideração benefícios não-financeiros o que deve ser levado em conta para a tomada de decisão sobre um projeto.

Por sua vez, Rodrigues e Abrucio (2019) destacam que a transparência e *accountability* nos processos de PPPs não devem ser negligenciados quando se trata de um bem público, sendo fundamental o envolvimento da população, desde a tomada de decisão sobre o modelo de parceria a ser adotado, até o monitoramento dos resultados obtidos durante a vigência da parceria, gerando assim, maior democratização e legitimidade da política pública, fator este muitas vezes desafiador para as instituições envolvidas no processo.

Em projetos de PPP há possibilidade de contar com auditores operacionais ou verificadores independentes, que seriam empresas especializadas, contratadas pelo setor público ou privado, para aferir os resultados e indicadores e gerar relatórios conclusivos. Essa estratégia pode contribuir com o aumento da imparcialidade e profissionalismo ao processo de mensuração da performance do privado que é, a rigor, o aspecto mais relevante da PPP. (RADDAR, 2015). Cabe ressaltar, entretanto, que se contratados pelo parceiro privado, o verificador independente será dependente economicamente do seu contratante a quem deve fiscalizar, o que se apresenta como uma atuação contraditória quanto à sua eficiência e independência, motivo pelo qual, pareceres recentes do TCU sobre concessões, têm recomendado que a contratação seja direta pelo poder público, o que demandaria recurso orçamentário, nem sempre disponível para o poder concedente.

Fato relevante é a crescente tendência de reversão nos processos internacionais de concessões e PPPs, sobretudo em países desenvolvidos, que, conforme observado por Nicola (2018), deve servir de alerta para se questionar a vantajosidade desses arranjos para o setor público no Brasil. Para o autor, isto se aplica especialmente “*[...]quando o objeto for a prestação de serviços ou o fornecimento de bens essenciais, cujo objetivo final deve ser acesso de qualidade, a uma maior parcela da população, a um preço justo e dentro de um modelo econômico sustentável*”(NICOLA, 2018, p.17).

4.2 Os Instrumentos de Parcerias Pública-Privadas na institucionalidade brasileira

A Administração Pública brasileira é regida pelo direito administrativo. Para Di Pietro (2020), o direito administrativo brasileiro atual demonstrou notável crescimento e evolução em relação ao direito positivo e à jurisprudência, em comparação ao seu surgimento com o Estado de Direito, com considerável aumento na quantidade de novas leis e regulamentos, principalmente a partir da edição da CF88. O direito administrativo

apresenta uma flexibilidade característica e necessária para atender ao princípio da supremacia do interesse público, que estabelece que os interesses públicos prevalecem quando em conflito com os interesses individuais, e rege a Administração Pública, inspirando a atuação do legislador e vinculando o gestor público em suas decisões.

A compreensão sobre o conceito de serviços públicos e bens públicos também passou por transformações ao longo dos anos e, na evolução do direito administrativo brasileiro, foram estabelecidos vários instrumentos de gestão de serviços públicos, assim como de usos de bens públicos, por particular, nos quais se enquadram as PPPs em sentido amplo.

4.2.1 Delegação de serviço público

Carvalho Filho (2019, p. 338) conceitua serviço público como *“toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”*. Contudo o autor destaca que é unanimidade na doutrina a dificuldade de definir um conceito preciso de serviços públicos. Isto porque a expressão admite mais de um sentido e seu conceito variou em decorrência da evolução do tema relativo às funções do Estado, apresentando vários aspectos diferentes entre os elementos que o compõem. Devido a dificuldades nesta conceituação e a sua flutuação no tempo, houve quem falasse em *“crise na noção de serviço público”* (SILVEIRA E HARET, 2016, p.247; DI PIETRO, 2020, p. 117).

Originalmente para se conceituar serviço público era necessária a presença de três elementos: subjetivo, ser fornecido pelo Estado; material, para atender necessidades coletivas; e formal, sob regime de direito público (DI PIETRO, 2020). Contudo, conforme explica Di Pietro (2020), o conceito de serviço público foi alterado com o passar do tempo. A primeira divergência na noção do termo se deu em relação a dois elementos: subjetivo, porque o serviço público não é sempre prestado pelo Estado, e o formal, pois ocorre prestação de serviço público que não se dá apenas sob regime de direito público. Já a segunda polêmica na noção de serviço público ocorre sob a influência da União Europeia. Em um primeiro momento, substituiu-se a expressão serviço público por *“serviço econômico de interesse geral”*, utilizando-se do argumento de que a ideia de serviços públicos exclusivos do Estado vai contra os princípios da livre iniciativa e da concorrência. Posteriormente, repensou-se a alteração e adotou-se a expressão *“serviço*

de interesse geral” em substituição a serviço público, uma vez que as atividades essenciais à coletividade seriam “obrigações de serviço público”. (DI PIETRO, 2020)

No direito brasileiro a noção de serviço público está prevista na CF88, o que faz com que seja mais difícil o abandono ou alteração de tal expressão. Entretanto, a legislação ordinária tem atribuído à iniciativa privada alguns serviços públicos. Dessa forma, houve a evolução da noção de serviço público no direito brasileiro, que varia no tempo e no espaço, que é utilizada no direito positivo tanto em sentido amplo (§6º, art. 37, CF88), quanto em sentido estrito (art. 175 CF88), e que foi ampliada para abranger serviços comerciais, industriais e sociais do Estado, sendo ele, por meio da legislação, quem determina quais as atividades que irá assumir como serviço público. (DI PIETRO, 2020)

A CF88 prevê em seu artigo 175 que compete ao Poder Público a prestação de serviços públicos, na forma da lei, sempre por meio de licitação, que pode ser direta ou sob regime de concessão ou permissão. A prestação de serviços públicos ocorre de forma direta quando é realizada pela Administração Pública direta, por meio de órgãos sem personalidade jurídica, como Ministérios e Secretarias, ou pela Administração Pública indireta, formada por entidades com personalidade jurídica própria, como autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas, mediante lei, conforme inciso XIX. A prestação de serviços de forma indireta se dá quando uma organização não pertencente ao Poder Público, uma entidade privada, a realiza sob o regime de concessão ou permissão, sendo as seguintes as principais formas de gestão na classificação de Di Pietro:

- a) concessão e a permissão de serviços públicos disciplinadas pela Lei nº 8.987, de 13-2-95;
- b) a concessão patrocinada e a concessão administrativa, englobadas sob o título de parcerias público-privadas na Lei nº 11.079, de 31-12-04;
- c) o contrato de gestão como instrumento de parceria com as chamadas organizações sociais, disciplinadas, na esfera federal, pela Lei nº 9.637, de 15-5-98. (DI PIETRO, 2020, p. 145)

Conforme observa Carvalho Filho (2019), o citado art. 175 contempla vários princípios que, na lei reguladora nele prevista, devem reger as concessões e permissões, destacando-se o da política tarifária, o da obrigação de manter serviço adequado, o que trata dos direitos dos usuários, o das especificidades desses negócios jurídicos e o da obrigatoriedade de licitação.

É importante esclarecer que o termo parceria público-privada em sentido estrito no Brasil é utilizado para designar o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, conforme disposto no artigo 2º da Lei nº 11.079/2004, modalidade em que o poder concedente tem a obrigação de oferecer ao concessionário determinada contrapartida pecuniária.

Di Pietro (2020) estabelece os critérios que devem ser observados quando da delegação a entidade privada da gestão de serviços públicos:

Quadro 3. Critérios a serem observados para delegação de serviços públicos no Brasil

TIPO DE SERVIÇO PÚBLICO	FORMA DE GESTÃO	OBSERVAÇÃO
Serviço público de natureza comercial ou industrial com possibilidade de cobrança de tarifa do usuário	<ul style="list-style-type: none"> - Concessão ou permissão de serviço público tradicional, da Lei nº 8.987/95, ou; - Concessão patrocinada, da Lei nº 11.079/2004, ou; - Franquia, previsão para atividades do correio e da Lei nº 13.966/2019 	Essas formas de gestão não são permitidas para atividades exclusivas do Estado, dada natureza indelegável; para serviços sociais, por sua natureza gratuita (permitida concessão tradicional se sustentada integralmente por meio de receita alternativa); e para serviços uti universi, que são usufruídos de forma indireta pelos cidadãos, como limpeza urbana, incumbidos ao poder público e financiados por impostos.
Serviço público de natureza comercial ou industrial gratuito	Concessão administrativa, da Lei nº 11.079/2004	
Serviços sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Concessão administrativa, da Lei nº 11.079/2004; - Contratos de gestão com organizações sociais (Governo Federal: Lei nº 9.637/98) 	

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Di Pietro (2020, p.145-147).

É importante ressaltar, conforme Di Pietro (2020), que a gestão associada entre entes federativos por meio de convênios de cooperação ou consórcios públicos é

permitida para qualquer tipo de serviço público, de acordo com previsão no artigo 241 da CR88, sendo regulamentada pela Lei nº 11.107/05.

Carvalho Filho (2019) destaca a importância de o poder concedente exercer a devida fiscalização do serviço concedido, o que inclui: aplicar sanções e regulamentar o serviço; observar o cumprimento, pelo concessionário, das cláusulas contratuais referentes ao serviço; zelar pela adequada prestação do serviço e, enfim, controlar a atividade delegada. No caso de ineficiência insuperável do concessionário a fiscalização pode, inclusive, levar o concedente a intervir na prestação do serviço e até mesmo a extinguir a delegação.

4.2.2 Uso de bem público por particular

Bem público pode ser considerado *“todo aquele que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertença às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.* (CARVALHO FILHO, 2019, p.1.588).

Os bens públicos no direito brasileiro estão especificados em legislação esparsa: bens da união, no art. 20 da CF88; bens dos estados, no art. 26 da CF88; bens imóveis da União, no Decreto-lei nº 9.760 de 1946; águas públicas, no Decreto nº 24.643/34 (Código das Águas); terras públicas na zona rural, na Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra); subsídios sobre bens públicos no Código Florestal, Código de Minas, Código de Águas Minerais etc.; e normas sobre bens públicos, na Lei nº 9.636 de 1998.

Quanto à destinação, Carvalho Filho (2019) apresenta a seguinte classificação para os bens públicos: bens de uso comum do povo, aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos (mares, rios, estradas...); bens de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a execução de serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; e bens dominicais, patrimônio dos entes como objeto de direito pessoal ou real como, por exemplo, as terras sem destinação pública específica, os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa.

Di Pietro (2020) explana que os bens públicos podem ser utilizados pela pessoa jurídica que detém sua titularidade, por outros entes públicos mediante cessão ou por particulares. Os particulares podem usar o bem público de forma normal ou anormal, de acordo com conformidade ou não do uso com o destino principal a que o bem está afetado,

ou de forma comum ou privativa, segundo critério da exclusividade ou não do uso associada com a necessidade ou não de consentimento expresso da Administração Pública.

O uso normal do bem público ocorre quando se dá em conformidade com a destinação principal do bem e apresenta regras uniformes para todos os usuários; dessa forma, ele se realiza por meio da “concessão de uso” àqueles que satisfizerem os requisitos legais. O uso anormal acontece quando atende a finalidades diversas ou acessórias da destinação principal do bem público e somente deve ser concedido se for compatível tal destinação e se não houver prejuízo do uso normal do bem. Geralmente há manifestação discricionária do Poder Público e a “permissão de uso” anormal pode ser revogada se constatada a incompatibilidade com o uso normal, o que caracteriza sua precariedade. (DI PIETRO, 2020)

O uso comum do bem público é aquele que pode ser exercido por todos os membros da coletividade, em igualdade de condições, anonimamente, sem necessidade de autorização individualizada e expressa pela Administração Pública, normalmente gratuito, podendo ser remunerado e está sujeito ao poder de polícia. O uso privativo do bem público é conferido pela Administração Pública por meio de título jurídico individual, público ou privado (apenas para bens dominicais), que estabelece suas condições, a uma pessoa ou um grupo de pessoas determinadas, para que, com exclusividade, o exerça sobre parcela de bem público, de forma precária, visto que revogável a qualquer tempo por interesse público. Tanto o uso comum quanto o uso especial de bens públicos podem ser dar por meio de autorização, permissão e concessão de uso (DI PIETRO, 2020), conforme quadro 4.

Quadro 4. Tipos e Instrumentos de Uso de Bem Publico

TIPO DE BEM PÚBLICO	INSTRUMENTOS ESTATAIS DE OUTORGA DE USO PRIVATIVO
Bens de uso comum do povo e de uso especial	Autorização, permissão e concessão de uso
Bens dominicais	Institutos do direito privado

Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis em DI PIETRO (2020, p. 924)

A delegação de serviços públicos e o uso de bem público por particular, em parceria com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, ou as PPPs em sentido

amplo, foram amplamente difundidas com a NGP em alguns setores ao redor do mundo, dentre os quais destacam-se a infraestrutura de mobilidade urbana (metrô, aeroportos, portos e rodovias), além de setores de saúde e educação. Há também iniciativas na área ambiental, que incluem, por exemplo, os setores de saneamento e gestão de resíduos sólidos.

4.3 Parcerias Público-Privadas (e sua aplicação) nos Parques Nacionais

A gestão das áreas naturais protegidas obedece ao direito administrativo brasileiro e pode ser realizada em parceria com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, por meio da delegação de serviço público ou do uso de bem público por particular.

No contexto dos parques nacionais, as PPPs em sentido amplo já são disseminadas em diversos países; contudo, a despeito de o Brasil ter uma concessão vigente desde 1998, somente a partir de 2018 surge na política ambiental do país uma forte tendência a proliferação do uso deste instrumento em diferentes níveis da federação.

No âmbito das parcerias ambientais, especificamente dos parques nacionais, tem se destacado os seguintes instrumentos de gestão que permitem ao particular a execução de serviços públicos ou a utilização privada de bens públicos: as concessões, permissões ou autorizações²⁵ (MAFRA, 2005; RIBEIRO, 2011). De acordo com a Lei nº 8.987/1995, artigo 2º:

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

²⁵ Duas iniciativas de PPPs no *sentido stritum*, da Lei nº 11.079/04 foram estudadas para diferentes unidades de conservação no país, sendo uma no estado de Minas Gerais que chegou a ser licitada em 2012 mas não teve seu contrato homologado, e outra no estado do Rio de Janeiro que, após a consulta pública, teve seu processo arquivado. Desde então nenhum outro órgão gestor de UC apresentou nenhuma iniciativa nesta modalidade de parceria para gestão das UCs, motivo pelo qual não será aprofundada nesse estudo. Duas hipóteses corroboram com o insucesso desse modelo no país, sendo a primeira porque trata-se de uma modalidade que prevê a necessidade de contraprestação (pagamento) pelo Estado em um momento de crise fiscal generalizada, e a segunda de que os modelos citados previam não apenas a delegação para exploração da atividade turística, mas também obrigações de conservação, o que foi amplamente questionado pela sociedade e órgãos de controle durante o processo.

IV – permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (Lei 9.987/1995, Artigo 2º)

As principais diferenças entre esses instrumentos podem ser sistematizadas conforme quadro 5.

Quadro 5. Principais diferenças entre os instrumentos de Concessão, Autorização e Permissão

CONCESSÃO	AUTORIZAÇÃO	PERMISSÃO
Contrato Administrativo	Ato Administrativo	Ato Administrativo
Licitação	Credenciamento	Processo seletivo simplificado
Não há precariedade	Ato precário	Ato precário
Longo prazo	Sem prazo definido (renovações periódicas)	Sem prazo definido (conveniência e oportunidade da Administração)
Rescisão nas hipóteses previstas em lei. Cabe indenização se a causa não for imputável ao Concessionário	Revogação a qualquer tempo sem indenização, salvo se outorgada com prazo ou condicionada	Revogação a qualquer tempo sem indenização, salvo se outorgada com prazo ou condicionada
Bilateral	Unilateral	Unilateral
Onerosa	Gratuita ou onerosa	Gratuita ou onerosa
Elevado nível de investimento	Baixo nível de investimento ou sem investimento	Baixo nível de investimento
Utilização obrigatória de bem público, conforme finalidade concedida	Utilização facultativa do bem público	Utilização obrigatória de bem público, conforme finalidade permitida
Pessoas jurídicas ou consórcio de empresas	Pessoas físicas ou jurídicas	Pessoas físicas ou jurídicas

Fonte: ROCHA (2020).

As autorizações e permissões são modelos mais simples de parcerias público-privadas em sentido amplo. As permissões implicam a utilização privativa para fins de interesse coletivo (DI PIETRO, 2020), não possuem natureza contratual, sendo um ato unilateral, precário e discricionário e deveriam ser selecionadas apenas quando o

permissionário não necessita alocar grandes valores para o desempenho de um serviço, pois pode ser revogável a qualquer tempo.

Já as autorizações ocorrem quando a administração pública confere faculdade de uso privativo no interesse exclusivo do particular que a obtém, ou seja, do beneficiário, para o desempenho de uma atividade material que apresente menor complexidade e nem sempre remunerada pelo meio tarifário de uso (MAFRA, 2005, DI PIETRO, 2020). Como características distintivas, a autorização pode ser revogável a qualquer momento sem qualquer ônus para o Poder Público e dispensa licitação.

Conforme SEMEIA (2015), não há um critério único para diferenciar a permissão da autorização. *“Ambas se assemelhariam pela precariedade do vínculo que criam entre o Poder Público e o permissionário ou o autorizatário – característica que não se replica na concessão, a qual presume maior estabilidade da relação”*. (SEMEIA, 2015, p.35). Essa característica indica uma posição favorável da Administração Pública na relação jurídica, já que o titular da permissão ou autorizado não poderá opor-se à vontade administrativa de extinguir o ato (CARVALHO FILHO, 2019).

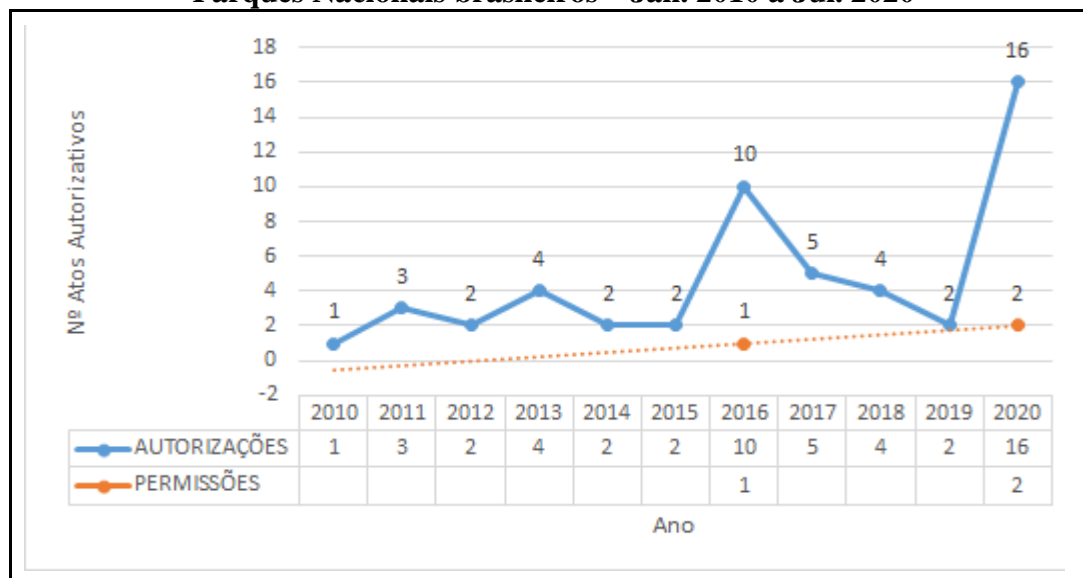
Contudo, Di Pietro (2020) destaca que a precariedade observada em ambos os atos é mais acentuada na autorização, em função das finalidades de interesse individual, tendo em vista que no caso da permissão, que é dada por razões de predominante interesse público, é menor o contraste entre o interesse do permissionário e o do usuário do bem público. A autora ressalta ainda que *“a autorização, sendo dada no interesse do usuário, cria para este uma faculdade de uso, ao passo que a permissão, sendo conferida no interesse predominantemente público, obriga o usuário, sob pena de caducidade do uso consentido”* (DI PIETRO, 2020, p.1584).

As autorizações e permissões vêm se destacando como instrumentos utilizados em UCs em nível federal com grande destaque nos últimos anos. A partir de levantamento realizado no site do ICMBio, foram identificadas 35 unidades de conservação federais contempladas com 50 atos de autorização publicados no período entre 2010 e 2019. Já em 2020, somente no período entre janeiro e julho, 16 editais de autorização foram publicados, sinalizando o enorme esforço institucional para avançar nesta agenda. Destacam-se, como objetos desses atos, as autorizações para condução de visitantes, transportes terrestres e aquaviários, comercialização de alimentos em *foodtrucks*, e locação de equipamentos (bicicletas), dentre outros.

Já as permissões foram identificadas somente em três Parques Nacionais: Parque Nacional da Tijuca (permissão de uso de restaurante/ 2016); Parque Nacional Fernando

de Noronha (permissão de uso do Mirante do Boldró para venda de alimentos, souvenirs e atendimento aos visitantes/2020); e Parque Nacional Serra da Canastra (Permissão de uso para comercialização de alimentos, hospedagem e visitação ao atrativo da Cachoeira Paraíso/2020). O histórico de Parques Nacionais contemplados com atos de autorização e permissão pode ser visualizado no gráfico 7.

Gráfico 7. Histórico de formalizações de atos de autorização e permissão nos Parques Nacionais brasileiros – Jan. 2010 a Jul. 2020



Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis em ICMBio (2020a).

Os modelos de permissões e autorizações para prestação de serviços ligados às atividades turísticas nas UCs brasileiras, apesar de contribuírem com a diversificação da oferta de serviços e com o ordenamento dos serviços prestados aos visitantes, não são compatíveis com grandes investimentos pela iniciativa privada e, portanto, agregam pouca contribuição à solução de estruturar os parques nacionais com infraestrutura adequada para o fomento e gestão da atividade turística. Por outro lado, se apresentam como alternativa de parceria às unidades com baixo potencial para uma concessão ou com alta sazonalidade na visitação.

Já a concessão de serviço público comum ou de uso de bem público apresenta alguns elementos diferenciais, como a formalização por contrato administrativo, não precário e bilateral. Conforme destaca DI PIETRO (2014, p.771)

é o instituto empregado, preferencialmente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Este

assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que **somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades** (grifo nosso).

Nas concessões a remuneração pode ocorrer por meio da tarifa paga pelo usuário ou outra forma de exploração do serviço (DI PIETRO, 2014). Ainda, pode ser definido um valor de outorga, conforme modelo econômico-financeiro do projeto.

O avanço desse “novo modelo” de gestão dos parques por meio de PPPs no sentido amplo pode acarretar transformações relevantes da política de UCs bem como no padrão de consumo e exploração turística dos parques pela sociedade.

Por um lado, a ampliação da participação privada na gestão da atividade turística das áreas protegidas através das concessões aparece como uma promessa diante do reconhecimento de um potencial desperdiçado; da necessidade de garantia de um orçamento estável e que possibilite que as UCs desempenhem a sua função básica de conservação ambiental de modo mais eficiente e com reduzida dependência de recursos públicos; e da crescente demanda por melhores serviços nas UCs.

Wyman et al. (2011, p. 915) destacam que

“embora as agências governamentais tenham um papel importante na manutenção e gestão de áreas protegidas, quando se trata de atividades turísticas e da execução de uma operação com fins lucrativos, os governos em geral não possuem os recursos financeiros e o ‘know-how’ necessário para serem bem-sucedidos”. (tradução nossa).

Além disso, os autores ressaltam que a administração das UCs exclusiva pelos governos, tal como prevalece em diversos países, tende a ser restrita em sua capacidade de inovar e responder às mudanças nas demandas dos consumidores, o que passa a ser, também, um fator importante que contribui para difundir as concessões de atividades e serviços turísticos nos parques, a fim de agregar os conhecimentos privados nessas áreas.

Para Da Riva e Weiss (2012), o resultado disso é a crescente especialização, o que deixará a o órgão gestor com espaço para se concentrar naquilo que já sabe fazer. Entretanto, as autoras afirmam que, para muitas pessoas, a participação do setor privado na gestão de áreas protegidas gera desconfiança e a ideia de que o setor privado só visa o lucro. Ressaltam ser preciso vencer o sentimento de que obter lucro seja um problema para a conservação. “*O lucro pode ser a solução, desde que, por exemplo, os compromissos do privado com a conservação, travados em edital, sejam adequadamente cumpridos*”. (DA RIVA e WEISS, 2012, p. 463).

Contudo, surgem também especulações acerca dos possíveis riscos e desafios a serem enfrentados com a adoção de concessões para garantir o real alcance dos benefícios esperados a uma gestão eficiente da UC, ou seja, benefícios que não se limitem aos econômicos, mas alcancem também vantagens sociais e ambientais. Para Rodrigues e Godoy (2013), os gestores de parques nacionais têm um grande desafio perante esse processo de mercantilização que invade a rotina das áreas naturais protegidas se tornando um dos principais elementos de apropriação da biodiversidade. Os autores reforçam que:

(...) a convivência entre os regimes público e privado no mesmo espaço, como é o caso da prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação, impõe o desafio constante na busca do equilíbrio entre os resultados econômico-financeiros privados e aqueles relativos à função pública de conservação da área e democratização do seu acesso. (RODRIGUES E GODOY, 2013, p.13)

Nesse contexto, experiências internacionais de contratos de concessão em parques, onde esse modelo já vem sendo adotado há mais tempo, devem servir como referências a serem estudadas em busca da identificação e adaptação das melhores práticas adotadas.

A partir da revisão de documentos governamentais e estudos de caso realizados em concessões de Parques em 22 países²⁶, Wyman et. al (2011, p.925) identificaram como principais fraquezas desses arranjos os “requisitos exigidos de qualificação técnica”, as “responsabilidades financeiras”, bem como a fraqueza na “definição de responsabilidades legais” estabelecidas nos contratos. Para os autores, tais aspectos são extremamente importantes uma vez que podem definir a existência de um parceiro privado qualificado, com capital financeiro para execução do contrato, experiência na gestão de ativos turísticos, nível elevado de educação de seus colaboradores e habilidades em diferentes idiomas; e garantir meios de responsabilização do concessionário no caso de violação ou não cumprimento das obrigações previstas, incluindo o não pagamento de outorgas ou mesmo a ocorrência de danos ambientais e culturais, fatores preponderantes para uma boa gestão contratual.

Por outro lado, os autores ressaltam que, dentre as boas práticas identificadas que merecem ser observadas e replicadas em contratos de concessões de Parques, estão a

²⁶ Para realização da pesquisa, Wyman et al. (2011) analisaram contratos de concessão em parques na América Latina (nove países), África do Sul (cinco países), Austrália, Nova Zelândia, EUA, Canadá e Ásia (quatro países).

“responsabilidades ambientais e sociais” destacando os modelos adotados na Colômbia, Costa Rica, Botswana e África do Sul que apresentaram maior representação desses componentes. (WYMAN, et. al, 2011, p.925) Tais responsabilidades foram analisadas sobre aspectos ambientais, como utilização de técnicas construtivas de mínimo impacto; a existência de planos de monitoramento; a análise de riscos com estudos de avaliação de impactos ambientais; as análises de custo x benefício; planos de proteção da biodiversidade; a adequada gestão de resíduos sólidos; e a utilização de tecnologias alternativas de energia, dentre outros. No que tange aos aspectos sociais, foram ainda mencionadas a importância da geração de empregos locais; do envolvimento da cadeia produtiva local; a possibilidade de participação nas receitas pela comunidade; a análise de risco social, a existência de oportunidades de capacitação, dentre outros. Contudo, os autores salientam que, apesar desses aspectos serem amplamente mencionados em documentos governamentais dos países pesquisados, isso não garante que eles estão de fato sendo adotados.

SILVA (2019, p.111), ao comparar o estudo realizado por Wyman et al. (2011) com diversos contratos de concessão firmados no Brasil afirmam que os contratos de concessão em parques nacionais brasileiros se destacam no aspecto da “definição de responsabilidades legais”, uma vez que incluem a maioria dos requisitos mencionados, tais como a previsão de penalidades (taxas e multas), a definição de bens reversíveis, os prazos definidos, a possibilidade de reequilíbrios e aditamentos, dentre outros aspectos, o que demonstraria ter o país já avançado nesse arcabouço jurídico. Por outro lado, se comparada à análise das concessões em outros países contemplados por Wyman (2011), as concessões de parques brasileiros ainda não apresentam, de forma satisfatória, previsões em contratos relativos aos aspectos de “responsabilidade social” das concessionárias, ponto que merece atenção dos governos.

5. AS CONCESSÕES DE PARQUES NO BRASIL E O PARC

5.1 Panorama das concessões nos Parques Nacionais

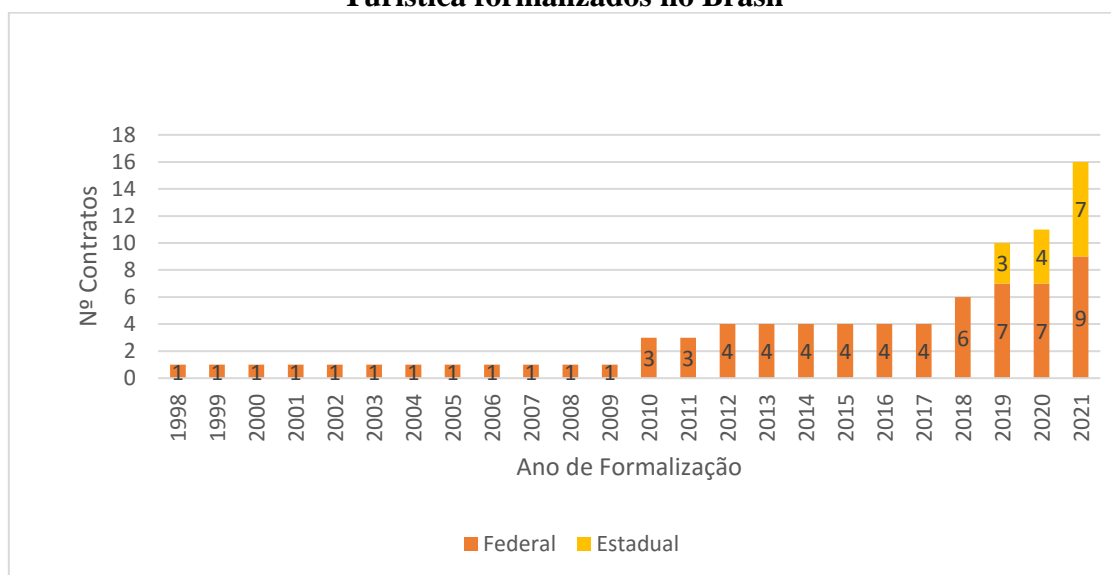
No Brasil, a primeira concessão de serviços turísticos em UCs foi consolidada no Parque Nacional do Iguaçu, em 1998. Por mais de uma década, não houve outras iniciativas semelhantes no país. Somente em 2011, o governo federal retomou a questão das PPPs setoriais, culminando na criação do Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP). O PAPP apresentou resultados concretos a nível federal, em especial, a partir de 2018, com o crescimento do número de contratos de concessões, que alcançou, em 2021, nove Parques Nacionais, sendo que dois destes compreendem mais de um contrato de concessão²⁷.

As novas oportunidades de exploração de serviços em UCs por meio de concessões não se limitam à esfera federal. Os Estados e municípios²⁸ vêm seguindo essa tendência, com destaque para o Governo de São Paulo, com três unidades com contratos de concessão firmados, sendo dois em 2019 e um em 2020; Paraná, com uma unidade com contrato firmado em 2020; e Minas Gerais, com três UCs com contratos firmados em 2021. No total, foram identificadas 16 UCs com contratos de concessão formalizados para exploração de atividades turísticas no país. Os dados mostram o incremento desses arranjos nos anos recentes, conforme gráfico 8.

²⁷ O PARNA Cataratas do Iguaçu possui 04 contratos distintos de concessão de serviços turísticos e o PARNA da Tijuca possui 02 contratos distintos. O fato dessas unidades serem as únicas com a presença de mais de um contrato de concessão pode estar relacionado ao volume de pessoas que ambas recebem, totalizando aproximadamente 05 milhões de visitantes, o que representa $\frac{1}{3}$ do fluxo total de visitantes de todos os parques nacionais.

²⁸ No caso dos municípios também foram identificados recentes contratos de concessão firmados em parques urbanos, entretanto, por não serem considerados áreas protegidas, não farão parte desse estudo e não foram contemplados no gráfico. Há, no entanto, iniciativas de concessões em parques naturais municipais que se encontram em estudos, inseridas nos planejamentos municipais, mas não foi identificado nenhuma já consolidada.

Gráfico 8. Histórico de Unidades de Conservação com Contratos de Concessão Turística formalizados no Brasil



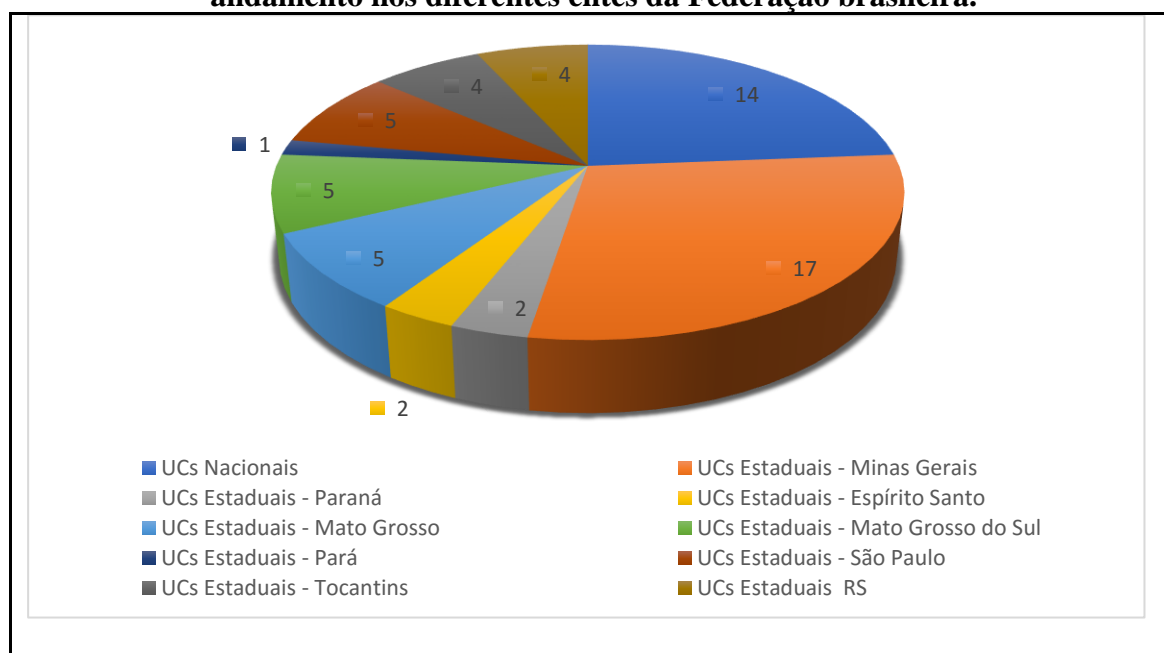
Fontes: Elaboração própria com dados disponíveis em: ICMBio; IEF-MG; Instituto Semeia; Parceria Ambiental Público-Privada (PAPP); Secretaria de Infraestrutura de Meio Ambiente do Estado de São Paulo; Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Paraná, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)

Foram identificadas outras 59 UCs brasileiras com intenção manifestada publicamente pelos respectivos órgãos gestores para formalização de concessões semelhantes nos próximos anos. O gráfico 9 mostra como essa intenção está distribuída entre os diferentes entes da federação, com destaque para Minas Gerais, que se apresenta com o maior número de UCs previstas para estabelecimento dessas parcerias.

Ressalta-se que, dentre essas novas iniciativas, seis estados que, até então não possuem contratos semelhantes, aderiram à política de concessões e iniciaram os estudos pertinentes para viabilização de parcerias em seus Parques Estaduais, sendo Mato Grosso, com cinco Parques; Pará, com um; Tocantins, com quatro; Mato Grosso do Sul, com cinco; Rio Grande do Sul, com quatro; e Espírito Santo, com dois. Ademais, São Paulo e Paraná, que já têm contratos firmados, atuam com a perspectiva de formalizar novas parcerias para gestão de cinco e dois Parques, respectivamente.²⁹

²⁹ Informações obtidas com base em pesquisas nos sites oficiais dos governos estaduais e nos sites do ICMBIO, BNDES, SEMEIA e OPAP. Atualizada em outubro de 2021.

Gráfico 9. Unidades de Conservação com estudos de concessão previstos ou em andamento nos diferentes entes da Federação brasileira.



Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis em ICMBIO; IEF-MG; Instituto Semeia; Parceria Ambiental Público-Privada (PAPP); Secretaria de Infraestrutura de Meio Ambiente do Estado de São Paulo; Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Paraná, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)

A fim de apoiar iniciativas dessa natureza, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES mapeou em torno de 100 UCs, entre federais e estaduais, com potencial de serem concedidas no país e iniciou, em 2021, a formalização de acordos com a União e governos estaduais para modelar aproximadamente 30 projetos de concessão ao longo dos próximos anos (NEDER, 2020).

Com os avanços na agenda de concessões de Parques no país, surgem também legislações específicas sobre a matéria.

Sob o ponto de vista legislativo, o Governo Federal publicou, em maio de 2019, a Lei nº 13.668 que permite a concessão, nos termos da Lei n. 8987, de 13 de fevereiro de 1995, de serviços, áreas ou instalações de UCs federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza.

São Paulo, por sua vez, também conta com legislação específica para as concessões nos parques estaduais. Publicada em junho de 2016, a Lei Estadual nº 16.260 autoriza o governo estadual a proceder a concessão para “*exploração dos serviços ou uso de áreas, ou parte de áreas, inerentes ao ecoturismo e à exploração comercial*”

madeira ou de subprodutos florestais”, limitada ao prazo de até 30 (trinta) anos, de 25 áreas, sendo 14 Parques Estaduais, seis Florestas Estaduais e cinco Estações Experimentais. Já o Estado do Paraná sancionou em 2019 a Lei 19.913 que “*autoriza o Poder Executivo a conceder a exploração do uso sustentável, total ou parcial de áreas destinadas ao uso público, existentes ou que venham a ser instaladas, em conformidade com os respectivos Planos de Manejo, nas Unidades de Conservação – UC no âmbito do Estado do Paraná*”.

Seguindo a tendência de legislações específicas sobre a matéria, Tocantins publicou a lei nº 3816, em 25 de agosto de 2021, que autoriza o poder executivo “*a realizar concessão e demais parcerias público-privadas previstas [...], acerca dos serviços, áreas ou instalações para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedida ou não da execução de obras de infraestrutura*”, em quatro UCs estaduais, sendo que uma delas teve sua autorização revogada pela Medida Provisória nº 3 de 04/02/2022.

Enquanto isso, Minas Gerais e os demais estados, apesar de não disporem de uma legislação específica sobre o tema, utilizam-se dos arranjos contratuais clássicos de delegação de uso e serviços públicos previstos na Lei n. 8.987 de 1995.

Os 16 parques no Brasil que foram identificados com contratos de concessão vigentes, apresentam certas semelhanças e diferenças, conforme as peculiaridades de cada área concedida. O Quadro 6 apresenta as principais características desses contratos.

Quadro 6. Características dos contratos de Concessão em Parques no Brasil

	UC	ÓRGÃO GESTOR	Nº VISITANTES/ANO	INÍCIO	PRAZO	CONCESSIONÁRIA	SERVIÇOS CONCEDIDOS	INVESTIMENTO PREVISTO	OUTORGA
1	PARNA Iguaçu ³⁰ (04 contratos)	Gov. Federal	2.020.358	1998	15 anos (inicial) + 7 anos aditivo	Grupo Cataratas (Cataratas do Iguaçu S/A)	Portaria, estacionamento, centro de visitantes, transporte de passageiros	-	6% do faturamento de ingressos e 5% da venda de produtos
				1998	15 anos (inicial) + 7 anos aditivo	Grupo Cataratas (Cataratas do Iguaçu S/A)	Serviços de alimentação, mirantes, trilhas suspensas	-	1% do faturamento de ingressos e 5% da venda de produtos

³⁰ Em 14 de dezembro de 2021 foi publicado novo Edital para concessão do PARNA Iguaçu, em substituição aos contratos que permanecem desde 1998. O edital prevê a ampliação da área concessionada com investimentos de aproximadamente 500 milhões de reais e repasse de 6% da receita operacional bruta do empreendimento a projetos socioambientais. Disponível em: < <https://www.gov.br/compras/edital/443033-3-00003-2021> >. Acesso em: 24 de jan. de 2022

				2010	15 anos	Ilha do Sol Agência de Viagens Ltda	Realização de caminhadas e navegação fluvial	-	8% da receita da venda dos passeios
				2016	05 anos	Helisul Taxi Aéreo Ltda	Voo panorâmico de helicóptero	46,7 milhões	2,25 milhões + 120 horas/voo por ano para fiscalização do PARNA de contrapartida
2	PARNA Noronha	Gov. Federal	613.259	2010	15 anos	Grupo Cataratas (EcoNoronha)	Cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilha	8,8 milhões	14,7% do faturamento de ingressos
3	PARNA Tijuca (02 contratos)	Gov. Federal	2.953.932	2012	20 anos	Grupo Cataratas (Paineiras)	Centro de visitantes, Bilheteria, Alimentação, loja de conveniência, eventos, estacionamento e transporte	51,5 milhões	5,11% da ROB
				2014	20 anos	Esfeco	Ampliação, modernização e exploração do Trem do Corcovado	121milhões	3,8 milhões fixa e 9,99% variável sobre a receita
4	PARNA Serra dos Órgãos	Gov. Federal	196.230	2010	contrato suspenso em 2021	Hope Recursos Humanos Ltda	Venda de ingressos, camping, abrigo de montanha, estacionamento e transporte interno	-	15% do faturamento bruto (estimado em 2,3 milhões)
5	PARNA Chapada dos Veadeiros	Gov. Federal	79.347	2018	20 anos	Consócio Sociparques (Parquetur e Socicam)	Cobrança de ingresso, serviços de alimentação, recepção, transporte interno, espaço de campismo e loja de conveniência.	2,2 milhões	27,08% da ROB
6	PARNA Itatiaia	Gov. Federal	127.432	2019	25 anos	Hope Recursos Humanos Ltda	Cobrança de ingresso, transporte, estacionamento, alimentação, comércio, atividades de aventura e hospedagem	17,7 milhões	2% da Receita Operacional Bruta (ROB)
7	PARNA Pau Brasil	Gov. Federal	752	2019	25 anos	Hope Recursos Humanos Ltda	Cobrança de ingresso, estacionamento, centro de visitantes, loja de conveniência	7,2 milhões	6,5% da ROB do 1º ao 3º ano e 8% da ROB a partir do 4º ano

8	PARNA Aparatos da Serra	Gov. Federal	224.507	2021	30 anos	Construcap	Revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão	35,3 milhões	20,5 milhões (lance mínimo 718 mil)
9	PARNA Serra Geral	Gov. Federal	87.213						
10	PE Campos do Jordão	Gov. SP	142.149	2019	20 anos	Urbanes Empreendimentos Eirelli	Cobrança de ingresso, Restaurante, Lanchonete, Arvorismo, Bike e Tirolesa, Loja de Artesanato e Souvenir, Trenzinho, Hospedagem, Estacionamento	8,3 milhões	578 mil fixa + 6% da receita bruta anual (variável por desempenho)
11	PE Capivari	Gov. SP	537.670	2019	30 anos	Eco Parques (Eco Jordão S/A – SPE)	Implantação e gestão do complexo turístico e de lazer do PE (teleférico, trenó sob trilhos, estacionamento, acessos, obras administrativas e comerciais, museu, pedalinho).	35,3 milhões	1,5 milhão fixa + 80,1 milhões total (lance mínimo era 16,3 milhões)
12	PE Serra do Mar	Gov. SP	-	2020	30 anos	Parquetur	Bilheteria, trilhas, estacionamento, tirolesa, obras, restauro de monumentos, serviços de alimentação	11 milhões	4,3 milhões fixa + 0,5% variável sobre a receita (variável por desempenho)
13	PE Vila Velha	Gov. PR	60.000	2019	30 anos	Eco Parques do Brasil S/A	Bilheteria, serviços de alimentação e estacionamento, manutenção de estruturas, monitoramento e segurança e atividades de aventura	9,8 milhões	15,2% da receita bruta (lance mínimo era 9%)
14	PE Sumidouro	Gov. MG	24.820	2020	28 anos	Urbanes Empreendimentos Eirelli e B2I (Consórcio Rota das Grutas Peter Lund S.A.)	Serviços de ecoturismo e apoio à visitação (alimentação, hospedagem, estacionamentos, bilheteria, condução nas grutas, trilhas, atividades de aventura, centros de visitantes e museus)	6,42 milhões	0,00 de outorga fixa (lance inicial) + 4,5% da receita bruta, passível de redução conforme desempenho
15	MN Gruta Rei do Mato		19.410						
16	MN Peter Lund		37.452						

Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis em ICMBIo; IEF-MG; Instituto Semeia; Parceria Ambiental Público-Privada (PAPP); Secretaria de Infraestrutura de Meio

Ambiente do Estado de São Paulo; Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Paraná, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)

✓ Quanto ao objeto

Todos os contratos identificados dizem respeito a concessões de uso de bem público ou de prestações de serviço, tendo como instrumento a delegação dos serviços de visitação à iniciativa privada, ou seja, com foco na execução de investimentos, manutenções e melhorias da prestação de serviços diversos ligados ao ecoturismo e serviços de apoio aos visitantes dos parques, mantendo-se a obrigação da conservação ambiental sob competência do Poder Concedente.

Dentre as atividades e serviço observadas nos contratos, destacam-se, controle de acesso com cobrança de ingressos (bilheterias), estacionamentos, transporte interno, passeios em trilhas, meios de hospedagem, serviços de alimentação, venda de souvenirs e oferta de atividades de lazer, tais como tirolesa, passeios de barco, e outras, conforme as peculiaridades de cada área.

✓ Quanto ao Prazo

Os contratos de concessão de parques no país são, de maneira geral, contratos de longa duração, com prazo médio de 22 anos, podendo ser renováveis nos termos da legislação, fato este ocorrido nos contratos firmados no PARNA Iguaçu em 1998. Cabe ressaltar que a definição do prazo da concessão está diretamente relacionada à busca pelo equilíbrio econômico-financeiro de cada projeto, o que é influenciado pela expectativa de demanda de visitantes com consequente projeção de receita e pelo valor de investimento previsto e custeio operacional estimado, com base nas obrigações contratuais. Isto porque é preciso considerar a necessidade do parceiro privado recuperar o investimento realizado durante um longo período para que o projeto seja realizado a um valor acessível.

✓ Investimentos (CAPEX³¹)

³¹ Sigla da expressão inglesa *Capital Expenditure* - CAPEX (em português, despesas de capital ou investimento em bens de capital) designa o montante de dinheiro despendido na aquisição de bens de capital de uma determinada empresa, inclusive com a introdução de melhorias

A projeção de investimentos do concessionário abrange a aquisição de equipamentos e realização de obras em instalações necessárias ao atendimento da visitação, conforme previsto no edital. Considerando as peculiaridades existentes nas UCs sob regime de concessão, os itens e valores de investimentos não seguem um padrão. Variam desde R\$ 2,2 milhões no PARNA Chapada dos Veadeiros, que recebe em torno de 79 mil visitantes ao ano, até R\$ 121 milhões de reais no PARNA Tijuca, que recebe aproximadamente 2 milhões de visitantes ao ano. Assim, pode-se inferir que o *capex* estimado contempla a diversidade de investimentos possíveis, necessários e cabíveis no escopo de cada projeto, visando manter o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Em todos os casos, observou-se a delimitação de normas e requisitos no escopo dos Editais e Contratos para os novos investimentos em obras, incluindo a previsão de aprovação prévia dos projetos de arquitetura e engenharia pelos órgãos gestores das respectivas UCs, fator este considerado essencial para garantir o padrão de construção e o respeito aos atributos socioambientais locais, além da exigência de licenciamento ambiental, quando couber, conforme normas aplicáveis.

✓ Concorrência e Outorga

O processo de seleção das empresas concessionárias se inicia por meio de licitação, na modalidade de concorrência. Os primeiros contratos firmados utilizaram-se da modalidade técnica e preço, entretanto, os contratos mais recentes são baseados na concorrência por maior valor de outorga ofertado. Sobre esse aspecto, percebe-se ainda uma tendência no estabelecimento de um valor de outorga fixo associado a uma outorga variável, em função da receita operacional da empresa ao longo dos anos. Tal preferência pode estar relacionada à incerteza quanto à projeção da demanda de visitantes e à possibilidade de compartilhamento de riscos e benefícios econômicos entre as partes, caso esta projeção seja muito otimista ou conservadora.

✓ Mercado de Concessões

A despeito do número crescente de concessões em parques nacionais e estaduais, percebe-se um mercado ainda restrito de concessionárias de parques no país. Os processos, em sua maioria têm baixa concorrência. No total, foram identificadas 11 empresas envolvidas nos 17 contratos existentes, independente se consorciadas ou não.

Cinco dessas empresas se destacam nesse mercado, tendo mais de um contrato sob sua responsabilidade. Importante ressaltar que dos seis primeiros contratos de concessão de parques no país, quatro tiveram o mesmo consórcio como vencedor do certame - o Grupo Cataratas S.A. A partir de 2018, com o crescimento da agenda de concessão de parques no país, observa-se o aumento do interesse da iniciativa privada por esse tipo de ativo, com possibilidade de maior concorrência nos processos licitatórios.

Merece destaque a concorrência da concessão dos Parques Nacionais Aparatos da Serra e Serra Geral, que obteve o maior número de empresas participantes no processo licitatório - um total de seis empresas, resultando no ágio de 2.700% - a empresa vencedora do certame apresentou uma proposta de R\$ 20,5 milhões, valor 27 vezes maior que o lance mínimo estabelecido no edital de R\$ 718 mil. Todavia, considerando o alto número de parques em processo de planejamento de concessão no país, emerge a preocupação quanto ao interesse de investidores para todos os contratos pretendidos, principalmente considerando-se as incertezas e impactos econômicos trazidos pela pandemia de coronavírus que afetaram, sobremaneira, o setor turístico.

✓ Critérios de habilitação das empresas

O mercado de concessão de parques pode influenciar nos requisitos técnicos exigidos para habilitação das empresas nos certames. Observou-se, nos editais analisados, que há critérios técnicos, jurídicos e econômicos bem definidos para habilitação das empresas concorrentes. Entretanto, os requisitos técnicos muitas vezes são bastante abrangentes, podendo contemplar, por exemplo, empresas com comprovada experiência prévia na gestão ou administração de empreendimento turístico, comercial ou de lazer, tais como, mas sem se limitar a, Parques Turísticos ou Ambientais, Arenas, Estádios, Hotéis, Aeroportos, Rodoviárias e Shoppings, com fluxo mínimo anual de pessoas estipulado em aproximadamente 30% dos visitantes recebidos pela UC objeto da concessão.

Observou-se que tal flexibilidade dos requisitos técnicos, por vezes, foi questionada nas consultas públicas e reuniões de conselhos gestores de UCs, com manifestações de preocupação dos participantes, em função da ausência de exigência de experiência com gestão de atributos naturais. No entanto, os mesmos requisitos de habilitação técnica foram também questionados por possíveis empresas interessadas, apresentando sugestões de tornar os critérios definidos ainda mais abrangentes.

Tal fato permite inferir que as exigências de habilitação técnica são amplas nos contratos de todas as esferas de governo, justamente para permitir uma maior participação e concorrência nos processos e a atração de novos investidores de outros setores para esse novo setor de parques que surge no país com grandes oportunidades, ampliando-se assim as possibilidades de sucesso do certame e de lances mais elevados, em benefício do governo envolvido.

✓ Tarifa

A forma de definição da política tarifária (cobrança de ingressos nos Parques) também considera peculiaridades das UCs, bem como escolhas específicas de cada órgão envolvido. No caso das UCs Federais, observou-se que muitos dos contratos definem os valores a serem cobrados pelo ingresso dos visitantes e até mesmo para alguns dos serviços ofertados. Em muitos desses casos, prevalece os valores previstos em portarias vigentes do órgão ou outra que vier a substituí-las. Alguns contratos federais mais recentes passaram a especificar o valor máximo de ingresso a ser considerado, podendo variar entre o período inicial do contrato e o período após a realização dos investimentos obrigatórios. Por sua vez, a maioria dos contratos a nível estadual, até então firmados, concede a prerrogativa ao concessionário de definir sua política tarifária (cobrança ou não de ingressos, com ou até mesmo sem a definição de um valor teto a ser cobrado).

Autores como Rodrigues e Godoy (2013) apontam, como uma das grandes preocupações existentes com as concessões de parques, justamente o aumento do valor das tarifas aplicadas para ingresso dos parques, com conseqüente mercantilização e restrição do acesso aos menos favorecidos. Sobre este aspecto, cumpre destacar que há previsão, em todos os contratos observados, de categorias de descontos e isenções que beneficiam as comunidades locais, dentre outros atores. Entretanto, tal fato não exclui a possibilidade de mercantilização de acesso perante os demais usuários da sociedade.

✓ Responsabilidades sociais e ambientais

Apesar das concessões terem seu objeto restrito à prestação de serviços turísticos ou de apoio à atividade turística, a incorporação de aspectos sociais e ambientais é considerada como uma boa prática a ser observada em outros contratos de concessões de

parques no mundo (WYMAN et. al, 2011), sendo também um dos aspectos que, segundo SILVA (2019), precisam ser aprimorados nos contratos firmados no Brasil.

Dentre as obrigações ambientais previstas como encargo das Concessionárias, em todos os editais identificou-se a menção de cumprimento das regras e diretrizes previstas no plano de manejo da UC, o que demonstra uma preocupação com as questões ambientais inerentes a uma área protegida. Isso significa que todas as atividades previstas ou que venham a ser propostas para futura exploração pelo concessionário, deverão estar inseridas em zonas ambientais compatíveis com a visitação pretendida e que há regras de uso da UC pré-definidas a serem seguidas, fato que não exclui a possibilidade de usos indevidos, o que dependerá de monitoramento efetivo.

Identificou-se também que, a maioria dos contratos contemplam encargos contratuais e atividades operacionais de apoio ao manejo, conservação ambiental e proteção dos recursos naturais e áreas verdes. Algumas ações são previstas em caráter de contrapartidas do concessionário, como por exemplo, apoio a ações de prevenção de incêndios florestais, atividades de educação ambiental, apoio a programas de voluntariado das UCs, dentre outras. Entretanto, muitas vezes essas ações aparecem de forma genérica como “apoio” - termo genérico que pode dificultar a fiscalização contratual. Observou-se também uma evolução nos contratos mais recentes, com obrigações ou mecanismos de incentivo que incluem a contratação de mão de obra local, a compra e venda de produtos locais, a previsão de ações de capacitação das comunidades do entorno e, por fim, nos contratos de parques federais firmados a partir de 2020, a previsão de “macrotemas”. Este último trata-se de um mecanismo que, ao invés de destinar toda a possibilidade de outorga aos cofres públicos, prevê que parte das receitas das concessões seja aplicada em ações e projetos com benefícios sociais e ambientais, gerando assim, maiores benefícios ao entorno dos Parques e às UCs envolvidas.

As medidas de contrapartidas previstas possibilitam uma melhoria, não apenas na prestação de serviços turísticos nos parques, como também, na conservação ambiental, uma vez que se somam ou inovam nas ações executadas pela administração pública atualmente.

✓ Indicadores de desempenho

Outro fato observado em diversos contratos firmados que merece destaque é a vinculação da outorga variável ao índice de desempenho do consórcio - prática comum

em contratos de PPP, conforme apontada por Ribeiro (2011), que visa maximizar a eficiência no nível de serviço estipulado no contrato. Trata-se de um instrumento de alocação de incentivos que influi na economia do parceiro privado, razão pela qual espera-se estimular comportamentos cooperativos. Isto ocorre porque o valor percentual da outorga é passível de redução, mediante a prestação de serviços de qualidade pela Concessionária, comprovada com o alcance de indicadores de desempenho pré-definidos. Visa assim incentivar a adequada prestação dos serviços com alcance de requisitos considerados fundamentais ao bom desempenho, muitas vezes podendo ser considerado como bônus ao Concessionário, sem isentar a possibilidade de aplicação de penalidades contratuais caso as obrigações não sejam devidamente cumpridas. Exemplos de aspectos contemplados nos indicadores de desempenho observados nos contratos são a bonificação por contratação de mão de obra das comunidades do entorno e de produtos locais, induzindo assim a geração de renda nas localidades; os índices de satisfação dos visitantes; a qualidade da gestão dos resíduos na operação; e a manutenção e conservação das estruturas da concessão; dentre outros.

✓ Procedimentos de gestão e fiscalização dos contratos

Conforme ressaltado por Carvalho Filho (2019) e Semeia (2021), o concessionário sujeita-se a controle e fiscalização por parte da entidade concedente, que deve ser estabelecido por um forte regime de governança e de gestão a fim de aferir o cumprimento das obrigações pactuadas em contrato ao longo dos anos.

É relevante ressaltar que os entes subnacionais têm total autonomia para desenhar suas próprias arquiteturas institucionais e procedimentos de governança das PPPs, incluindo o papel e a abrangência de funções de gestão e fiscalização dos contratos. Isso levou a uma diversidade de modelos de funcionamento, conforme será pontuado a seguir.

A Instrução Normativa nº 13, de 9 de dezembro de 2020³², é a atual norma vigente que disciplina, no âmbito do ICMBio, as regras e os procedimentos para a estruturação, a elaboração de documentos editalícios e contratuais, a execução, a fiscalização dos contratos e o monitoramento das concessões de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais.

³² Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-9-de-dezembro-de-2020-293795475>. Acesso em 19 de nov. de 2021

No Estado de São Paulo, identificou-se a Resolução SIMA nº 22, de 04 de abril de 2019, que dispõe sobre a instituição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos de Concessão de Uso de Bem Público³³.

Já no Estado de Minas Gerais, em 26 de outubro de 2021, foi publicada pelo IEF a Portaria IEF nº 69, que disciplina as normas e os procedimentos para a execução, o monitoramento e a fiscalização do contrato de Concessão de Uso de Bem Público da Rota das Grutas Peter Lund³⁴. Por meio da edição deste ato administrativo, constituiu-se oficialmente uma Comissão de Acompanhamento Contratual (CAC) para estabelecer a gestão, o acompanhamento e a fiscalização do Contrato de Concessão da Rota de Grutas Peter Lund, sendo esta composta por:

- I – 1 (um) gestor do contrato, representado pela chefe de gabinete do IEF
- II – 1 (um) fiscal administrativo, representado por servidor do Núcleo de Projetos Especiais, setor responsável pela estruturação das concessões dos Parques Estaduais
- III – 1 (um) fiscal de obras, representado por servidor da equipe de engenharia do IEF, vinculado à Diretoria de Administração e Finanças;
- IV – 1 (um) fiscal técnico, representado por servidor da Diretoria de Unidades de Conservação;
- V – 3 (três) fiscais de UC, representados pelos três gerentes das respectivas unidades de conservação abrangidas pelo contrato.

A portaria atribui um conjunto de competências a cada integrante da Comissão, além de prever as normas e os procedimentos para a execução, o monitoramento e a fiscalização do contrato de concessão, alinhadas ao cronograma e caderno de encargos pactuados com a Concessionária.

Estabelece ainda, em seu artigo 4º, que:

Os fiscais do contrato no exercício das suas atividades poderão contar com a participação e apoio de representantes da Administração Pública Estadual, nos termos da legislação, bem como dos representantes do Comitê Executivo do Programa de Concessão Estadual, instituído pela Resolução Conjunta Semad/IEF/Setur/Setop nº 1, de 17 de maio de 2019, para exercer atos de suas respectivas competências. (IEF, 2021, art. 4º, § 2º)

³³ Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/legislacao/leg_estadual/leg_est_resolucoes/Resol-SIMA-22-2019-institui-a-comissao-de-acompanhamento-e-fiscalizacao-dos-contratos-de-concessao-de-uso-de-bem-publico.pdf. Acesso em: 23 de fev. de 2022

³⁴ Disponível em: www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=54583. Acesso em 19 de nov. de 2021.

Diante da carência de recursos humanos nos órgãos gestores de UCs, o papel de fiscalização contratual pode ficar comprometido e, nos casos em que esse papel de fiscalização é compartilhado com os gestores de UCs, pode gerar sobrecarga de trabalho. A fim de minimizar esse risco, identificou-se, nos contratos firmados pelo governo de São Paulo, a exemplo da concessão do PE Serra do Mar, a previsão de contratação de verificador independente, pelo concessionário, que auxiliará o poder concedente na fiscalização e acompanhamento das atividades da concessão. Tal previsão também é encontrada em outros contratos federais e no contrato firmado pelo Estado de Minas Gerais, entretanto, como uma possibilidade de contratação pelo Poder Concedente e, portanto, dependente de recursos orçamentários nem sempre disponíveis.

5.2 O PARC – Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais

Minas Gerais possui um dos maiores Sistemas Estaduais de Unidades de Conservação do país, integrado por 93 UCs³⁵, totalizando, aproximadamente, 3,5 milhões de hectares de áreas protegidas e representando 4,03% do território estadual. Estas unidades desempenham papel fundamental na preservação da biodiversidade de múltiplos biomas, além de relevante papel junto à sociedade, principalmente no que se refere à prestação de serviços ambientais, promoção e fortalecimento de pesquisas científicas, valorização do ecoturismo, da educação e da interpretação ambiental.

No caso mineiro, a criação, implantação e gestão de UCs é, atualmente, competência do IEF, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conforme Lei nº 21.972, de 21/01/2016.

Todavia, o Estado de Minas Gerais atravessa uma grave crise orçamentária-financeira, com sucessivos déficits nas contas públicas nos anos mais recentes, tendo inclusive a situação de calamidade financeira declarada pelo Governador por meio do Decreto n. 47.101, de 05 de dezembro de 2016, referendado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, nos termos da Resolução n. 5.513/2016.

Justificada formalmente pela necessidade de redução nos gastos públicos e de melhorias de qualidade da prestação de serviços públicos para a sociedade, o atual

³⁵ O quantitativo de 93 UCs estaduais, não inclui as UCs nacionais e as RPPNs – Reservas Particulares do Patrimônio Nacional-, que, apesar de estarem localizadas no território do Estado, a gestão é de responsabilidade do governo federal e de proprietários particulares respectivamente.

governo tem declarada sua orientação privatizante e liberal. De acordo com o Plano de Governo vigente,

O Estado não resolve todos os problemas. Assim, é possível delegar algumas de suas funções para outros setores e organizações que irão prestar determinado serviço com uma qualidade melhor e com menos custos para o cidadão. Esta alternativa compreende na elaboração de concessões, parcerias-público privadas e ações de desestatização de serviços que não precisam ser prestados necessariamente pelo governo. (ZEMA, 2018)

Tal contexto contribuiu para a iniciativa de criação do PARC que pretende, dentre outros aspectos, atrair investimentos para estruturação e manutenção de 20 UCs estaduais e reduzir os atuais custos de manutenção e manejo dessas áreas, visando a alocação de recursos públicos de forma mais eficiente. (IEF, 2020)

O PARC foi lançado em 11 de abril de 2019, a partir da formalização do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2019, celebrado entre a SEMAD, a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT), a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA) e o IEF.

Referido Acordo tem como objeto “*estabelecer mútua cooperação técnica para o desenvolvimento do Programa [...], aprimorando o formato de gestão dos parques estaduais e viabilizando novas fontes de receitas e de investimentos nos ativos em questão*”, o que demonstra que o alargamento orçamentário é uma das principais motivações da celebração de parcerias nas UCs. Possui vigência de 40 meses contados da data de sua assinatura, período que coincide com o final da gestão governamental 2018-2022 (MINAS GERAIS, 2019).

Os partícipes do Acordo constituem um Comitê Executivo, instituído pela Resolução Conjunta SEMAD/IEF/SETUR/SETOP nº 01, de 17 de maio de 2019, formado por dois membros de cada órgão signatário e que atuam sob a coordenação conjunta do IEF e SEMAD. Para tal função, o IEF criou, em sua estrutura orgânica, o Núcleo de Projetos Especiais, setor que tem, como uma de suas principais competências, a atribuição de “*coordenar e conduzir os processos de parceria e de concessão nas unidades de conservação estaduais sob gestão do IEF, em articulação com a Semad e demais instituições públicas e privadas*” (MINAS GERAIS, 2020, §5, art. 16). De acordo com tal Resolução, compete ao Comitê Executivo:

Art. 3º - Os signatários do Acordo, incluindo os membros indicados para o Comitê Executivo, atuarão em observância aos limites de competência legal, competindo-lhes, especialmente:

[...]

§1º - Sem prejuízo das atividades próprias de cada ente signatário do Acordo, compete ao Comitê Executivo, ainda:

1. consolidar os resultados dos estudos atinentes à estruturação do PARC no intuito de subsidiar a tomada de decisão das autoridades competentes da Administração estadual;
2. reunir-se periodicamente para alinhamento e definição das atividades necessárias ao cumprimento do Acordo;
3. definir um cronograma de execução das atividades do Plano de Trabalho;
4. promover ações de captação de recursos e outras formas de apoio, em especial, por meio de bancos de desenvolvimento, organismos multilaterais ou outras instituições, a fim de viabilizar o PARC. (MINAS GERAIS, 2020).

Cumprido destacar o papel estratégico da SEINFRA nesse processo, já que, conforme o Decreto Estadual nº 47.767/2019, esta Secretaria, por meio do Núcleo de Governança e Gestão, tem como competência apoiar os órgãos e entidades do Poder Executivo na execução das concessões e parcerias vigentes e atuar na consolidação das práticas de parceria do Estado, conforme segue:

Art. 2º – A Seinfra tem como competência planejar, dirigir, executar, controlar, regular e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:

[...]

IV – às concessões e outras parcerias público-privadas sob sua competência;

V – ao apoio aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual no planejamento, no acompanhamento, na execução, no controle e na avaliação de contratos de concessões e outras parcerias;

[...]

Art. 29 – O Núcleo de Governança e Gestão tem como competência apoiar os órgãos e entidades do Poder Executivo na execução das concessões e parcerias vigentes e atuar na consolidação das práticas de parceria do Estado, com atribuições de:

I – coordenar e executar as atividades relativas à gestão FPP – MG e do FGPMG;

II – acompanhar, permanentemente, a execução dos contratos de Parceria Público-Privada – PPP celebrados no âmbito do Estado;

III – apoiar e assessorar órgãos e entidades responsáveis pela gestão dos contratos de concessões e parcerias nas atividades relacionadas à execução dos respectivos contratos, inclusive no que se refere a pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, celebração de termos aditivos, condução de processos relacionados à resolução de controvérsias, desenvolvimento de mecanismos de monitoramento;

VI – orientar órgãos e entidades quanto a melhores práticas em concessões e PPP;

V – propor atos normativos, ações e materiais instrutivos voltados para a consolidação de melhores práticas e da temática de parcerias no Estado;

VI – administrar a plataforma digital de concessões e parcerias do Poder Executivo, com o repositório digital dos documentos referentes a projetos e contratos relacionados;

VII – coordenar e executar as atividades relacionadas à gestão dos equipamentos esportivos no seu âmbito de competência, incluindo a gestão dos contratos vigentes, a celebração de novos contratos, o gerenciamento das agendas de evento, o desenvolvimento de ações destinadas à melhoria da

qualidade e da eficiência dos equipamentos. (MINAS GERAIS, 2019. *Grifo nosso*)

Vale ressaltar que o Conselho Mineiro de Desestatização – CMD³⁶, em sua 7ª Reunião Ordinária, realizada em 26 de agosto de 2020, deliberou pela aprovação do PARC na Política Estadual de Desestatização (PED).

O objetivo declarado do Programa é contribuir para a inovação na gestão das áreas protegidas do Estado de Minas Gerais a partir do desenvolvimento e implantação de modelos de parcerias e concessões ambientais voltados para o aprimoramento e a diversificação dos serviços turísticos ofertados nas UCs estaduais de forma a garantir o cumprimento de seus objetivos de criação, o aproveitamento sustentável das potencialidades econômicas existentes, a maior eficiência na gestão e na conservação da biodiversidade, bem como a geração de benefícios sociais e econômicos para as comunidades do seu entorno.

O PARC conta ainda com os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as oportunidades de concessões e parcerias nas UC's estaduais, sistematizando possíveis modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das Unidades de Conservação;
- Estruturar projetos de concessões e parcerias pilotos que contemplem a gestão dos serviços turísticos em 20 unidades de conservação estaduais;
- Envolver e sensibilizar atores das unidades de conservação estaduais quanto à importância e benefícios do cumprimento do objetivo dos Parques e Monumentos Naturais no quesito promoção de lazer e ecoturismo em meio à natureza, para a garantia futura da proteção dessas áreas mediante maior engajamento da sociedade;
- Reduzir custos de manutenção e manejo nas Unidades de Conservação, visando a alocação de recursos públicos de forma mais eficiente;
- Gerar novos negócios, emprego e renda para a população;
- Diversificar as oportunidades de lazer em meio à natureza ampliando o acesso da sociedade às áreas naturais protegidas do Estado. (IEF, 2020, n.p.)

Imperioso ressaltar que o arranjo previsto no PARC, consoante aos demais modelos de concessão de Parques vigentes no país, prevê ser o parceiro privado responsável apenas pela gestão de serviços de apoio à visitação. Cabe ao IEF manter a responsabilidade pelas ações de conservação ambiental, fomento a pesquisas, educação

³⁶ O Conselho Mineiro de Desestatização (CMD), foi criado pelo Decreto Estadual 47766 de 26 de nov. de 2019, que dispõe sobre a Política Estadual de Desestatização – PED a que se refere o inciso III do art. 24 da Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019. O CMD tem a atribuição de recomendar, para aprovação do governador, projetos para integrar a PED, dentre outras funções e é composto pelo vice-governador, os secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Governo, de Fazenda, de Planejamento e Gestão, de Infraestrutura e Mobilidade e o consultor-geral de Técnica Legislativa.

ambiental, prevenção e combate a incêndios, além de se responsabilizar pela gestão do contrato de concessão ou de outra parceria, com o monitoramento e fiscalização do desempenho privado, bem como por aprovar as atividades turísticas que poderão ser executadas pelo ente privado, tendo como parâmetro a legislação vigente e, principalmente, o Plano de Manejo das UCs.

Visando dar transparência ao processo, o IEF disponibiliza um e-mail do programa (parc@meioambiente.mg.gov.br) de forma a manter um canal contínuo para comunicação e encaminhamentos de colaborações. Ademais, as informações sobre o programa são publicizadas por meio do sítio eletrônico do IEF, local em que são divulgados seu status, cronograma, parcerias, apresentações. Busca-se garantir, assim, aos interessados, pleno acompanhamento do programa e dos procedimentos licitatórios, em consonância com as normas e princípios que norteiam a Administração Pública.

Com curto prazo de quatro anos e audaciosa meta de modelagem e estruturação de contratos de concessão e parcerias em 20 UCs estaduais, o PARC se apresenta como um Programa incorporado à carteira de projetos estratégicos ³⁷do Estado de Minas Gerais e com alguns resultados já observados, tais como a concessão de três UCs que compõem a Rota das Grutas Peter Lund e a parceria vigente com o BNDES para estruturação dos editais de concessão de outros sete parques estaduais, conforme detalhado nas (sub)seção(ões) que se seguem.

Cabe destacar que o estabelecimento de concessões nos parques estaduais já havia sido apontado, desde 2014, e incorporado como estratégia de implantação e gestão de UCs, no âmbito do Diagnóstico e Plano de Ação elaborado por grupo de trabalho formado por diversos servidores da SEMAD e IEF, com intuito de apresentar “*políticas e ferramentas que devem ser adotadas pelo Governo para redução dos gargalos existentes e conferir maior efetividade no cumprimento dos objetivos para os quais as UCs estaduais foram criadas*”. Entretanto, vale ressaltar que o Diagnóstico previa a

³⁷ A ação governamental em Minas Gerais e suas políticas públicas está organizada em programas e ações, como projetos estratégicos e demais projetos e atividades, de acordo com as áreas temáticas, os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI (art. 4º Lei Nº 1.166/2019). Considerando a sistemática de planejamento e monitoramento adotada para acompanhar a execução física e orçamentária, os projetos estratégicos são inseridos no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG e monitorados de forma diferenciada pela Subsecretaria de Gestão Estratégica da SEPLAG. Das 836 ações inseridas no PPAG, 55 delas foram classificadas como projetos estratégicos, dentre as quais encontra-se o PARC. (PPAG 2020-2023- Volume 1). Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/446/973/1446973.pdf> Acesso em: 24/02/2022

concessão de somente oito UCs, e não 20 conforme estabelecido pelo PARC (SEMAD e IEF, 2014, p.93).

5.2.1 Critérios utilizados para seleção das UCs estaduais no PARC

Para definição das UCs a serem incluídas no PARC, foi feita uma pré-análise de viabilidade, que avaliou aspectos técnicos, jurídicos e econômico-financeiro, conforme Guia Prático de Parcerias em Parques (Semeia, 2019c).

No aspecto econômico-financeiro, foram utilizados os seguintes critérios:

- ✓ Número de visitantes registrados em cada Unidade de Conservação/ano;
- ✓ Potencial de Atratividade Turística;
- ✓ Potencial de Atratividade de Mercado;
- ✓ Nível de infraestrutura de apoio à visitação existente.

No aspecto técnico, foi utilizado o plano de manejo, e no jurídico, o status de regularização fundiária das UCs.

A partir da composição de uma matriz de critérios, definiu-se o ranking das 20 UCs com maior potencial para concessão e parcerias com a iniciativa privada, conforme Quadro 7.

Quadro 7. Lista das unidades de conservação incluídas no PARC

RESULTADO DA MATRIZ DE CRITÉRIOS			
RANKING	UC	RANKING	UC
1°	PE do Ibitipoca	11°	PE de Nova Baden
2°	PE do Rio Preto	12°	PE Mata do Limoeiro
3°	PE do Rio Doce	13°	FLOE Uamii
4°	PE do Sumidouro	14°	PE Serra do Brigadeiro
5°	PE Serra do Rola Moça	15°	PE Pico do Itambé
6°	MN Peter Lund	16°	PE Serra Nova
7°	MN Gruta Rei do Mato	17°	PE Lapa Grande
8°	PE do Itacolomi	18°	PE Pau Furado
9°	PE Biribiri	19°	PE Serra das Araras
10°	PE Serra do Papagaio	20°	APA Parque Fernão Dias

Fonte: IEF (2020, n.p.)

Para fins de alcançar o objetivo proposto, em que pese o nome do Programa citar expressamente o instituto da concessão, o IEF pretende utilizar outros instrumentos jurídicos, além da concessão. Esses instrumentos envolvem a concessão de uso e a

permissão de uso ou autorização de uso, regulamentados pelo Decreto estadual nº. 46.467/2014, além de parcerias com o terceiro setor. A utilização de cada instrumento será definida após a realização de estudos de viabilidade que apontem qual o modelo mais viável de parceria com o particular para cada UC ou, em alguns casos, mediante análise prévia que indique a inviabilidade de uma concessão, sendo nesse caso, definida outra modalidade de parceria pertinente.

5.2.2 Fases e status das unidades de conservação inseridas no Programa

Cada UC encontra-se em determinada fase do programa, que pode ser dividida da seguinte forma:

1. Diagnóstico da Situação Atual;
2. Elaboração de estudos de viabilidade;
3. Seleção do modelo de concessão/parceria;
4. Elaboração dos documentos jurídicos pertinentes (ex: edital de licitação, edital de chamamento público, etc);
5. Licitação/Chamamento Público;
6. Assinatura da concessão/parceria

Destaca-se, em 2021, a assinatura do primeiro contrato de concessão de UCs no estado, abrangendo a Rota das Grutas Peter Lund.

As demais UCs estão em diferentes etapas do processo. Uma vez realizado o diagnóstico da situação atual de cada uma delas, em 2020, o IEF, em parceria com a SEINFRA, SECULT e SEMAD, iniciou dois processos de realização de estudos para eventual concessão do Parque Estadual do Ibitipoca³⁸ e da APA Parque Fernão Dias³⁹, com a publicação de PMIs, em 02 de julho e em 07 de agosto respectivamente, conforme previsto no Decreto Estadual nº 44.565, de 03 de julho de 2007.

Para a APA Fernão Dias, somente uma empresa manifestou interesse em participar do processo e, em seu decorrer, houve a desistência de participação da empresa interessada, o que implicou na revogação do PMI nº 02/2020.⁴⁰ Por sua vez, o PMI do PE

³⁸ Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/component/content/article/3306-nova-categoria/3078--pmiparque-estadual-do-ibitipoca>

³⁹ Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/component/content/article/3306-nova-categoria/3123-pmi-da-apa-parque-fernao-dias>

⁴⁰ Disponível em: Diário Oficial do Estado em 15 de dezembro de 2020. http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/2020/PARC/PMI_APA_Fernao_Dias/caderno1_2020-12-15_37.pdf..

Ibitipoca, nº 01/2020, com fulcro no subitem 12.1 do edital, foi suspenso em 29 de outubro de 2020, para que os estudos da concessão fossem viabilizados pelo Programa de Estruturação de Concessões de Parques Estaduais do BNDES, oportunidade que surgiu no intercurso do PMI e que apresentou vantagens sob a ótica dos representantes do setor público envolvidos.

A parceria com o BNDES se iniciou em meados de 2020, quando o banco comunicou ao governo estadual seu interesse em desenvolver um programa de caráter estruturante para o setor de parques naturais do país. Vale ressaltar que o BNDES possui hoje um papel de destaque na agenda pública brasileira de modelagem de projetos de concessão, conduzindo os estudos, inclusive, do Parque Nacional do Iguaçu (PR), o que proporciona maior segurança na qualidade da modelagem do projeto a ser desenvolvida. Foram selecionadas para participar do Programa de Concessão de Unidades de Conservação do banco sete parques estaduais de Minas Gerais: PE do Ibitipoca, PE do Rio Preto, PE do Rio Doce, PE Serra do Rola Moça, PE do Itacolomi, PE Itambé e PE do Biribiri.

Ato contínuo, em 17 de dezembro de 2020, o IEF celebrou o contrato com o BNDES, tendo como objeto “*a prestação de serviços técnicos de apoio, avaliação, estruturação e implementação de projetos visando à concessão dos serviços públicos ou de uso de bem público com delegação de serviços de apoio à visitação, à revitalização, à modernização, à operação e à manutenção dos serviços turísticos*”⁴¹. Para a realização de parte das atividades contratadas para a estruturação da concessão, o banco subcontratou um consórcio, composto por três empresas e, portanto, tais UCs se encontram na fase de “modelagem do projeto”.

Considerando a ausência de recursos orçamentários destinados ao PARC para contratação dos estudos, buscou-se alternativas distintas para viabilizar estudos relativos às demais UCs envolvidas no Programa. Nesse sentido, para o PE Lapa Grande e PE Mata do Limoeiro há previsão de contratação de empresa especializada para elaboração de Estudos Técnicos, Econômicos, Financeiros e Jurídicos para subsidiar propostas de delegações de serviços e/ou fomento público por meio de recursos decorrentes de

⁴¹Processo SEI nº 2100.01.0042867/2020-10

cumprimento de medida compensatória a que se refere o § 2º, do art.75, da Lei Estadual nº 20.922, de 16 de outubro de 2013⁴².

Também está em andamento, após a recente aprovação do Projeto de Lei nº 2.508 de 2021, a contratação de estudos para o PE Serra do Papagaio e para a APA Parque Fernão Dias⁴³ com recursos do Acordo Judicial celebrado entre o governo de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e a Vale S.A, com mediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, homologado em 04/02/2021, visando à reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados em decorrência do rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IVA, da Mina Córrego do Feijão, em janeiro de 2019, no Município de Brumadinho.

Finalmente, para o PE Nova Baden, foi celebrado Acordo de Cooperação entre o IEF e o Ministério do Turismo, em agosto de 2021⁴⁴, com vistas a viabilizar os trabalhos conjuntos relacionados à contratação de consultoria especializada pelo governo federal para a realização de estudos técnicos a fim de subsidiar o processo de concessão ao setor privado e/ou delegações de serviços e/ou fomento público para a prestação de serviços de apoio à visitação turística na referida UC.

As demais cinco unidades do Programa não contam, até a presente data, com previsão de contratação de estudos (modelagem) para concessão, devendo ser enquadradas em outras modalidades de parceria.

5.2.3 A concessão da Rota das Grutas Peter Lund

Como parte do plano de expansão do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte⁴⁵, em 2010, o governo mineiro, através da SECULT, iniciou uma parceria com a Organização Mundial de Turismo - OMT, por meio do Programa *Volunteers OMT*,

⁴² Conhecida como compensação minerária, esses recursos têm previsão legal de execução direta pela empresa pagadora, não entrando, portanto, no orçamento público. Para tanto, faz-se necessário a elaboração e aprovação de planos de trabalho junto à Câmara de Proteção à Biodiversidade do COPAM.

⁴³ Processo SEI nº 2100.01.0010835/2021-19.

⁴⁴ Processo SEI nº 2100.01.0004422/2021-25.

⁴⁵ O Vetor Norte é uma área dentro da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), localizada ao norte da capital mineira, que engloba oito cidades, dentre elas, Pedro Leopoldo e Lagoa Santa. O Governo de Minas desenvolveu um planejamento extensivo, baseado em um estudo propositivo direcionado para a criação de um ambiente ideal para o desenvolvimento de serviços e bens de alto valor agregado, estimulando a economia e atraindo investimentos para a região, plano este que se ancora no projeto de expansão do Aeroporto Internacional de Belo Horizonte, em Confins.

visando elaboração de um Plano Estratégico para o desenvolvimento turístico da região. Como resultado do estudo realizado, a OMT propôs uma estratégia para implementar um modelo de desenvolvimento turístico na região compreendida pelos municípios que possuem ligação direta com a passagem do naturalista Peter W. Lund⁴⁶ em Minas Gerais, a partir da implementação da “Rota das Grutas Peter Lund”, visando aumentar o fluxo turístico regional e, com isso, contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população por meio da atividade turística e da conservação do patrimônio natural e cultural.

Foi então instituída pelo governo mineiro a Rota turística proposta, congregando três UCs estaduais – o Parque Estadual do Sumidouro, o Monumento Natural Estadual Peter Lund e o Monumento Natural Estadual Gruta do Rei do Mato. Essas UCs têm, como principais atrativos, as mais importantes grutas nacionais - Gruta da Lapinha, Gruta de Maquiné e Gruta Rei do Mato - além de notável riqueza arqueológica, espeleológica e paleontológica de grande importância para a história do país e do mundo⁴⁷.

Apesar do potencial turístico da região, de acordo com o estudo realizado pela OMT,

A oferta de produtos existentes na Rota das Grutas Peter Lund tem pouco valor agregado, não oferecendo aos turistas facilidades e melhorias que tornem a experiência de visitação mais autêntica e diferenciada. Os atrativos em sua maioria não oferecem boas condi oes de acessibilidade, não dispoem de informa o para o visitante, negligenciam aspectos de segurança e utilizam de forma incipiente ferramentas de interpreta o. A oferta de equipamentos de hospedagem   deficitária, atendendo de forma precária os locais com baixa demanda (ex. Cordisburgo) e não atendendo em locais onde o número de leitos já está saturado (ex. Sete Lagoas). (OMT, 2010).

De acordo com a pesquisa de benchmarking realizado pela consultoria Tamoios (2012) em 2013, o número de visitantes nas Grutas de Lund é bem inferior   visita o de outros pontos tursticos próximos a região metropolitana de Belo Horizonte, como   o caso do Museu de Inhotim - museu contemporâneo e jardim botânico localizado em Brumadinho (MG), com média anual de mais de 250 mil visitantes -, e do Sistema de

⁴⁶ Peter Lund (1801-1880) foi um naturalista dinamarquês que desenvolveu pesquisas em Belo Horizonte, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Sete Lagoas e Cordisburgo, passando por mais de 200 cavernas e com importantes descobertas. Ele é considerado o pai da paleontologia e da arqueologia no Brasil e responsável por um importante legado científico sobre os animais e humanos que aqui viveram no período do Pleistoceno (GODÓI, 2020).

⁴⁷ A região se destaca por abrigar 36% do total de cavernas cadastradas no Brasil e possui área total de 2.214 hectares. Somente o Parque Estadual do Sumidouro contempla 52 cavernas e cerca de 170 sítios arqueológicos históricos e pr -históricos

Museus de Ouro Preto - conjunto de 13 museus abertos à visitação na cidade de Ouro Preto (MG), em que a visitação é superior a 550 mil por ano. Enquanto isso, a visitação na Rota das Grutas Peter Lund atinge apenas cerca de 100 mil visitantes por ano.

Visando transformar a região em um polo turístico e dinamizar a economia local, o governo estadual fez alguns investimentos na estruturação dessas três UCs, incluindo a construção do Museu Peter Lund, no Parque Estadual do Sumidouro, estrutura que passou a abrigar uma exposição de peças cedidas pelo Museu Natural da Dinamarca que haviam sido descobertas por Peter Lund na região. Entretanto, desde então, e por própria recomendação do estudo da OMT, buscou-se meios inovadores de viabilizar a gestão desses espaços, através de parcerias com entidade privada.

Histórico da PPP na Rota das Grutas Peter Lund

A Rota das Grutas Peter Lund passou a ser um programa institucional do governo estadual e, em 2014, foi publicado edital de licitação para a *“formalização de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, voltada para a gestão das unidades de conservação: Parque Estadual do Sumidouro, Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato e Monumento Natural Estadual Peter Lund”*⁴⁸.

Essa foi a primeira iniciativa em parques do Brasil de estruturação de uma PPP, no sentido estrito da Lei nº 11.079/2004, e inovou ao incluir, dentre as obrigações do Parceiro Privado, ações de conservação ambiental, incluindo prevenção e combate aos incêndios florestais, remediação de passivos ambientais, promoção social e ambientalmente sustentável do potencial turístico das áreas da concessão, dentre outros aspectos socioambientais. O contrato, que teria duração de 25 anos, previa investimentos privados na ordem de R\$ 38,7 milhões e uma contraprestação pecuniária do Estado no valor teto anual R\$ 14,58 milhões - valor este que seria reduzido em função do compartilhamento das receitas arrecadadas com os serviços turísticos ofertados nas UCs, estimando-se um montante na ordem de R\$ 8 milhões de contraprestação do Estado no 25º ano de contrato. Entretanto, o contrato não chegou a ser assinado após diligências da

⁴⁸ Disponível em: http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=659:concessao-administrativa-para-a-gestao-de-areas-das-unidades-de-conservacao-parque-estadual-do-sumidouro-monumento-natural-estadual-gruta-do-rei-do-mato-e-monumento-natural-estadual-peter-lund-ppp-rota-lund&catid=21&Itemid=112. Acesso em 16/08/21

comissão de licitação que identificou modificações não fundamentadas na segunda proposta comercial apresentada pela única empresa participante do certame.

Apesar de outras iniciativas de retomadas da proposta ao longo dos anos, somente em 2019, com a instituição do PARC, o governo voltou a dar prioridade à proposta de instituir uma PPP para a gestão das UCs integrantes da Rota das Grutas Peter Lund; entretanto, dessa vez com foco em uma concessão tradicional, nos termos da Lei nº 8.987 de 1995, ou seja, sem envolver contrapartida pecuniária por parte do Estado. Para viabilizar tal proposta, o IEF, de acordo com o disposto no Decreto Estadual nº47.155, de 2017, que prevê a possibilidade de entidades da administração direta e indireta autorizarem o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG) a prestar esse serviço, concedeu o Ato de Autorização ao banco para elaborar os estudos que resultaram na modelagem do projeto em referência, para concessão visando exclusivamente a gestão e exploração de visitação turística e atividades de ecoturismo na Rota, compreendendo áreas das três UCs envolvidas. O projeto atribuiu o ônus da remuneração do concessionário, na forma de ressarcimento pelos referidos serviços prestados, à licitante adjudicatária, não ensejando, portanto, em custo direto ao Estado pela elaboração da modelagem.

Esse se tornou assim o primeiro projeto de concessão tradicional de UCs estaduais em Minas Gerais e teve seu edital publicado no dia 01 de dezembro de 2020, com contrato assinado em 05 de agosto de 2021, entre o IEF e o licitante vencedor CONSÓRCIO GESTÃO PARQUES MG – URBANES – B2I, cuja empresa líder do Consórcio é URBANES EMPREENDIMENTOS EIRELI.

São apresentadas, a seguir, as principais características da concessão da Rota das Grutas Peter Lund, avaliando-se de que forma os principais riscos, potencialidades e desafios de um projeto de PPP, em especial de concessão em UCs, conforme elencados ao longo desse trabalho, foram tratados no contrato e seus anexos e, ainda, se podem contribuir para um melhor *value for money* para a gestão das UCs envolvidas, isto é, uma melhor combinação entre qualidade e custos ao longo do período de concessão, sob o prisma dos três pilares da sustentabilidade, conforme indicado por Chen e Wang (2019).

Estrutura do Edital e Contrato da Concessão

O Edital da Rota das Grutas Peter Lund foi pautado por estudos técnicos, jurídicos e de viabilidade econômico-financeira necessários a estruturação de um projeto de PPP,

conforme mencionados por Pinheiro et. al (2015) na seção 4.1 deste trabalho, com destaque para os seguintes documentos contemplados em sua estrutura:

- ✓ ANEXO I - Projeto Básico
- ✓ ANEXO II - Minuta de Contrato
- ✓ ANEXO IV - Áreas da Concessão
- ✓ ANEXO V - Bens transferidos
- ✓ ANEXO VI - Caderno de Encargos da Concessão
- ✓ ANEXO VI-Apêndice 4 - Normas da Visitação e uso pela Concessionária
- ✓ ANEXO VII - Caderno de Indicadores de Desempenho
- ✓ ANEXO VIII - Pagamento de Outorga
- ✓ ANEXO IX - Alocação de riscos e sistema de reequilíbrio econômico-financeiro
- ✓ ANEXO X - Plano de Negócios Referencial
- ✓ Anexo XIV - Apêndice 1 - Plano de Manejo do Parque Estadual do Sumidouro
- ✓ Anexo XIV - Apêndice 2 - Plano de Manejo do Monumento Natural Estadual Gruta Rei Do Mato
- ✓ Anexo XIV - Apêndice 3 - Plano de Manejo do Monumento Natural Estadual Peter Lund

Riscos de degradação ambiental nas UCs

Para tratamento do risco de geração de danos ambientais causados por uma atuação do concessionário pautada pelo lucro em detrimento da conservação da biodiversidade, tal como alertado por Rodrigues e Godoy (2013), risco este que se agrava pela existência de distintos padrões de valores entre o setor público e o setor privado (KLIJN E TEISMAN, 2002), constatou-se no Edital da Rota das Grutas Peter Lund, as seguintes previsões.

a) Vinculação ao Plano de Manejo das UCs

O ordenamento e o controle das atividades de uso público nas UCs serão realizados em conformidade com o estabelecido em seus planos de manejo, documentos estes que definem as diretrizes de uso, normas e restrições, incluindo àquelas necessárias à visitação

turística (BRASIL, 2000). Para além da simples menção à observância das regras contidas no plano de manejo das UCs, o contrato da concessão da Rota das Grutas Peter Lund integra os planos de manejo vigentes das três UCs, incluindo os respectivos planos de manejo espeleológicos das Grutas, a serem respeitados, com suas diretrizes de restrições de usos.

b) Inclusão de Normas da Visitação e uso pela Concessionária

O anexo VI do contrato contempla ainda uma série diversas regras a serem seguidas pela concessionária que abordam a circulação de pessoas e veículos, a capacidade de carga das Grutas, restritas a visitas guiadas em grupos de até 20 pessoas, vedações de usos, dentre outras questões.

c) Programa de Monitoramento de Impactos da Visitação - PMAIV

Previsto no Anexo VI – Caderno de Encargos, o PMAIV deverá ser elaborado com o objetivo de garantir a qualidade ambiental das áreas visitadas, incluindo os conjuntos espeleológicos, sítios arqueológicos, trilhas e todo o ambiente das áreas da concessão, através da avaliação dos impactos antrópicos causados pelo uso intensivo das mesmas, da definição de estratégias de minimização dos impactos negativos identificados ao longo do período da concessão e do aprimoramento constante do manejo da visitação nas áreas, a partir dos resultados obtidos.

d) Obrigação de atuar pautado nas diretrizes de conservação do patrimônio natural, histórico-cultural, arqueológico, espeleológico e paleontológico, desenvolvendo estratégias para que ocorra o mínimo impacto ambiental possível, advindo das atividades de visitação, buscando a garantia da total integridade desse patrimônio, sendo obrigatório que a concessionária utilize seus meios tecnológicos e recursos humanos para que não ocorram danos irreversíveis ao patrimônio ao longo de toda a concessão, advindos de suas atividades e serviços ofertados.

e) Contrapartida no apoio aos combates de incêndios florestais

Em casos de ocorrência de focos de incêndios florestais nas UCS, a concessionária deverá acionar o IEF e agir de forma imediata para que a menor quantidade de área UCs seja afetada pelo incêndio. A concessionária deverá manter pessoal instruído quanto ao emprego de equipamentos de combate em caso de necessidade de promoção do primeiro combate até o acionamento da equipe de agentes de parques do IEF e da Força Tarefa Previncêndio⁴⁹.

f) Obrigação de adotar boas práticas em relação à gestão de resíduos sólidos, como a não geração, a redução, a reutilização, a coleta seletiva, a reciclagem, a logística reversa, o tratamento preliminar dos resíduos sólidos e a preferência pela disposição final ambientalmente adequada dos resíduos.

g) Todas as construções deverão prever projeto de eficiência energética, quando couber; e deverá ser dada preferência aos projetos que busquem a utilização de materiais e processos construtivos sustentáveis, sendo desejável o uso de materiais certificados com esta qualificação.

Diante do exposto, observa-se que diversas medidas foram contempladas na estruturação do contrato visando garantir a conservação ambiental do ambiente e o respeito à legislação inerente a uma UC de proteção integral. Destaca-se o PMAIV que, por si só, indicará medidas de controle e manejo a serem adotadas em todo o período da concessão, além do apoio às ações de combate aos incêndios florestais, o que poderá trazer inclusive ganhos na conservação das UCs abrangidas pelo contrato de concessão.

Se comparado com outros editais de parques federais, entretanto, observa-se a previsão de poucas contrapartidas ambientais, a exemplo dos PARNAS Serra Geral e Aparatos da Serra que preveem a inclusão de investimentos em programas de manejo de espécies exóticas, apoio ao desenvolvimento de pesquisas científicas, além de ações de sensibilização ambiental com o entorno, extrapolando o objeto do contrato, mas de grande relevância no cumprimento dos demais objetivos das UCs.

⁴⁹ O Programa de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, denominado Força Tarefa Previncêndio - FTP, foi criado através do Decreto nº 44.043, de 09 de junho de 2005, em atendimento ao disposto na Lei nº 10.312, de 12 de novembro de 1990, sendo posteriormente reeditado pelo Decreto Estadual nº 45.960, de 02 de maio de 2012, para desenvolver as atividades de prevenção e combate a Incêndios Florestais nas unidades de conservação sob responsabilidade do Estado, nas áreas de relevante interesse ecológico ou em áreas florestais que coloquem em risco a segurança das pessoas, o meio ambiente e o patrimônio da comunidade mineira.

Ainda, a previsão de obrigações relativas ao uso de princípios ecológicos nas construções e o uso prioritários de energias alternativas são critérios importantes de “responsabilidade ambiental” apontados por Wyman et al. (2011) mas, apesar de estarem incluídos no projeto, estão dispostas em frases genéricas que dão abertura para o não cumprimento pela concessionária.

A despeito disso, sob o ponto de vista exclusivo da prestação de serviço do concessionário, o risco de danos ambientais está contemplado no projeto com regras claras para a exploração turística. Observa-se a possibilidade de ganhos ambientais mediante constantes monitoramentos e manejo de impactos e ampliação de equipe de apoio em eventos críticos de incêndios. Dessa forma, o privado assume o risco de ocorrência de qualquer dano ambiental causado pela exploração turística, conforme estabelecido também no anexo IV – Alocação de Riscos, o que gera um melhor VfM para o projeto, com previsão de condições de monitoramento e gestão melhores do que as desempenhadas atualmente pelo Estado.

Risco de Mercantilização do Acesso

a) Da cobrança de tarifas

O contrato estabelece que a Concessionária poderá estabelecer livremente os valores e formas de cobrança de ingressos pelo acesso dos usuários às UCs e aos serviços turísticos.

Vale destacar que, anteriormente à consulta pública, o valor do ingresso para acesso às UCs estava pré-definido em R\$ 25,00 no primeiro ano e de R\$ 30,00 a partir do segundo ano, com correção pelo IPCA, sendo o valor inicial equivalente ao praticado pelo próprio IEF à época da concorrência. Entretanto, ao mesmo tempo que a consulta pública permite a ampla participação da sociedade, as empresas possivelmente interessadas também emitem sugestões ao modelo apresentado, fato que, neste caso, gerou a mudança, prevendo a liberdade tarifária ao concessionário.

De acordo com relatório apresentado pelo BDMG (2020, p. 10),

“A alteração visa dar maior liberdade de gestão comercial ao privado. Entende-se que o risco de cobrança de valores desproporcionalmente elevados é mitigado pela resposta imediata de redução de público quando se aumentam os preços.

O risco de mercantilização de acesso às UCs, mediante o aumento de custos para ingresso nos parques, é uma das principais preocupações de pesquisadores da área conforme já mencionado nesse trabalho e, também, surge com um dos riscos mais preocupantes na visão dos conselheiros das UCs estaduais, além de ser uma pauta presente nas discussões de diversas audiências públicas e reuniões ocorridas sobre o tema, haja vista ser um dos fatores de maior preocupação dos usuários.

A não estipulação de uma tarifa-teto do ingresso pelo Poder Concedente pode acarretar a elitização do espaço e exclusão de parte da população que não tem condições de pagar um preço elevado para a entrada no mesmo, no caso de a concessionária adotar valores muito altos almejando um lucro determinado, conforme mencionado por Godoy e Rodrigues (2013).

Para fins de minimizar esse impacto, foram acrescentados ao modelo, após realização da consulta pública, regras anteriormente não previstas, incluindo isenções e descontos, para além dos descontos legais, dentre outras, tais como:

- ✓ Manutenção do valor de ingresso, tal como é praticado pelo IEF, até a conclusão das obras mínimas estabelecidas em contrato pelo Concessionário. Dessa forma, espera-se que não ocorra um aumento na tarifa antes dos benefícios serem gerados à sociedade mediante novos investimentos nas estruturas.
- ✓ Estabelecimento do “Preço-teto estudantil”, limitando a liberdade de incremento do preço de ingresso para estudantes do Ensino Infantil ao Ensino Médio. Ressalta-se aqui que grande parte do público dessas UCs são escolas da grande BH que já pagam meia entrada, entretanto, terão preço-teto estabelecido no valor já praticado pelo IEF, com possibilidade de reajuste conforme índices de inflação.
- ✓ Estabelecimento de gratuidades para moradores do entorno, pesquisadores, professores, entidades sem fins lucrativas com finalidade social ou assistencial em visita institucional, brigadistas, conselheiros, dentre outros atores.

b) Promoção de eventos gratuitos à comunidade local

Como contrapartida social da concessão, previsto, no Caderno de Encargos, a obrigação da concessionária realizar, no mínimo, cinco eventos por ano em cada UC, que promovam a cultura local, cidadania, saúde e/ou bem-estar às comunidades do entorno, sem ônus para os participantes e em local previamente acordado como o IEF. A medida se apresenta com o potencial de gerar maior envolvimento da comunidade do entorno com as UCs e reduzir o risco de exclusão da comunidade local.

Cabe salientar que as estratégias incorporadas ao contrato minimizam o risco de mercantilização do acesso das comunidades do entorno e outros atores específicos; entretanto, o possível aumento dos valores da tarifa ainda pode afetar a visita de outros usuários, não moradores do entorno. Por outro lado, o mecanismo de liberdade tarifária tem sido adotado nos contratos de concessão mais recentes, principalmente em UCs que não possuem uma demanda expressiva de visitantes, com a vantagem de agregar mais atratividade para o projeto sob o ponto de vista do ente privado, que terá flexibilidade para definir tarifas considerando, por exemplo, períodos de alta e baixa temporada, o que é bastante usual no mercado do turismo, e sob a regulação do próprio mercado.

Risco da prestação de serviço inadequada

a) Inclusão de mecanismos de incentivo

No edital da Rota das Grutas Peter Lund, o principal mecanismo de incentivo ao cumprimento das obrigações previstas está disposto no caderno de indicadores de desempenho (anexo VII do edital), que cria um sistema de incentivos, em bases pecuniárias, de modo a direcionar os esforços para o alcance dos resultados finalísticos, impactando no valor da outorga variável a ser paga pelo concessionário ao Estado.

A criação de indicadores é recomendada em projetos de PPP por Nicola (2018), de maneira a definir, com detalhes, qual o padrão de qualidade desejado.

Os indicadores para o acompanhamento dos encargos atribuídos à Concessionária foram distribuídos em indicadores de desempenho; de disponibilidade de serviços; e de excelência. Os indicadores de desempenho avaliam a qualidade dos serviços obrigatórios prestados pela Concessionária, com avaliações periódicas do patamar de qualidade atingido em determinado período. Por sua vez, os indicadores de disponibilidade de serviços avaliam a disponibilidade dos serviços obrigatórios definidos no caderno de encargos, visando, portanto, controlar o cumprimento das obrigações fundamentais da

Concessionária, sem as quais a execução dos serviços torna-se inócua. Enquanto os indicadores de excelência indicam o cumprimento de padrões de excelência na prestação dos serviços, buscando engajamento em relação aos objetivos da concessão, majorando seus patamares de qualidade.

Conforme demonstrado no Quadro 8, foram definidos cinco indicadores de desempenho, com peso de 20% para cada um.

Sob o ponto de vista do usuário, visando garantir um elevado padrão de qualidade na prestação dos serviços, destaca-se o índice de satisfação dos visitantes que abrange questões diversas como a qualidade do conteúdo educativo repassado na visita, a qualidade da sinalização, a limpeza do ambiente, a qualidade das exposições interpretativas, a cortesia dos funcionários, o tempo de espera nos atrativos, a segurança, dentre outros, devendo ser aferido por meio de empresa independente com critérios de contratação definidos no edital.

Quadro 8. Indicadores de Desempenho do Projeto de Concessão da Rota das Grutas Peter Lund

<i>Grupo</i>	<i>Benefícios</i>	<i>Código</i>	<i>Indicador</i>	<i>Periodicidade de mensuração</i>	<i>Peso do Indicador</i>
Desempenho	Gestão da Infraestrutura	D01	Número de ocorrências atendidas em tempo pré-definido	Trimestral	20%
	Gestão de Pessoas	D02	Percentual de funcionários com residência no entorno das UCs	Anual	20%
Disponibilidade de Serviços	Gestão operacional e serviços	S01	Disponibilidade do SISTEMA DE CONTROLE E GESTÃO	Trimestral	20%
	Gestão de Serviços Turísticos	S02	Disponibilidade dos SERVIÇOS TURÍSTICOS MÍNIMOS	Trimestral	20%
Excelência	Gestão operacional e serviços	E01	Índice de satisfação dos visitantes	Anual	20%

Fonte: Anexo VII – Caderno de Indicadores do Desempenho do Edital da Concessão da Rota das Grutas Peter Lund (IEF, 2021)

Sob o ponto de vista social, a previsão de mecanismos de contratação de mão de obra local é citada por Wyman, et. al (2011) como uma boa prática a ser seguida em contratos de concessão de áreas naturais protegidas e encontra-se contemplada pelo indicador que prevê a contratação de funcionários do entorno. Tal medida reflete também

a preocupação apresentada pelos conselheiros na absorção de mão de obra local para a prestação dos serviços, assim como um dos próprios objetivos apresentados pelo Estado ao justificar o PARC, que envolve a geração de desenvolvimento socioeconômico no entorno das UCs. Ressalta-se, entretanto, que não se trata de uma obrigação contratual, mas, que se for alcançada, beneficiará o concessionário mediante redução do valor de outorga variável.

Cabe destacar que o indicador relativo à contratação de mão de obra local é o único indicador social contemplado no projeto e que, a despeito dos riscos de degradação ambiental serem apresentados como um dos maiores riscos das concessões em parques naturais, nenhum indicador da qualidade do meio ambiente foi previsto.

Sobre esse aspecto, cumpre ressaltar que alguns editais no país contemplam as questões sociais e ambientais de forma mais abrangente em seus indicadores, tendo como exemplos, no edital do PE Caminhos do Mar, um indicador que avalia a ocorrência de usuários desacompanhados nas áreas restritas à visitação; no PARNA Chapada dos Veadeiros, um indicador que avalia a qualidade na gestão dos resíduos na operação; e no PARNA Aparatos da Serra, um indicador que avalia a qualidade ambiental da operação e outro que contempla a realização de capacitações com comunidades do entorno.

Contudo, a definição de indicadores deve levar em conta não só a sua relevância para o projeto, como também a capacidade estatal na aferição dos mesmos durante todo o ciclo de vida da concessão. Dessa forma, é preciso considerar as formas de medições que irão impactar no processo de fiscalização contratual já que, na ausência de um verificador independente, quanto maior o número de indicadores e mais complexa for sua forma de medição, mais complexo será também o monitoramento a ser realizado pelo poder concedente.

b) Previsão de multas e penalidades

O contrato prevê ainda, diversas multas e penalidades para aplicação em caso de descumprimento do contrato pela concessionária, de forma gradual, com base na gravidade do fato. A aplicação das multas previstas no contrato não exclui a aplicação de outras sanções decorrentes, por exemplo, de legislações ambientais vigentes.

c) Seguros e Garantias

Em contratos de concessão comum ou PPP, é bastante comum a exigência da realização de seguros para cobertura de eventuais danos aos ativos objeto do contrato, e de responsabilidade civil cobrindo os riscos mais relevantes da prestação do serviço. Além disso, é comum se exigir garantia de execução de contrato, em valores definidos nos contratos de concessão comum ou PPP. Tais mecanismos facilitam a execução das multas e demais penalidades financeiras aplicadas sobre o parceiro privado por descumprimento do contrato. E contribuem para gerar os incentivos para que o parceiro privado cumpra adequadamente o contrato evitando, assim, tanto quanto possível as consequências financeiras que decorrem do descumprimento contratual. (RIBEIRO, 2011)

Trata-se de uma questão apontada também por Wyman et al. (2011, p.922) como boa prática de “requisitos legais” e que estão contempladas no Edital da Rota Lund.

Transparência e Participação no processo

A Concessionária deverá participar de todas as reuniões dos conselhos consultivos das UCs, a fim de prestar esclarecimentos, apoiar e fomentar parcerias relacionadas ao objeto da Concessão.

A divulgação e participação social ampla foi promovida, sobretudo, por meio da consulta e da audiência pública. A primeira consulta pública do edital e anexos foi realizada no período de 19 de dezembro de 2019 a 17 de fevereiro de 2020. A audiência pública, por sua vez, foi processada, com sessão gravada, em 31 de janeiro de 2020, nos termos do artigo 39 da Lei federal nº 8.666/93. Durante essas etapas, diversas contribuições foram recebidas e, aquelas que foram acatadas, foram incorporadas na modelagem do projeto, como se observa do relatório circunstanciado da consulta pública⁵⁰.

Houve, ainda, a realização de *road-shows* com empresários do setor turístico para a apresentação do projeto, em duas rodadas, sendo a primeira em fevereiro de 2020 e a segunda no início do mês de outubro de 2020.

⁵⁰ Disponível em: http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/2020/PARC/Compilado_Consulta_P%C3%BAblica_Rota_Lund_2.pdf.

Vale mencionar que tanto a consulta pública quanto a audiência pública foram precedidas de publicação no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, bem como no sítio eletrônico oficial do IEF, nos termos da Medida Provisória nº 896/2019, que alterou as Leis nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações), nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), nº 11.079/2004 (Lei das PPPs) e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC), para dispor sobre a forma de publicação dos atos da administração pública.

Outrossim, salienta-se que, a fim de garantir publicidade e transparência, além das devidas publicações no Diário Oficial do Estado, todas as etapas do processo de licitação em tela estão disponíveis no sítio eletrônico do IEF⁵¹. Nesse endereço, pode-se perquirir os procedimentos conduzidos ao longo da concorrência, a partir da divulgação dos seguintes documentos: o edital e seus anexos, com a devida publicação do Diário Oficial do Estado; os questionamentos realizados e suas correspondentes respostas; a resposta ao Pedido de Impugnação do Edital; a ata da sessão da concorrência; a ata da decisão da comissão especial de licitação sobre habilitação seus anexos, bem como a Publicação no Diário Oficial dessa Decisão e Convocação para Sessão Pública de Abertura do Volume 3-Proposta Comercial; ata da sessão de Concorrência - Abertura do Volume 3 - Proposta Comercial; a Ata da Decisão da Comissão Especial de Licitação sobre Proposta Comercial; a Publicação da Decisão da Proposta Comercial - Diário Oficial; Publicação da Homologação e Adjudicação - Diário Oficial; o Aviso de convocação para assinatura do Contrato; o Aviso de Prorrogação da Convocação para Assinatura do Contrato e, por fim, a Publicação no Diário Oficial do contrato assinado.

Estão disponíveis, do mesmo modo, no endereço eletrônico do IEF, o edital e anexos disponibilizados durante a consulta, as apresentações de *road shows* - de ambas as rodadas; a apresentação, o áudio e a lista de presença da audiência pública; bem como relatório consubstanciado da consulta pública, dentre outros documentos.

Não consta ainda disponível no site nenhum documento relativo à fiscalização contratual, o que pode estar relacionado à ausência de relatórios, haja vista que a concessionária apenas assumiu de fato as UCs em 03 de janeiro de 2021. Tais relatórios também não foram encontrados em sites oficiais do ICMBIO, Governos de SP e Paraná, e, apesar de não ser uma prática adotada, é recomendável para a ampla transparência do processo. Para além da disponibilização desses relatórios nos sites dos órgãos gestores

⁵¹ <http://www.ief.mg.gov.br/component/content/article/3231>

das UCs, recomenda-se ainda a prestação de contas relativa ao contrato aos conselheiros, não apenas de dados econômicos, como também de aspectos socioambientais, como o número de funcionários contratados, número de visitantes recebidos, novos serviços ofertados, resultados da pesquisas de satisfação de visitantes, ocorrências porventura geradas, dentre outros, a fim de compartilhar os possíveis ganhos reais com a concessão ou mesmo impactos negativos observados.

Do Sistema de mensuração de Riscos

Foram elencados 15 tipos de riscos do poder público e 48 tipos de riscos da concessionária, fato que demonstra uma maior eficiência na alocação de riscos, com peso maior ao parceiro privado que detém mais flexibilidade para geri-los. São destacados os seguintes: perdas decorrentes de limitação das atividades turísticas e comerciais passíveis de exploração na área de concessão, em função de aplicação das regras do plano de manejo em vigor quando da publicação do edital; impactos no ambiente natural do parque; passivos ambientais ocasionados pela concessionária; não confirmação da expectativa de demanda projetada; riscos de acidentes com visitantes e funcionários da concessionária, ainda que sejam acidentes inerentes a um ambiente natural; atrasos ou aumento dos custos ou despesas, decorrentes da não conformidade da obra ou dos serviços; dentre outros.

Potenciais Benefícios Econômicos da Concessão

a) Economia do orçamento público

Segundo estudo do BDMG, estima-se uma economia de quase R\$ 4 milhões ao ano para o Estado, que deixará de operar os serviços de visitação nas UCs, totalizando cerca de R\$ 106 milhões ao longo dos 28 anos de vigência do contrato.

O modelo econômico-financeiro do projeto estima ainda um custo anual de R\$ 6,1 milhões para a concessionária, valor superior ao potencialmente economizado pelo poder público, o que se justifica pela ampliação e melhoria na qualidade dos serviços conforme exigências previstas.

b) Novos Investimentos

O valor estimado para os investimentos mínimos obrigatórios é de R\$ 6,42 milhões, até o 4º ano do contrato e o risco de obra e de preços de insumos é da concessionária

c) Outorga

O projeto contempla uma composição de outorga mista, com parte fixa e variável, tal como a maioria dos projetos de concessão de UCs no país. Acredita-se que o operador privado tenha uma maior capacidade de identificação do potencial da operação, assim, entende-se que a outorga viável, para este projeto em questão, é uma das formas possíveis de se mitigar assimetria informacional entre os operadores privados e os estruturadores da concessão, com captura de ganhos sobre atividades que, no momento da licitação, não tenham sido estimadas.

O valor de outorga fixa definida em Edital - preço mínimo - foi de R\$ 0,00, com possibilidade de aumento conforme a capacidade do empreendimento gerar concorrência no mercado já que se tratou de uma licitação do tipo maior oferta pela outorga fixa a ser paga ao Poder Concedente. Como somente uma empresa concorreu no certame, a outorga fixa apresentada foi no valor de R\$ 64,00, com nenhum ganho competitivo.

Para além da outorga fixa, o edital prevê a outorga variável, em função da receita do concessionário, podendo ser, considerando-se os extremos, no valor de 1,51% do faturamento líquido até, no máximo, 4,51% do faturamento líquido, a depender do resultado da mensuração dos indicadores de desempenho.

Observa-se, assim, que há um maior ganho econômico na previsão de economia de recursos públicos e atração de novos investimentos do que nos pagamentos de outorga, uma vez que esses valores não são representativos.

Vale mencionar também que a concessionária assume todos os riscos dos investimentos e da demanda projetada, inclusive os riscos de custos excedentes relacionados às obras e aos serviços a serem prestados. A alocação de riscos gera, portanto, um melhor VfM ao projeto, uma vez que se trata de uma vantagem em relação à gestão tradicional do empreendimento pela Administração Pública, onde o poder público assumiria todos os riscos de demanda, de operação, de projetos e legais.

Sobre esse aspecto, importante observar que, até o momento, apenas duas das três UCs contempladas no contrato estão sob gestão da concessionária, haja vista o Termo Aditivo nº 01/2021 firmado que prolongou o período da etapa de transição no PESU por

até mais 180 dias, justificado mediante fato imprevisto ocorrido previamente à assinatura do contrato.

Potenciais Benefícios Sociais da Concessão

a) Geração de emprego e renda

Segundo estimativas do BDMG⁵², entidade responsável pela estruturação do projeto, com a concessão serão gerados na sua região de abrangência cerca de 2.000 empregos indiretos e 120 empregos diretos.

b) Diversificação de serviços e inovação

O projeto da Rota das Grutas Peter Lund prevê a diversificação dos seguintes serviços e atividades como opções para os usuários das UCs: transporte interno, restaurantes, lanchonetes, lojas de souvenirs, meio de hospedagem, aluguel de equipamentos como bicicletas, e abertura de novas trilhas. E, ainda, a implantação e operação de site e aplicativo para smartphones, com intuito de divulgação e promoção das ações e informações da Rota das Grutas Peter Lund e venda de ingressos *on line*.

Modelo econômico

As principais características do modelo econômico-financeiro do projeto estão demonstradas na Tabela 4, com destaque para as mudanças ocorridas no modelo após a realização da consulta pública, algumas dessas justificadas pela necessidade de adequação, após o advento da pandemia do Coronavírus, alterando algumas das premissas que haviam sido utilizadas inicialmente.

⁵² Disponível em: <https://www.bdmg.mg.gov.br/com-projeto-estruturado-pelo-bdmg-governo-de-minas-assina-contrato-de-concessao-da-rota-lund/>. Acesso em 19 de nov. de 2021.

Tabela 4. Características do Modelo Econômico-Financeiro do Projeto de Concessão da Rota das Grutas Peter Lund/ 2020

ITEM	PRÉ-CONSULTA PÚBLICA	PÓS-CONSULTA PÚBLICA
PRAZO DO PROJETO (ANOS)	25	28
TIR DO ACIONISTA	10,55%	10,37%
PAYBACK DO ACIONISTA (ANOS)	13,6	14,4
CAPEX ESTIMADO	R\$6,7 milhões	R\$ 6,42 milhões
OPEX ANUAL ESTIMADO	R\$ 6,2 milhões	R\$ 6,1 milhões
REEMBOLSO ESTUDOS DO BDMG	R\$ 535 mil reais	R\$ 535 mil reais
OUTORGA FIXA MÍNIMA– R\$	R\$ 0	0
OUTORGA VARIÁVEL MÁXIMA (passível de redução em função do desempenho)	5%	4,51% Faturamento Líquido
VALOR ESTIMADO DO CONTRATO	R\$367.132 milhões	R\$ 305,34 milhões

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Edital

6. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DOS CONSELHEIROS DAS UCS ACERCA DA GESTÃO ATUAL DAS UCS E DO PARC

Por meio da realização de entrevistas com 10 gestores das UCs contempladas no PARC que se encontram com estudos de concessão em andamento, bem como da aplicação de questionários com os conselheiros dessas UCs, buscou-se avaliar a percepção dos atores locais sobre o modelo de gestão tradicional pelo poder público e os possíveis benefícios e riscos da concessão pretendida, conforme detalhado nas seções 7.1 e 7.2 a seguir.

6.1 A visão dos gestores de Unidades de Conservação

Em um primeiro momento, buscou-se identificar a percepção dos gestores de UCs, devidamente designados para esta função, acerca dos principais aspectos que influenciam a gestão das UCs estaduais administradas exclusivamente pelo poder público. Sobre esse prisma analítico, é unanimidade entre os gerentes a existência de dificuldades relacionadas à insuficiência de recursos humanos e financeiros, bem como às disfunções da burocracia no serviço público - aspectos que prejudicam o desempenho das atividades inerentes à administração das UCs.

A fala dos gestores das UCs demonstra que os frequentes cortes orçamentários e aspectos inerentes à burocracia da gestão pública, conforme apresentados na seção 3.2.1 deste trabalho, resultam em desafios a serem superados para que as UCs consigam cumprir os seus objetivos, seja na conservação ambiental do território protegido, seja na prestação de serviços públicos que, no caso dos Parques, inclui proporcionar a prática de atividade de lazer na natureza à sociedade.

É um desafio fazer gestão sem recurso financeiro e sem investimento. Às vezes o recurso existe, mas não chega na ponta. (Entrevistado nº10)

Vou enumerar, mas já começar pela ausência de recursos humanos. O quadro de funcionários é muito pequeno. A gente tem problema de manutenção das estruturas e não há possibilidades de melhorias e inovações. Não tem recurso, orçamento... (Entrevistado nº 07)

Um dos principais problemas é a falta de recursos quando você precisa dele..., abrange tudo! Um veículo em boas condições, recursos para dar manutenção e reparos nas estruturas e equipamentos, um bom funcionário quando você precisa dele, porque o atual contrato da empresa terceirizada nem sempre preenche o cargo com a pessoa que tem o perfil para a função na unidade de conservação (Entrevistado nº 09)

A equipe disponível para os trabalhos nas UCs estaduais é composta basicamente por um gerente e funcionários terceirizados que exercem as funções de porteiros, vigias, agentes ambientais, monitores ambientais, limpeza, dentre outras. Entretanto, foram relatados cortes no contrato de funcionários terceirizados nos últimos anos, o que teria agravado a situação das UCs, bem como a troca de contrato da empresa até então responsável pelos colaboradores terceirizados pelo contrato com a MGS - empresa pública que enfrenta as disfunções da burocracia na gestão -, o que vem trazendo ainda mais dificuldades, incluindo a de adaptação das demandas de trabalho às limitadas funções disponíveis em contrato. Tais limitações prejudicam o atendimento das diversas demandas relacionadas à gestão das UCs e, em geral, as equipes existentes acabam se preocupando muito em atender as demandas diárias relativas à coordenação da presença de visitantes, em detrimento de outras ações, como o monitoramento ambiental preventivo, a educação ambiental e a recuperação de áreas degradadas - ações estas consideradas fundamentais para a manutenção da biodiversidade nas UCs.

O funcionário hoje vai para campo sem o material de trabalho adequado e sem uma segurança jurídica já que muitas vezes a sua função em contrato é diferente da função necessária e que ele muitas vezes executa. Afeta, por exemplo, o combate aos incêndios florestais, mas também outras áreas da gestão. A gente não tem por exemplo, um funcionário fiscal noturno, teve muitos cortes nos últimos anos. (Entrevistado nº 10)

A falta de funcionários impede que a gente faça um trabalho melhor. O uso público absorve muito a demanda e, também, a manutenção das estruturas. A falta de recurso também dificulta muito e a gente faz as coisas muito “na raça”. 95% da atividade do Parque que é a conservação e a preservação, e a gente não tem como gerir. A gente faz monitoramento, mas não é efetivo. Pessoas entram por entradas clandestinas, fazem acampamentos em lugares não autorizados, tem muita cerca cortada que eles entram fora do horário, então não respeitam as normas. Tem invasões, mas a gente “não tem pernas” para ser mais efetivo. Outra coisa também que eu sinto muito aqui é o fato da gente não poder fazer muitos trabalhos que eu acho essenciais, como a recuperação de áreas. A gente tem muito incêndios e muita perda que não é recuperada. (Entrevistado nº 06)

O parque precisa investir em ações de educação ambiental com os visitantes, que está muito deficiente, devido à falta de funcionários. (Entrevistado nº 07)

A gente regrediu muito com os cortes de funcionários, não evoluímos na questão dos veículos, o investimento mesmo nas UCs piorou. Obras paralisadas... não tem nenhum investimento em unidade de conservação. A gente fica muito vulnerável. Evolui em uma gestão do governo e regride na próxima. Não conseguimos manter um padrão de qualidade nas unidades de conservação. No meio político não é uma pauta importante. (Entrevistado nº 10)

Ao estrangulamento orçamentário soma-se a burocracia nos processos de compras e gestão dos recursos humanos o que dificulta até mesmo os serviços de rotina mais simples, como a troca de uma lâmpada ou mesmo a disponibilização de materiais de limpeza. Para lidar com problemas dessa natureza, muitos gerentes relataram a dependência de doações de parceiros do entorno da UC ou mesmo a aquisição de materiais e equipamentos com recursos próprios, de forma a que o trabalho possa ser desenvolvido.

A burocracia na gestão pública dificulta e paralisa a gente. As coisas não andam. É uma manutenção de um espaço que vai só deteriorando com o tempo e deixa de ser uma coisa corretiva e vira uma coisa mais séria. (Entrevistado n.02)

A gente trabalha muito com a ajuda de parceiros, doações de bens e serviços e até a venda de latinhas para arrecadar recursos e fazer um caixa para pequenas despesas e dependemos de ajuda dos empresários locais. São parcerias informais. O recurso que vem através do IEF é muito limitado. Os processos de compras são extremamente demorados e não atende a dinâmica da gestão, você não consegue fazer as coisas. (Entrevistado n. 07)

O sistema de agendamento do parque por exemplo é a coisa mais inusitada. Tem um amigo do Parque que fez o sistema como TCC de graduação e a manutenção é paga no custo de 300,00 ao mês por um doador local. É quase voluntário e sem isso não funcionaria. Além disso, para o sistema funcionar, o supervisor regional do IEF paga com recurso próprio o servidor e provedor do site de agendamento, que foi uma determinação do Ministério Público para resolver os problemas e conflitos na entrada do Parque. Há muito recurso que é pago do bolso dos próprios servidores. É a realidade! (Entrevistado nº 07)

Tem muita burocracia e dificuldade para resolver os problemas do dia a dia, seja uma lâmpada ou torneira estragada e, como gestores públicos, não conseguimos resolver de imediato. A gente tem que ter muito jogo de cintura e sempre buscar parcerias e apoio para resolver as coisas. O maior desafio é dar respostas rápidas. Falta o básico, como sabonete, lâmpadas [...] A gente tem vivido muito com doação de pessoas, visitantes institucionais, colegas e amigos. Material de limpeza nem sempre tem numa quantidade que atende e a agente preocupa de oferecer uma boa condição. (Entrevistado nº 09)

Refletindo as dificuldades técnicas, administrativas e financeiras que vêm sendo defrontadas no desempenho de suas atividades, os gerentes demonstram uma falta de perspectiva de melhoria nas condições de gestão e implantação dos parques estaduais e, por vezes, apontam, espontaneamente, a concessão ou outros tipos de PPPs como uma saída possível para minimizá-las, e que têm se agravado ao longo dos últimos anos.

Eu acho que agravou um pouco mais a falta de recurso. Muita coisa só está funcionando porque eu tirei dinheiro do meu bolso para resolver. É uma torneira que estraga e que a gente não pode deixar sem funcionar. Estamos apostando muito na concessão para que venha resolver esses problemas todos. (Entrevistado nº 03)

Se a gente tivesse funcionários, material de informação, mais condição de trabalho para melhor orientação... mas eu preciso ter funcionários para fazer isso. Como cada governo que entra só corta funcionários, precisa mesmo ter a concessão. (Entrevistado nº 05)

Além disso, outros problemas mais específicos foram citados nas áreas das UCs, como o uso e ocupação do solo desordenado na zona de amortecimento do parque, a ausência de regularização fundiária, as invasões, a caça e pesca ilegal, e, ainda, ocorrências de incêndios florestais sem a devida investigação e punição dos responsáveis.

Com a falta de pessoal e estrutura, o controle de acesso é um grande desafio[...] Outro desafio é a regularização fundiária, entra governo sai governo, mesmo que a gente fala que tem que fazer, o governo não “se toca” de liberar para fazer a regularização fundiária (Entrevistado nº 05)

O parque é meio que urbano, faz limite com a área urbana da cidade e isso traz alguns desafios para a gestão por causa da facilidade de acesso. Pode ser acessado por vários locais e a gente tem dificuldade de controle. Tem uma estrada municipal que corta o Parque e isso também causa uma dificuldade muito grande que se expande para vários problemas: lixo, pesca, caça, invasões... Um outro problema que temos enfrentado ultimamente está relacionado com a especulação imobiliária ao redor do parque e o surgimento de muitos loteamentos o que tem causado alguns problemas relacionados tanto ao acesso, mas também de esgotos, captação irregular de água, soltura de animais domésticos. Então eu acredito que esses são os maiores desafios. (Entrevistado nº 08)

[...] além de outras dificuldades iguais os problemas de incêndios florestais que acontecem e não se apura corretamente o infrator. Apesar do trabalho de educação ambiental e preventivo, o vizinho coloca fogo... e não há apuração sobre o Relatório de Ocorrência de Incêndios. (Entrevistado nº 09)

Como um balanço geral, os gerentes percebem que o cenário econômico e de cortes ou desmantelamento da estrutura técnico-administrativa responsável pela gestão das UCs parece ter se agravado, ainda que pequenos avanços pontuais sejam mencionados. A ausência de perspectivas que aparece nas entrevistas reflete a crise econômica que assola o país nos últimos anos, bem como a prioridade do governo estadual na formulação de políticas públicas, garantida a outros setores em detrimento do setor ambiental.

Piorou, a gente culpa muito o governo atual, mas na verdade a gente vem num processo de desmonte. Desmonte muito grande do serviço público nos últimos 10 anos e, em especial, alguns órgãos públicos sofreram mais, como os órgãos ambientais, o que reverbera nas unidades de conservação[...]. A questão de recursos humanos é um desafio que se impõe drasticamente. (Entrevistado nº 04)

Em alguns aspectos melhorou e em outros piorou. O pior é o corte de funcionários. Perdemos 06 postos de trabalho no início da gestão do Zema e já tínhamos perdido antes 8 ou 10 postos de trabalho. Somos no total comigo 37 funcionários da MGS e IEF. Nesse último corte eu perdi duas funcionárias de limpeza. E com a pandemia mais gente tem buscado o parque e a visitação aumentou. (Entrevistado nº 05)

De uma forma geral, no contexto da unidade como um todo, a situação melhorou. Porque pelo histórico do Parque de todas as atividades irregulares que se praticava dentro do Parque. A comunidade local entendeu e está respeitando melhor. Embora tais conflitos existam, não são os mais graves que já existiram na unidade. (Entrevistado nº 08)

Se a gente tivesse uma melhor estrutura e mais funcionários, por exemplo uma base constante no acesso [...], a gente conseguiria funcionar de uma forma melhor. Se tivesse também funcionários para fazer rondas noturnas poderia sim minimizar bastante os problemas. (Entrevistado nº 08)

Eu vejo uma piora a cada ano que passa. As contenções de despesas estão cada vez maiores. O aumento na criação de unidades de conservação vai dividindo os recursos que chegam em menor quantidade a cada ano que passa. (Entrevistado nº 09)

Piorou. A gente regrediu muito com os cortes de funcionários, não evoluímos na questão dos veículos... O investimento mesmo nas UCs piorou. Obras paralisadas... não tem nenhum investimento em unidade de conservação. A gente fica muito vulnerável. Evolui em uma gestão do governo e regride na próxima. Não conseguimos manter um padrão de qualidade nas unidades de conservação. No meio político não é uma pauta importante. (Entrevistado nº 10)

As entrevistas buscaram também identificar aspectos relacionados diretamente à gestão da atividade turística nas UCs. Importante salientar que todas as UCs que tiveram gestores entrevistados recebem turistas; entretanto, a situação de cada uma delas é bastante peculiar. Em alguns casos é uma visitação controlada, já com estrutura implementada e, neles, os desafios perpassam mais a manutenção das estruturas e a qualidade no atendimento. Em outros, não há estruturas e controle de acesso, mas, a despeito dessa ausência, a visitação é uma realidade que muitas vezes antecede até mesmo a criação da própria unidade e, assim, gerir esta atividade não é uma escolha e sim, algo que precisa ser feito para garantir o uso mais ordenado possível da área e com mínimo impacto ambiental. Em ambos os casos, observa-se uma grande dedicação do tempo das equipes às atividades relacionadas ao uso público, evidenciando que o simples fato de ter visitantes, com ou sem estrutura e condições adequadas para recebê-los, acarreta inúmeras demandas de trabalho que se sobrepõem a outras demandas tão ou mais relevantes. Como são latentes e diárias, as demandas dos usuários repercutem no cotidiano da gestão da UC, seja no controle e fiscalização do cumprimento das regras de

uso, seja para manter as estruturas em condições de higiene e limpeza satisfatórias, ou mesmo no atendimento e repasse de informações.

Hoje a demanda de uso público consome até o meu final de semana. Não é uma atividade simples. Reflete na imagem e na conservação do Parque. Tem que ter uma equipe muito engajada, capacitada para lidar com isso. (Entrevistado nº10)

[...]porque não tem como parar o turismo e desassociar. As pessoas usariam de qualquer jeito, sem controle. Além do que você criaria um desgaste muito ruim com a comunidade porque o turismo gera emprego e renda. (Entrevistado nº 03)

Apesar de gostar muito de trabalhar com turismo na unidade, tenho uma certa frustração de não conseguir atuar em outras áreas para redução de incêndios, redução de coleta ilegal de candeias. (Entrevistado nº 06)

Ao serem questionados sobre o tempo estimado de trabalho dispendido em demandas relacionadas às atividades de visitação na UC, seis dos gerentes entrevistados informaram que elas consomem mais de 50% do seu tempo de trabalho. Em se tratando das equipes operacionais das UCs, essa demanda representa um percentual ainda maior, já que sete deles afirmaram que a gestão do uso público da UC consome mais de 60% do tempo das equipes.

O restante do tempo de trabalho é distribuído em demandas administrativas, de conservação e monitoramento ambiental e atividades de fomento à pesquisa e educação ambiental. Na sua totalidade, os gerentes informaram que dedicam menos de 30% do seu tempo a atividades de conservação, monitoramento, fomento à pesquisa e educação ambiental.

Apesar da gestão do turismo na unidade sobrecarregar as equipes das UCs, é unanimidade a percepção da importância da atividade. Os gerentes relatam que o turismo, apesar de não ser o objetivo principal das UCs, contribui para a valorização da área protegida, promove uma conexão entre os visitantes e o meio ambiente, gera desenvolvimento regional e consequente aceitação das comunidades do entorno, com possível redução de ocorrências de crimes ambientais praticados naquelas que se consolidam como áreas propícias para o lazer em meio natural.

[...] a visitação é uma excelente ferramenta de conservação uma vez que ela reconecta as pessoas com o ambiente, criam possibilidades de ressignificação dele como a natureza. (Entrevistado nº 07)

Tem que fomentar mais o turismo porque a partir daí a gente vai levar pessoas para conhecer, dentro de uma linha de um turismo sustentável, com cautela e

moderação, sem ser um turismo de massa. Seria interessante oferecer mais atrativos para diversificar o público. O turismo na UC valoriza o lugar e as pessoas valorizam mais também o meio ambiente. Você tem que conhecer para valorizar e conservar. É preciso mostrar o potencial que temos e atrair as pessoas para conhecer. (Entrevistado nº 02)

Desencadeia uma série de fatores, desenvolvimento regional. Um bom desenvolvimento turístico desencadeia uma melhor aceitação pelas comunidades. Gera conhecimento e sensibilização ambiental que se expande para outras regiões. (Entrevistado nº 01)

O turismo nas UCs é fundamental, necessário e impositivo. Principalmente na categoria Parque. Além de estar definido na legislação do SNUC, desenvolver e implementar o turismo sustentável é uma mola propulsora da nova economia brasileira. (Entrevistado nº 04)

É importantíssimo! E eu sou totalmente favorável ao uso público nos parques, porque é mais uma ferramenta que você tem de conservação e conscientização. (Entrevistado nº 06)

O parque é repleto de atrativos de grande beleza, tanto no contexto natural quanto cultural. E eu acredito que quando o turismo é bem fomentado e as pessoas entendem o que aquilo significa, elas tendem a conservar. Embora a gente tenha problemas relacionados a visitação, são problemas pontuais de pessoas que querem ultrapassar as normas. O turista quando é bem orientado ele divulga de uma forma positiva. Eu acredito que todo mundo tende a conservar aquilo que conhece e que aprecia. (Entrevistado nº 08)

Um dos pilares do Parque é o turismo. [...] O turista está no entorno e está trazendo renda para a região. Então eu acho que é importantíssimo. Porque o perfil do município é a proteção do meio ambiente e o turismo, bem-feito, pensando na sustentabilidade do recurso natural. É importantíssimo para dar alternativa de renda às populações do entorno. É o caminho! (Entrevistado nº 09)

O objetivo da unidade principal é proteger as águas, para isso que o Parque foi criado. Aliado a esse objetivo a gente tem o turismo como um dos principais potenciais do Parque, que é o que fomenta a economia da região, é a esperança das comunidades. Então o turismo é o nosso segundo objetivo. (Entrevistado nº 10)

O papel do turismo nos parques como vetor de desenvolvimento local, de sensibilização da sociedade e de contribuição para a conservação ambiental, tal como apontado por Souza e Simões (2018), Semeia (2019a) e Pardini (2012) na introdução desse trabalho é, portanto, perceptível a todos os gestores. Entretanto, é notória também a preocupação com o desenvolvimento da atividade pautado na sustentabilidade e conservação dos recursos naturais, a fim de se reduzir os riscos da atividade, conforme descritos por Eagles et.al (2002). São identificados, pelos gestores, diversos impactos positivos e negativos decorrentes da exploração turística nas respectivas UCs, entretanto, observa-se a percepção de que os impactos positivos existentes se sobressaem aos

negativos, sendo estes últimos apontados como pontuais, ou de possível manejo e mitigação.

O trabalho tem que ser muito bem-feito para o turista ter consciência de que não pode fazer nada para prejudicar e poluir aquele lugar. Todas as informações são passadas para o visitante. (Entrevistado nº 02)

Os impactos positivos são muito maiores: Emprego e renda. Relacionamento com o entorno e com o poder municipal. Um lado muito positivo para fomento a educação ambiental porque a gente tem acesso às pessoas e trabalha de forma educativa. O orgulho da comunidade e sentimento de pertencimento. (Entrevistado nº 3)

Da forma que ela é exercida traz muito mais impactos positivos do que negativos, não só dentro da UC como no seu entorno. O Parque é uma realidade e hoje o município não consegue existir sem ele. Como funcionário e cidadão do município eu vejo a geração de renda direta e indireta, só de ICMS são mais de 1 milhão de reais repassado anualmente pela existência do Parque. Na cidade a maior indústria que tem no município é o turismo e a matéria prima é a proteção do meio ambiente, para dar sustentabilidade para a sobrevivência do turismo. (Entrevistado nº 10)

Muitas vezes, menos de 0,5% da área do parque é usada para o turismo. Então mesmo que você mapeie todas as trilhas, não tem um impacto expressivo. Mas isso vai depender também do tamanho do Parque. Aqui o pessoal respeita muito as trilhas e acessos existentes. Não tivemos nem um fogo que partiu das trilhas existentes. Todos os incêndios acontecem na região que limita com a área urbana, onde tem pessoal de fim de bairro. O ciclismo que é o que acho que tem mais impacto. Porque querem fazer trilhas e abrir novos caminhos. Mas eu preciso ter trilhas para eles andarem, organizar e permitir com controle. De positivo é a valorização da unidade, que apoia a conservação. E os visitantes nos ajudam no monitoramento. Os visitantes informam pessoas suspeitas no Parque. (Entrevistado nº 05)

As pessoas saem com uma consciência melhor, proporciona engajamento da sociedade na conservação, geração de emprego e renda, promoção da saúde... (Entrevistado nº 07)

O turismo não é negativo aqui. Mas o excesso do turismo, que não é o nosso caso hoje, causará impacto aliado à falta de estrutura. Tem que ter por exemplo uma passarela para proteger as turfeiras e dar acesso ao Pico sem degradar essa área por meio do pisoteio... então o impacto está aliado a capacidade de manejo das trilhas. Mas aqui não sinto impacto direto sobre as espécies alvo de conservação. Pode ser que no futuro impacte. Tem o processo erosivo na trilha mas a gente consegue manejar. (Entrevistado nº 10)

Eu quase não enxergo o lado negativo. Tem lixo deixado na estrada que a gente tem que estar sempre recolhendo... O fogo é muito raro porque o turista geralmente não está nesse contexto. As vezes um guia ou empresa fica querendo forçar a barra, mas é só não atender o que extrapola as regras e contornar a situação. (Entrevistado nº 03)

Pela biodiversidade natural da mastofauna nos preocupa o afastamento da fauna. Alteração de comportamento e ocupação no território. Outra preocupação é a capacidade de carga, mas em menor grau, já que os métodos são falhos para esta mensuração. Democratização do acesso ao Parque, mas também é necessário alterar o perfil do público que enxerga o parque somente como área de lazer. Geração de resíduos, alimentação de animais silvestres,

velocidade dos veículos nas vias com possíveis atropelamentos, inobservância às regras. (Entrevistado nº 04)

Agora de impactos negativos, a gente tem que estar monitorando os usos. É muito possível fazer a gestão dele e controlar, desde que tenha monitoramentos constantes. As trilhas têm erosões, mas dá para fazer um trabalho de recuperação para que a trilha volte a ser confortável, não traz risco e preserve o solo e a vegetação. (Entrevistado nº 06)

Tem visitante mal-educado, mas não dá para generalizar o impacto de má conduta de alguns poucos visitantes (Entrevistado nº 07)

Em relação aos negativos a gente percebe disposição de lixo, alguns visitantes querem forçar a entrada com animais de estimação (acontece mais com moradores do entorno), alguns visitantes querem forçar o uso de som nas cachoeiras... a gente também tem um problema relacionado a algumas provas de aventura, como de ciclismo, e a gente percebe maior erosão no caminho (trilhas) mas é algo que está relacionado ao solo que é bem sensível e é possível mitigar. (Entrevistado nº 08)

Foram apontados, ainda, os inúmeros desafios relacionados ao fomento do turismo quando a atividade é gerida pelo órgão ambiental responsável pela UC, dadas as condições operacionais adversas sob as quais a gestão tem se processado. Na visão dos gerentes entrevistados, tais desafios perpassam pela melhoria na comunicação, avanços tecnológicos, estratégias de divulgação das unidades, equipes qualificadas para atendimento e prestação de serviços ao público visitante.

[...] tem que ter divulgação; a manutenção nossa precisa ser melhorada e aquela melhoria interna desde telefonia, melhoria na comunicação, wifi liberado... Até hoje a unidade não tem *wifi*. Só tem um telefone público funcionando. Virou relíquia e os visitantes até tiram foto, mas é o nosso único meio de comunicação. Não temos equipe para atender todas as visitas. Há mais demanda do que condição de atendimento. Não temos nenhuma sinalização na estrada e nem no município indicado a nossa UC (Entrevistado nº 03)

Se eu tivesse mais condições de ter agentes ambientais e monitores para estar mais presentes na área da (xxxx), onde as pessoas continuam com a sensação de que é uma terra sem dono. Teria que sinalizar melhor, colocar mais lixeiras, estar mais presentes em campo para melhorar o monitoramento. Em relação aos conflitos de uso público onde há entradas irregulares, teria que ter mais gente em campo para coibir essas entradas. (Entrevistado nº 06)

O Parque tem cada vez mais visibilidade e a gestão não consegue acompanhar, se adequar ao momento por uma falta de recursos para investir nas melhorias e inovações necessárias. Tem deficiência na limpeza, atendimento, monitoramento e fiscalização, tudo isso, e também na parte técnica para criação e execução de programas de educação ambiental, pesquisa e gerenciar todos os processos. (Entrevistado nº 07)

Falta uma equipe capacitada nesse processo. Os nossos funcionários são poucos e são direcionados para fazer todas as atividades. Então nem todos os funcionários têm uma boa abordagem com as pessoas. Para trabalhar melhor o turismo a gente precisaria de uma equipe capacitada para isso. (Entrevistado nº 08)

Falta investimento e infraestrutura. Dar estrutura para o visitante entrar na unidade e fazer o seu passeio de forma equilibrada. (Entrevistado nº 10)

Uma melhor organização e oferecimento de oportunidade para os visitantes. É preciso profissionalizar mais a questão do visitante. Mais oportunidades com práticas de atividades turísticas. Não é simplesmente fazer uma trilha e contemplar uma cachoeira, mas agregar valor aos atrativos fazendo um turismo com mais qualidade. Mas sempre pensar no entorno, não apenas numa grande firma que esqueça do entorno. (Entrevistado nº 09)

A economia também poderia ser melhor explorada, se tivesse outras atividades. Tem 13 pessoas empregadas da comunidade, então não é tanto assim. Não tem venda de artesanato e nem produtos alimentícios, por exemplo. (Entrevistado nº 02)

A lanchonete a gente não consegue oferecer com facilidade. Temos a estrutura, mas é difícil abrir um processo de licitação para concessão de uma lojinha e lanchonete para atender os visitantes. Ficamos vários anos sem fazer a lanchonete e a lojinha funcionar. É desafiador querer oferecer o melhor para o visitante e não ter a condição. (Entrevistado nº 09)

A necessidade de inovação, flexibilidade, agilidade, investimentos e *know how* na gestão da atividade, conforme relatada pelos gestores de UCs, compreende as principais motivações para a busca de PPPs abordadas por Pinheiro et. al (2015), e Nicola (2018) na seção 2.1 deste trabalho.

Haja vista os inúmeros desafios vivenciados no cotidiano pelos gestores das UCs, há grande entusiasmo e uma enorme aceitação de todos os entrevistados pelo processo de concessão em andamento, a despeito da ausência de exemplos práticos de concessões em parques estaduais em Minas Gerais.

A expectativa é que, com a concessão das UCs, haja um cenário com mais investimentos, inovação, disponibilidade de serviços turísticos, padrões de qualidade superiores na prestação de serviços, tanto de conservação ambiental, quanto de turismo, sendo estes importantes benefícios sociais; além da maior eficiência da otimização dos recursos públicos, se comparado com o cenário de manutenção da gestão por meio da administração pública, alcançando, portanto, *value for money*, especialmente sob o prisma da análise qualitativa do Programa.

Eu sou bastante otimista com relação a concessão que eu acho que é uma excelente solução para a gestão dos parques brasileiros (não só mineiros) que a gente tem como se inspirar em vários países que estão na nossa frente com muitos bons exemplos positivos. O Estado não perde força com a concessão, ele pode com isso se fortalecer para a gestão das unidades, com foco maior em promover a conservação, com uma gestão mais dinâmica correspondente a realidade. Pode ser uma grande oportunidade do Estado se fortalecer na gestão ambiental. Desde que também ele execute esse contrato respeitando os interesses da administração pública como deve ser. (Entrevistado nº 07)

Eu tenho vislumbrado e vejo alguma saída com a concessão. [...] É hora de tentar mudar o cenário e acredito que vai dar certo, por que não? A gente está “botando fé” que se concretize e que funcione. Porque em alguns parques está funcionando muito bem [...]. Eu vislumbro então que a concessão possa resolver essas questões porque pelo menos assume uma grande parte que é o uso público, porque o Estado não tem condições e o gerente fica angustiado. Vejo como uma saída para isso e torço para dar certo. A gente vai ter mais tempo e menos preocupação e mais recursos, e vamos preocupar junto com um parceiro, somando os nossos recursos (Entrevistado nº 09)

Que venha a concessão de forma equilibrada. Estamos também perdendo muitas áreas para mineradoras e precisamos abrir o leque para engajamento da comunidade às causas ambientais. Ainda há um grande temor em torno das unidades de conservação, porque não oferecemos um serviço de qualidade. Não tenho um telefone na sede, não temos tecnologia. O Estado não tem essa condição. É um entrave da própria administração pública. Não temos pessoal, só visita quem tem 4x4 porque mal temos estrada de acesso, então a concessão tem que vir, para mudar essa realidade. Tem gente na própria instituição que é contra, mas eu sou a favor. Porque ainda somos muito arcaicos. (Entrevistado nº 10)

A concessão deve acontecer porque o Estado não dá condições para a gente fazer a gestão do turismo nas unidades de conservação. Temos que conservar e fiscalizar e fazer junto com um parceiro. Principalmente nas unidades que tem acesso bom, seria um sucesso! Tem tudo para dar certo! Eu acredito muito nisso! (Entrevistado nº 02)

Eu acho que vai ser uma vitória. Muita divulgação. A manutenção, o atendimento. A renovação e criação de novas atividades e serviços. Tem que ter inovação periódica. Fico nessa expectativa... Acredito que vai dar certo, com alguns “pepinos” porque sempre tem, em todo lugar. (Entrevistado nº 03)

Vai cumprir a missão que as unidades, tirando raras exceções, não cumprem, que é o fortalecimento da visitação, uma visitação mais qualificada. (Entrevistado nº 04)

Eu acho que aqui no Parque vão ter vários benefícios. O Parque ainda não tem estrutura nenhuma então a estruturação vai ser um grande benefício. Acredito também que a concessão vai contribuir um pouco para manutenção da estrada principal, porque hoje a gente depende da prefeitura. No controle da visitação eu acredito que vai ajudar muito. Infelizmente, muito do que a população reclama, por ser um espaço público, ela se aproveita, ou se acha no direito de fazer algumas coisas que não devem. Eu acredito que uma empresa para tomar conta daquilo com funcionários mais especializados, vai melhorar esse controle. E infelizmente o brasileiro às vezes dá mais valor para o que ele paga do que aquilo que é de graça. Vai melhorar também a degradação ambiental, em especial, nas trilhas, e a disponibilidade dos funcionários da UC para exercer outras atividades. (Entrevistado nº 08)

A percepção favorável em relação ao Programa, entretanto, não mitiga as preocupações existentes com a manutenção da essência da conservação das UCs.

Eu sou favorável. No cenário que a gente está hoje é a única solução que a gente tem, mas tem que ser construído com muita cautela porque em alguns lugares está dando certo e outros não. E sermos claros quanto a importância da proteção, procurar um equilíbrio nesse processo com a biodiversidade. O

desafio é sensibilizar também o visitante para a importância da biodiversidade e os cuidados que têm que ter na visita. Não pode perder essa essência. Mas para isso tem que ter estrutura para receber e prestar informações aos visitantes. (Entrevistado nº 09)

A concessão é uma ação governamental muito boa, mas a gente espera sempre que o IEF mantenha o foco na missão do órgão. Se as pessoas que estão à frente do Programa estiverem imbuídas da missão de conservação do órgão, a gente não vai ter problema nenhum. (Entrevistado nº 06)

Apesar de favoráveis à concessão, ao serem questionados quanto aos riscos do processo, os gestores demonstram diversas preocupações. Há uma grande expectativa, mas também muitas incertezas quanto ao futuro parceiro privado e suas reais intenções no cumprimento de suas obrigações contratuais, principalmente no tocante à manutenção da conservação ambiental da unidade de conservação. É mencionado ainda o receio do “novo” e de como se dará essa relação entre o gestor público e o privado no cotidiano da gestão da unidade de conservação.

Há um risco por ser uma experiência nova. Tudo de certo e de errado vai acontecer. Precisamos ficar atentos. [...] Receio perder autonomia e liberdade de fazer as coisas. Como é novo a gente fica com “frio na barriga”, é preciso antes conhecer as pessoas. Nós somos os primeiros no Estado. A empresa vencedora tem experiência, mas nós estamos aprendendo... Eu espero que seja uma relação de parceria mesmo, das coisas acontecerem de forma bem tranquila, suave. Fico com medo de ter conflito na gestão entre o IEF e a empresa. (Entrevistado nº 02)

Tenho pouco receio. Mas seria deles não quererem cumprir alguma obrigação, não darem importância para um fato ou outro ou mesmo não se relacionarem bem com a comunidade. Porque ninguém é ilha. (Entrevistado nº 03)

Ter um concessionário ruim. Vir um concessionário que não tenha o perfil e que não corresponda a esse zelo que a gente tem com a conservação da unidade. Um perfil que tenham interesses econômicos se sobressaindo em relação aos interesses conservacionistas, sem o zelo adequado. Tem que haver equilíbrio nessa balança! (Entrevistado nº 07)

O risco é de um cenário de conflito [...] uma gestão conflituosa com o concessionário, uma confusão interinstitucional e de regulação disso. Mas hoje tem muito mais cases de sucesso. (Entrevistado nº 01)

A expectativa é que o programa de concessão seja muito benéfico para a UC de fato. Que a UC seja estruturada e que a gestão da visitação vai ser boa. Mas a gente sempre tem o receio de saber se a empresa vai ser séria, idônea e de fato uma parceria da unidade ao invés de ser uma empresa contrária. Então o maior receio é que a gestão da visitação ocorra da forma como a gente espera em termos ambientais. A gente sabe que a visitação vai aumentar, que vai ter um marketing, mas a gente espera também que os impactos sejam controlados. (Entrevistado nº 08)

O medo é de aumentar o impacto ambiental mesmo e da empresa não cumprir com suas obrigações. A visitação aumentar e não mudar o cenário e a atuação. Esse é o meu maior medo. (Entrevistado nº 08)

Como eu já falei. É esse equilíbrio. Eu acho que aqui tem baixa viabilidade econômica e vale a pena experimentar outros modelos de parcerias como, por exemplo, com as ONGs. Não sei se o concessionário vai ser sensível à sensibilidade ambiental daqui do Parque, e trabalhar essa sensibilização com os visitantes. Tem que estar ligado ao equilíbrio da unidade. Entender esse contexto. Meu receio é que vise só o lucro e não levar a especificidade de cada Parque. A proposta está muito focada nos esportes de aventura. Receio do parceiro não considerar a sensibilidade ambiental do local e levar ao desequilíbrio. (Entrevistado nº 10)

Meu receio é sempre o medo de implantar o projeto e as obras. Não tenho outro receio. Se o contrato for bem-feito e a firma for idônea, e não amadora, não tenho nenhum receio. (Entrevistado nº 09)

Meus anseios é porque ao mesmo tempo que eu falo que tem muitos atrativos a serem explorados, me preocupa fazer construções muito próximas aos atrativos naturais, ver isso implantado e funcionando me assusta. A gente está acostumado a pensar em coisas menores e ficamos preocupados com a grandiosidade de algumas propostas de intervenções. (Entrevistado nº 09)

De fato, os receios relacionados pelos gestores são um ponto de atenção no processo da concessão, corroborado por Holanda, Klijn e Teisman (2002), ao afirmarem que, muitas vezes, a PPP não alcança o resultado coletivo esperado, devido à natureza dos distintos padrões de valores e estratégias dos entes público e privado, resultando em conflitos. Isto porque a finalidade econômica das organizações privadas pode se conflitar com a eficiência pretendida por governos e sociedade por se tratar de um serviço com finalidade social (Nicola, 2018), situação que se aplica às concessões de parques.

Os gerentes foram questionados também quanto à aplicabilidade da concessão a todos os parques estaduais. Nesse aspecto, a maioria destacou condições importantes a serem observadas previamente ao processo de concessão, refletindo sobre a importância de a área estar com sua situação fundiária regularizada, ou seja, com propriedade sob a posse do Estado, bem como com seu plano de manejo atualizado, e dispondo de uma estrutura mínima de gestão implementada. Além disso foi ressaltado que nem todos os parques apresentam uma alta demanda de visitação e/ou condições de acesso que garantam a viabilidade econômica do processo de concessão, fator que também deve ser observado.

Não se aplica a todos. É preciso unidades bem implementadas e, de certa maneira, consolidadas. A regularização fundiária é um ponto nevrálgico de cortes. É preciso também de um mínimo de informações disponíveis, com por exemplo o plano de manejo elaborado. O Conselho gestor é fundamental. A UC deve ter infraestrutura mínima para incrementar a visitação. (Entrevistado nº 04)

Primeiro você tem que estruturar, assumir o território, investir e depois avançar em concessões. (Entrevistado nº 10)

O IEF precisa ter uma estrutura firme com melhoria das condições prévias da UC (regularização, plano de manejo, controle de visitantes). Se a gente tiver uma estrutura boa para fazer funcionar a implantação dos Parques antes da concessão e concessionar o que é de fato concessionável. Porque não adianta concessionar o que está “meia boca”. E quem está de cima não está enxergando o “nosso chão de fábrica”. Não adianta! (Entrevistado nº 05)

Minha grande preocupação, eu falei com o ex-Secretário, a gente tinha que pegar as unidades só com regularização fundiária completa. Tem muitos problemas e pendências de documentação. Não está totalmente legalizada. Muitas vezes nós temos a posse precária da área, mas não o registro. Como concessionaria áreas pequenas? Ou propriedades pequenas? E outras áreas não têm grandes atrativos. São áreas para visitar um período do dia e não dá para desenvolver muitas atividades. (Entrevistado nº 05)

Não sei se aplicaria a todos porque a concessão ela tem que ser além dos benefícios ambientais, tem que ser economicamente viável. Não sei dizer se todos os parques atrairiam uma demanda para trazer essa viabilidade, pelo acesso ou localização, isso é um desafio. Então o critério é basicamente o econômico. (Entrevistado nº 08)

É preciso avaliar a viabilidade financeira do projeto. Ver se o Parque vai oferecer uma arrecadação que sustente o projeto. (Entrevistado nº 01)

As falas demonstram que algumas UCs inseridas no PARC não apresentam todas as condições mencionadas para serem concedidas à iniciativa privada e que, seria importante solucionar alguns gargalos prévios do uso dos territórios para, somente então, proceder a estruturação de tais parcerias. É possível inferir que a política de concessão dos parques estaduais vem sendo implementada a partir do modelo de política *top down*⁵³, que fluem de acordo com as agendas políticas governamentais, com estabelecimento de uma meta ousada diante dos desafios que perpassam as UCs. Dessa forma, a implementação da política pode não obter o resultado esperado, ou mesmo ocasionar conflitos futuros na gestão contratual, nos locais em que a parceria se concretize antes do tratamento adequado a problemas que irão prejudicar a própria atuação da concessionária, como, por exemplo, ocorrência de incêndios florestais, caça, pesca ilegal, dentre outros.

Ao processo de estruturação em si não tenho nenhum receio. As equipes são gabaritadas, têm bagagem. A equipe formada no IEF tem dedicação exclusiva nesse tema. O problema é ter que tratar de muitos problemas e passivos do Parque que não têm nada a ver com a concessão e que deveriam ter sido resolvidos antes da estruturação em si, como regularização fundiária, revisão

⁵³ O modelo *top down* se refere a política definida no topo da pirâmide administrativa. Nesse caso, os burocratas e administradores públicos têm pouca flexibilidade na implementação das políticas, devendo seguir o estabelecido e normatizado pelas instituições implementadoras. Isto relaciona-se com a ênfase organizacional centrada no planejamento, na organização, na hierarquia e na centralização das decisões e descentralização da execução. (MONTEIRO, 2017)

de planos de manejo, etc. E daí não avança muito. Por isso que mesmo com a melhor equipe do mundo para essa estruturação, vai ter problema no processo. (Entrevistado nº 05)

Põe a concessão no plano de governo, mas esquece da necessidade de regularização fundiária. Algumas UCs são pequenas, têm poucas alternativas de atividades de turismo. O programa tem 20 unidades, mas eu acho que só caberia a 05. (Entrevistado nº 05)

Foi pontuado também que, em alguns casos, outros tipos de parcerias menores e menos complexas poderiam ser desenvolvidas, a exemplo de permissões de serviços isolados como alimentação, ou mesmo parcerias com o terceiro setor, a depender do perfil da UC.

Eu acho que se aplica, mas cada projeto tem que ser adaptado a uma realidade. Porque nem todo parque tem uma grande visitação para uma grande firma assumir. Mas, mesmo assim, alguns serviços têm que ser concedidos. Quando não tem uma grande visitação, tem que pensar alternativas de parcerias para não começar e dar errado. As pessoas locais ficam preocupadas de perder o emprego. O restaurante aqui no parque, por exemplo, é operado razoavelmente bem porque é uma microempresa. (Entrevistado nº 09)

Tem duas alternativas para os parques: ou o Estado direciona recursos diretamente ou faz parcerias público-privadas, sejam por serviços individuais ou concessão ampla. Não necessariamente pelo setor privado, poderia ser com o 3º setor. São várias possibilidades! (Entrevistado nº 07)

Os relatos reforçam a necessidade de realização de um diagnóstico prévio, ainda na etapa de planejamento da concessão, que identifique a viabilidade técnica, pautada pela existência do plano de manejo, documento que irá direcionar os usos turísticos possíveis nas UCs; a viabilidade jurídica, haja vista a necessidade de regularização fundiária da área; e a viabilidade econômica, considerando o número de visitantes existente. A partir das informações coletadas previamente ao processo é que se deve optar pelo modelo mais adequado de parceria, considerando as peculiaridades das áreas e tendo em vista as diversas possibilidades existentes para além das concessões, tais como as permissões e autorizações, descritas por Mafra (2005) e Ribeiro (2011) - iniciativas que, conforme demonstrado no Gráfico 07, também estão crescendo no âmbito das UCs nacionais.

A despeito do PARC ter sido lançado inicialmente com a proposta de conceder 20 UCs à iniciativa privada, observa-se, conforme detalhado nas seções 6.2.1 e 6.2.2, que após o diagnóstico prévio realizado, já foi constatada a inviabilidade dessa modalidade de parceria e buscam-se alternativas tais como a autorizações para condutores locais, Acordos de Cooperação Técnica com Organização da Sociedade Civil, e permissão ou

concessão simples de serviços de alimentação. Entretanto, a grande maioria das UCs continua sendo contemplada no modelo de concessão, o que pode ser explicado pela maior possibilidade desse modelo contribuir com os objetivos fiscais do governo atual, seja na economia de recursos públicos, seja na atração de investimentos, enquanto os demais não apresentam grandes vantagens econômicas, contudo, contribuem para o alcance do objetivo de melhoria de serviços aos usuários.

O déficit de capacidade estatal instalada para estruturação, contratação e monitoramento das iniciativas de concessão de parques é um dos riscos do processo citado por Rodrigues e Godoy (2013) e observou-se que, ao longo das entrevistas, especialmente o monitoramento e gestão contratual emerge como uma questão que se traduz em inúmeras incertezas. São destacados pelos gestores de UCs, como aspectos preocupantes, as dificuldades de gestão contratual inerentes a um contrato complexo e de longa duração; a ausência de expertise prévia dos servidores do IEF nesta atividade de gestão contratual; a costumeira descontinuidade das equipes no serviço público; e mesmo a sobrecarga de trabalho que possa ser gerada mediante o acúmulo de funções de gestão de contratos de concessão com as demais demandas de trabalho já existentes. Percebe-se, nesse ponto, uma enorme insegurança dos gestores sobre como se dará esse processo de gestão e fiscalização do contrato ao longo dos anos, e uma preocupação com o estabelecimento de um fraco regime de governança e de gestão o que, segundo Semeia (2021), pode ocasionar na redução dos benefícios esperados com a parceria.

Tenho medo também do Estado ter dificuldade para fazer a fiscalização, monitoramento, pela característica que a gente já conhece de descontinuidade de equipe. Por ser um projeto de longo prazo e a gestão pública pensa muito pouco no longo prazo. Eu espero que dê certo, mas é um fator que traz insegurança. (Entrevistado nº 07)

Para gerir eu acho que falta conhecimento, mas como eu não estou vivenciando na prática, me falta informação de como serão as coisas. (Entrevistado nº 06)

Como vai se dar a operação disso no território? Como vai funcionar as áreas compartilhadas? Temos uma preocupação a menos [com a desoneração da gestão do uso público] mas o acompanhamento e assessoramento é fundamental [...]. Se vai ter apoio da Sede, deveria estruturar um núcleo de concessões com foco na gestão de contratos, ou núcleo de monitoramento de turismo, algo muito especializado, para termos um permanente assessoramento técnico. Não podemos ficar na mão da AGE [Advocacia Geral do Estado] que tem grande distanciamento. E da falta de previsão de novos concursos públicos para analistas. (Entrevistado nº 04)

Vai desafogar e tirar a grande demanda ou vai incrementar mais? Vamos ter mais demanda estratégica, técnica e especializada. Pode ter uma ineficiência nossa e falta de treinamento. Falta de respostas céleres. (Entrevistado nº 04)

Receio o acúmulo de função na gerência do Parque. Porque vai desonerar de cuidar diretamente do uso público, mas, em contrapartida, vou ter uma grande demanda porque eu sou muito preocupada em desempenhar bem. Em termos de obrigações funcionais, um contrato desse pode te gerar muitas complicações no futuro. Então vamos ter muito trabalho para demonstrar que o Estado está presente, que vamos sim fiscalizar! (Entrevistado nº 06)

Nunca tive experiência nisso. Acho que vai ser um desafio. Não vamos poder descuidar do que está escrito em contrato. Vamos precisar de apoio do escritório regional. Com a possível diminuição dos funcionários, eu não sei o que vai permanecer de RH para auxiliar na gestão dos contratos. Então acredito ser um desafio. (Entrevistado nº 09)

Eu vou dizer por outros contratos simples dentro do IEF [...]. Na hora de fiscalizar e acompanhar, a coisa não acontece bem. Eu tenho um pouco de insegurança nessa preparação. Para contratos simples já não tem eficiência e esse contrato tem muita coisa para ser acompanhada. Tem que ser um grupo afinado, não pode deixar a “peteca” só com o gerente. E quando sair um fiscal e entrar outro tem que manter o alinhamento. Porque isso acontece. A equipe de hoje não vai ser a mesma daqui a 05 anos. E tem que ser muito bem estruturado para que não aconteça nada de errado. (Entrevistado nº 02)

Não temos pessoal. Não temos pessoal qualificado no nível estratégico que vai demandar. Eu amo trabalhar com unidade de conservação, mas temo que isso não vá para caminhos benevolentes porque temos que dar conta disso e ainda dar conta de todo o processo de conservação (Entrevistado nº 04)

Que tenha uma equipe bem capacitada dentro do IEF com as diferentes áreas correlatas à concessão para poder fazer análises integradas e multidisciplinar. Uma comissão bem montada de fiscalização e monitoramento. (Entrevistado nº 07)

Por outro lado, apesar das incertezas quanto à demanda relacionada a gestão contratual, a maioria dos entrevistados se coloca de maneira otimista face à concessão, ressaltando que é um caminho necessário de aprendizado. Demonstram também certa confiança no processo de construção do Programa e da estrutura institucional criada no órgão gestor para este fim, apesar de haver a ressalva da falta de equipe em quantidade suficiente para atender todas as demandas que estão por vir.

[...]e o próprio processo de controlar esses contratos não deve ser nada fácil, já vi alguns gerentes falarem que dá muito trabalho gerir esses contratos, mas são desafios aí para serem enfrentados. (Entrevistado nº 08)

Às vezes eu acho que é muita novidade para a equipe do IEF, mas a gente precisa aprender e andar para frente. Querer melhorar as coisas... Pode ter empecilho, mas vamos querer melhorar. Precisa ter uma equipe que consiga atender as demandas com agilidade e proatividade. (Entrevistado nº 03)

Isso eu não tenho condições de te responder se está 100% em condições de fazer isso. Mas temos que tentar! Se for esperar o Estado estar em plenas condições, não faz... Mas tem um planejamento, foi feita uma seleção das UCs com maiores condições e temos que tentar! (Entrevistado nº 09)

Eu acho que vamos aprender muito! O caminho é correto, mas vai ser uma escola. O IEF não tem expertise nisso. Está começando bem, mas vamos ter que aprender no caminho. (Entrevistado nº 06)

Eu acredito que a gestão dos contratos é algo novo para o IEF em si, mas que antes de se iniciar o projeto, houve muito estudo nessa parte então eu acho que vai ser bem-sucedida. (Entrevistado nº 08)

Esta até sendo bem conduzido com firmas que já têm *know-how* na execução dos projetos, uma equipe multidisciplinar dentro do próprio IEF. Está como deveria ser. (Entrevistado nº 09)

O Estado é capaz de elaborar o edital e ter condições mínimas para monitorar, mas carece de recursos humanos. Fazemos milagres. Precisa de melhor condição operacional. (Entrevistado nº 04)

Eu acredito que sim. Que a equipe está boa apesar de estarem sobrecarregados, mas sinto que o projeto está em boas mãos. (Entrevistado nº 07)

A insuficiência de equipe para as atividades atuais já é um problema, e pode ser agravado na concessão, mediante novas atribuições que demandam um perfil diferenciado e conhecimentos técnicos específicos. As capacitações da equipe para lidar com os novos procedimentos são um caminho para minimizar tais riscos. Nesse sentido, os gerentes entrevistados relataram a participação em um curso de capacitação promovido pelo IEF, sob a coordenação do Instituto Semeia, e com o envolvimento da SEINFRA e do ICMBIO, voltados à gestão contratual de concessões de parques. Tal fato representa uma iniciativa importante na intenção de munir os gestores de UCs de conhecimento sobre esse processo. O curso contou com a participação de oito dos dez entrevistados, já que dois manifestaram não ter tido disponibilidade em participar. Apesar da iniciativa ter sido muito elogiada, ressaltou-se a necessidade de capacitações prévias e constantes sobre o tema, haja vista a inovação no processo de gestão. Ainda, pontuou-se a importância de promoção de compartilhamento de experiências e vivências em outras UCs concessionadas no país, como meio efetivo de trocas de conhecimentos e aprendizado sobre o processo.

Teve o curso de concessão ministrado pelo SEMEIA. Eu achei excelente o curso e deu uma visão de como é a atuação do Estado e de outras concessões que já acontecem. Mas acho que tem que ter novos treinamentos. A responsabilidade do gerente vai ficar muito grande. A gente tem que saber quais os mecanismos que a gente tem de controle. O curso foi um “geralção”, mas acho que tem que ter um específico quando a concessão já estiver funcionando. Algo mais prático, com formulários de controle, o que pode ser exigido, os limites da concessão... tem que ser uma construção também do NPE. (Entrevistado nº05)

O treinamento elaborado foi muito interessante, mas deveria ser anterior ao início de todo o processo. (Entrevistado nº 01)

Particpei do curso que o Instituto Semeia fez para o IEF que foi uma boa apresentação para abrir a mente da gente para todo esse processo. E teve a apresentação de gerentes do ICMBIO que também foram muito bons (Entrevistado nº 09)

[...] precisa de mais. Pela natureza e complexidade da concessão, que é muito nova para os gestores, a capacitação é fundamental para melhor execução contratual. É importante termos lições aprendidas, normas técnicas, confecção de manuais, instrução de serviços... a Instituição ganha muito com isso. (Entrevistado nº 04)

Seria interessante um “intercâmbio” dos gerentes de UCs para vivenciar áreas já concedidas e compreender melhor o processo (Entrevistado nº 03)

A gente está caminhando para migrar a gestão e isso inclui alterar o perfil do gestor da UC. No caso de MG os gerentes são muito operacionais. Não vai ter um processo de transição, vai ser abrupto, seremos controladores contratuais, num nível de gestão estratégico. É um ponto fundamental e o insucesso desse Programa pode ser esse. Com isso tem que capacitar os gestores e até mesmo alterar. (Entrevistado nº 04)

Eu tenho a sugestão da gente fazer oficinas e reuniões com as 07 unidades envolvidas e ouvir a experiência da Rota Lund. Saber o que está acontecendo e que está dando certo ou não, para começar a passar essa experiência e evitar de cair nos mesmos erros. (Entrevistado nº 06)

A gestão contratual vai depender muito do papel que será exigido ao gerente da UC. Imagino também que pode ter conflitos entre o interesse de uso na visitação e o papel de controle do gerente da UC. Se o gerente da UC começar a implicar, a parceria não vai fluir. Tem que ser muito bem alinhado com todo mundo. Os gerentes de UCs tem que ser muito bem-preparados. (Entrevistado nº 05)

Ao serem questionados quanto ao principal fator que teria motivado o Governo de Minas Gerais a aderir à política de concessão de parques estaduais, prevalece o posicionamento relacionado à motivação fiscal, em especial, à redução de custos na manutenção e gestão das unidades, fator apontado como impulsionador da política de desestatização no Brasil, de acordo com Brasil (2016a) e Raddar PPP (2015), e, ao mesmo tempo, criticado, haja vista que os parques representam uma política pública garantida pela CF88 (art. 15, inciso III), entretanto, com baixa vontade política para sua implementação (PIMENTEL, 2008; DOUROJEANNI, 2002), a despeito da existência de ferramentas legais disponíveis, no âmbito da lei do SNUC que visam a sustentabilidade financeira dessas áreas. Dentre outros motivos mencionados pelos gerentes de UCs em menor frequência estão a ausência de expertise na gestão turística, a intenção de ofertar melhores serviços aos usuários das UCs e as potencialidade de ganhos econômicos, os novos investimentos e a promoção de desenvolvimento regional através do fomento ao turismo. As citadas motivações encontram respaldo em diversos autores que apontam as

potencialidades econômicas do desenvolvimento da atividade turística nos parques nacionais (Young & Medeiros, 2018; Souza e Simões, 2018; e Semeia, 2021); e a ausência de flexibilidade na gestão pública, causada por disfunções da burocracia clássica (Carneiro e Menicucci 2013), culminando na ausência de expertise e condições dos órgãos ambientais para uma satisfatória prestação de serviços turísticos nas UCs (Semeia, 2014). Todos esses fatores estão alinhados também com os objetivos declarados pelos programas de parcerias em parques dos órgãos ambientais, tais como se observa em IEF (2000) e ICMBIO (2020b).

Primeiro é uma questão de visibilidade política e segundo de arrecadação de recursos financeiros e novos investimentos e, também, economia nos gastos nas unidades. (Entrevistado nº 10)

A minha visão é que foi para otimização de recursos, mas também porque o Estado não tem condição e *know how* de fazer gestão do turismo que exige investimento e um bom atendimento e agilidade. (Entrevistado nº 02)

Eu entendo que é a vontade do governo de fazer a coisa funcionar. Uma oportunidade de economizar, gerar receita e todo mundo vai ganhar com isso. A comunidade inteira. (Entrevistado nº 03)

Primeiro de tudo, pela comunicação do governo, é a redução de custos. E não propriamente a melhoria dos serviços nas unidades. São vistas como um passivo que gera custos. (Entrevistado nº 04)

Eu acho que é o conhecimento, a partir do exemplo do que acontece nos outros parques e para economizar recursos. (Entrevistado nº 05)

Eu acho que é a dificuldade financeira. Se o governo tivesse dinheiro para aplicar nos parques talvez ele não faria isso. (Entrevistado nº 09)

Eu acho que é pela grande verdade que o turismo no Brasil ainda é muito pouco explorado e em outros países tem uma grande participação no PIB do país e para o desenvolvimento dessa área. Por ver que ainda é um grande nicho a ser trabalhado (Entrevistado nº 06)

Eu acho que é a necessidade de melhorar os serviços com mecanismos mais eficientes de gestão. Eu não acho que seja só financeiro, mas isso também, mas é uma otimização de recursos na verdade. O governo não tem área específica para fazer a operação de alguns dos serviços previstos (Entrevistado nº 07)

Eu acredito que a ideia do governo ao elaborar esse projeto está relacionada a estruturação das unidades e a própria redução de custos. Pretende-se que haja essa redução dos custos com as unidades de conservação e ainda obter um ganho na estruturação das UCS, pois são várias que ainda precisam ser estruturadas. E acredito que tem a visibilidade que as UCs vão ganhar nesse processo. E a estruturação em vários aspectos, desde a construção de uma sede, de um restaurante, mas também com atrativos mais bem trabalhados do que se oferta hoje com a unidade de conservação. (Entrevistado nº 08)

De um modo geral, os gerentes consideram que eles participam e se envolvem na estruturação dos projetos em suas UCs, com a ressalva de que não conseguem contribuir significativamente nos estudos jurídicos e econômicos da modelagem, por falta de conhecimento sobre o tema. Conforme os relatos, tal participação se restringe ao repasse de informações e validação de documentos. Ainda, foi questionada a ausência de retornos da equipe responsável pela estruturação dos projetos e sugerida maior transparência no processo.

A gente está participando, o tempo todo. Tem coisas que são diretamente com a gente e outras que são decisões da sede do IEF. Embora as vezes a gente discorda de um ponto ou outro, a gente sempre acompanha. (Entrevistado nº 03)

Nesse processo que começou da concessão, a gente interagiu mais. Tudo que foi solicitado para nós foi dado retorno. Mas muita coisa que a gente passou, não foi dado o retorno. (Entrevistado nº 02)

O nosso envolvimento até agora ocorre em todas as etapas do processo. Fizemos avaliações, opinamos tecnicamente, ajudamos a construir todo o processo até agora. Obviamente as questões jurídicas a gente não teve muito acesso. (Entrevistado nº 04)

Estou participando. Eu acho que tem muitas falhas quanto ao envolvimento dos gerentes. Existe muita insatisfação. O Núcleo peca um pouco porque tem que desenvolver o trabalho, são cobrados, mas eu gostaria de ter uma participação mais efetiva para depois lá na frente a gente não ficar em apuros aqui. Eu já pedi correção por exemplo do local que a gente vai ficar com o escritório, mas não tive resposta. As vezes a gente faz considerações e não recebe retorno. (Entrevistado nº 05)

Acabei de sair de uma reunião onde eu vi que temos autonomia para essa construção, A gestão do parque está sendo muito escutada e nossos anseios estão sendo atendidos. Com a ressalva de que há expertises específicas, como a econômico-financeira e jurídicas que a gente não entende bem. (Entrevistado nº 07)

A atuação que eu estou tendo está relacionada no apoio aos estudos que a consultoria vem realizando, então sempre que é demandada qualquer informação ou revisão dos estudos a gente dá apoio nesse sentido. E mais localmente a gente participa desse processo procurando informar a comunidade que o parque está no processo e também tirar dúvidas, apresentando as vantagens que o processo pode trazer para o parque e para a região. (Entrevistado nº 08)

Eu considero que sim. Só da gente defender e acreditar e estar municiando a equipe de concessão na sede com os dados e informações. Estamos a todo momento participando e colocando a equipe do parque à par de tudo que está acontecendo. (Entrevistado nº 09)

Estamos sendo participados na medida em que vai evoluindo a estruturação do projeto. Apoiamos nas informações da unidade e no levantamento de informações importantes. O gestor questiona e tem sido ouvido. A gente faz parte do processo, mas não é a gente que decide. E não sei como será ao final. (Entrevistado nº 10)

Apoiei em todos os levantamentos que foram solicitados. O processo já estava em andamento quando entrei na unidade mas, mesmo assim, me senti incluído. (Entrevistado nº 01)

No que tange à percepção dos gerentes quanto à participação do conselho consultivo da UC e comunidade local, percebe-se que, no processo de concessão da Rota Lund, por estar mais avançado e tendo superado o processo de consulta e audiência pública, há relatos de um envolvimento mais próximo dos atores locais, que demonstram uma expectativa muito positiva com o recente contrato assinado. Prevalece nos relatos que há maior envolvimento dos conselheiros do que da comunidade em geral. Sobre esse aspecto, cabe ressaltar que os conselhos consultivos são criados “*com o objetivo de viabilizar e legitimar a efetiva participação da sociedade na gestão das unidades de conservação*” (BRASIL, 2004, p.5). Ainda assim, em alguns casos, foi relatado que houve poucas ocasiões em que o projeto foi abordado com a comunidade ou o conselho, permanecendo uma lacuna na comunicação e transparência o que, conforme apontado por Rodrigues e Abrucio (2019), pode comprometer a legitimidade do processo.

Está bem participativo. Todo mundo dá notícias do processo! Querem conversar com a empresa vencedora da licitação. Tem vários segmentos do conselho (CDL, Circuito turístico...) que já estão fazendo reuniões com as empresas. Estão se articulando com o que tem no entorno. (Entrevistado nº 02)

As reuniões presenciais sempre abordam a concessão e buscamos mostrar o lado positivo. Tem representantes do poder público que já conhecem as nossas dificuldades. Quando a gente fala que vem um parceiro e quando queimar uma lâmpada pela manhã ele pode por uma, é um sonho! (Entrevistado nº 03)

É uma lacuna. Discutimos no conselho somente uma vez e de forma muito superficial. Houve uma apresentação do Programa, mas deveria haver uma comunicação muito direta e permanente com o conselho. Provocar uma discussão continuada e participada é uma alternativa para não comprometer todo o cenário até a audiência pública (Entrevistado nº 04)

Muito fraco. Eu sempre oriento e falo da concessão em toda oportunidade. O pessoal está a par, já teve apresentação. Mas não avançou porque os estudos ainda estão em andamento... mas na hora que estiver definido vamos voltar ao conselho para apresentar. Mas a gente ainda tem dúvidas que estão sendo sanadas nos estudos em andamento. (Entrevistado nº 05)

Bom, o conselho tem participado, tirado dúvidas, alguns conselheiros, mais especificamente a associação de moradores, vinham participando do processo, mas chegou um determinado momento que chegou a questionar coisas que já tinham sido tratadas. Mas o conselho está participando efetivamente. A comunidade local já não tem uma participação tão efetiva, mas eu sinto que essa comunidade tem uma confiança muito grande no IEF. A história da comunidade está muito ligada ao Parque e eles confiam que pode vir uma coisa boa, mas sinto muita falta de conhecimento sobre o tema [por parte da comunidade]. É um tema muito desconhecido, as pessoas ainda não entendem.

A concessão vem, mas não se entende o que se pretende, quem sai ganhando ou perdendo... se é uma relação de ganha-ganha, ou quem sai ganhando. (Entrevistado nº 07)

Já foi feita apresentação na reunião do conselho, mas pouca representatividade do conselho tem coragem de debater. É mínima. Ainda estão bem alheios. Precisa de ter maior interação com isso. Tem conselhos de UCs que, em certas áreas, ficam meio alheios à situação. Nesses municípios pequenos o maior poder é do município, tem que ter um contato maior com o executivo municipal e com a câmara, para colocar mais a par. E não pode ficar a cargo do gerente da UC, tem que ser trazido a informação pela Sede, muito mais do que o próprio conselho. Apesar da prefeitura estar representada no conselho não é a mesma coisa. (Entrevistado nº 09)

Dentre os principais pontos de conflitos, percebidos pelos gestores de UCs, nas comunidades locais, os gerentes mencionam a dificuldade de compreensão da diferença entre a concessão e privatização; e as preocupações com a perda de empregos e com o aumento nos valores de ingressos dos parques, ou mesmo a perda de liberdade de trânsito nos locais onde atualmente não há essa cobrança ou controle de acesso. Outro aspecto bastante debatido são os riscos de descaracterização ambiental dos parques e o aumento nos impactos sobre a biodiversidade.

De maneira geral, os conselheiros de parques que ainda estão em fase de estruturação da modelagem não tiveram acesso aos detalhes do projeto, motivo pelo qual é de se esperar que haja dúvidas e receios, sendo alguns destes semelhantes aos receios dos próprios gestores das UCs. No entanto, em nenhum dos casos foi relatado uma grande resistência ao processo. Apenas em uma UC relatou-se preocupação com o formato da concessão pretendida, tendo sido pauta de debate no conselho a possibilidade de parceria com o terceiro setor como alternativa de gestão mais adequada para a unidade em questão.

A maioria tem um grau de aceitabilidade e não fazem questionamentos. Mas falta conversa com o município. A preocupação no momento é da própria prefeitura, quando a imprensa soltou matérias, confundem com privatização. Após uma conversa ele compreendeu, mas ainda assim é preciso de uma conversa mais próxima com eles. (Entrevistado nº 09)

Não vejo nenhum ponto de conflito. Todo mundo preocupa é com os empregos do pessoal. Antes tinha uma certa resistência, mas a gente sempre olhou pelo lado técnico e não pelo lado político e fizemos um trabalho de muita conversa sobre a concessão. Eu acho que uma queixa que pode vir no futuro é o aumento no valor de ingresso. Mas isso é porque terão novos serviços. (Entrevistado nº 03)

O aumento de ingressos e a dificuldade de acesso por uma questão financeira. Haverá incremento de serviços e tarifas. (Entrevistado nº 04)

Eu acho que é o que acontece em todo o tipo de concessão. As pessoas ficam com receio de que o Parque vire um comércio e que se esqueçam do meio ambiente. E que a finalidade do Parque não seja um objeto de preocupação.

Outra coisa que eu sinto é um ciúme dos moradores locais. Os moradores achavam antes que só eles que iam no parque e o crescimento do turista gera receios, principalmente nos ciclistas, como se estivessem perdendo o quintal da casa deles. (Entrevistado nº 06)

A comunidade local ainda não conhece o projeto em detalhes. Mas há medo do aumento de visitantes causar impacto; medo do desconhecido; está baseado em medos de insegurança do processo; medo de descaracterização ambiental do Parque; medo de ter serviços concorrentes com os ofertados pela comunidade do entorno, como serviços de hospedagem (Entrevistado nº 07)

O grande medo que eles têm está relacionado com a cobrança de ingressos. E a população é dividida entre os que apoiam, que acham que a concessão vai ser ótimo, que a gente precisa avançar e tem aqueles que se esbarram nos receios, mas relacionados basicamente sobre a cobrança da portaria. (Entrevistado nº 08)

O conselho está preocupado, alguns conselheiros representantes de ONGs, especialmente. Estão preocupados porque também têm um potencial de fazer esse manejo e gestão de atrativos, mas não com grandes poderes aquisitivos. Teve até uma discussão sobre a possibilidade de três instituições se juntassem para fazer uma parceria assumindo essa gestão com o IEF. A preocupação maior nesses casos é em relação à conservação ambiental. A comunidade já está muito voltada a questão de emprego, vendo isso de forma positiva, mas tem essa questão de cobrança de ingresso. Mas na verdade o que eu percebi é um sentimento de perda. Como se estivessem perdendo a relação afetiva com alguns lugares, considerados “quintal de casa”. A liberdade de entrar sem pagar a qualquer momento. Empresários locais querem ampliar a rede hoteleira do entorno, mas aguardam isso para ver se de fato vai ter a concessão. Há também esse receio com o tamanho da concessão. O IEF tem que ter essa percepção. Que é possível trabalhar com ONGs e melhorar localmente. (Entrevistado nº 10)

Em relação ao futuro esperado das UCs sob regime de concessão, os gerentes foram questionados se, após o início da gestão pelo Concessionário, acreditam na possibilidade de se dedicarem mais às ações relacionadas à conservação da UC. Percebe-se um enorme desejo de que isso se concretize, haja vista as inúmeras atividades da UC que demandam a atuação do gestor; entretanto, há alguns mais otimistas que outros. As respostas variam também em função das peculiaridades da respectiva unidade, sendo que umas apresentam maior atuação sobre a visitação turística do que outras. Ademais, são apontadas dúvidas pelo fato de os gestores não compreenderem ainda o quanto terão que se dedicar à gestão contratual e, também, como será a redução do quadro atual de funcionários do IEF na UC, aspectos que influenciam sobremaneira na resposta à esta questão.

Espero e desejo que sim. É o que a gente mais quer porque tem muita coisa para ser feita e nós não conseguimos. (Entrevistado nº 2)

Com toda a certeza. Principalmente na parte da educação ambiental e relacionamento com as comunidades do entorno. Você tem que estar presente nas comunidades e precisa de tempo para dedicar a isso. (Entrevistado n° 03)

Eu acho que sim. Com toda certeza. Uma coisa é olhar o contrato e outra é preocupar se o chalé está limpo, mantido... A estrutura é grande, tem que arrumar a estrada quando chove, preocupar se chuveiro entupiu, se a lâmpada queimou... Então mesmo com a equipe reduzida a preocupação será menor. Porque além de preocupar muitas vezes não temos o recurso para gerir o patrimônio, aí a gente ou aguenta reclamação ou custeia do próprio bolso as melhorias e reparos necessários, porque a gente não quer ver o turista falar mal. (Entrevistado n° 09)

Sim, acredito e espero. (Entrevistado n° 07)

Se a empresa for assumir educação ambiental, bilheteria, pode ser que a gente fique com mais tempo para dedicar a outras questões. Mas já temos muitas demandas, por exemplo, para monitoramento de câmeras de vídeo vigilância, em função de riscos de assaltos e incêndios. Mas se a concessionária não for assumir isso, não vai reduzir muito. No caso do parque vai ser concessionado apenas uma parte, onde nossa gestão da visitação já é mínima. Talvez em outros parques tenha um número muito mais considerável de redução de trabalho por causa dos guias nas grutas, por exemplo. (Entrevistado n° 05)

Depende do quanto seremos demandados para a fiscalização do contrato. (Entrevistado n° 01)

A minha dúvida é justamente o papel do fiscal. O nosso alcance em termos da concessão. Eu tenho muita dúvida e receio da gente continuar não podendo desenvolver um trabalho voltado à conservação por causa de falta de mão de obra. Não sei como vai ficar porque a intenção do Estado é desonerar, e vai ter corte de funcionários. [...]. O trabalho vai aumentar muito porque eu tenho que fazer um trabalho de fiscalização e sozinha eu não consigo e eu vou continuar gerindo, vai aumentar a questão administrativa de atender as demandas da concessão. Então eu não sei se vai desonerar tanto assim pelo trabalho que eu pretendo desenvolver aqui. (Entrevistado n° 06)

Não sei. Eu acho que sim. O ideal é que o IEF tenha mais tempo em cuidar da parte que lhe cabe que é a conservação, incluindo a prevenção de incêndios florestais. Que preste mais atenção nisso. Desafogar as UCs da gestão do uso público, que não é a nossa atividade finalística e não temos *know how*. (Entrevistado n° 10)

Ao serem arguidos sobre a possível economia de recursos públicos com o projeto e, se de fato acreditam que tais recursos possivelmente economizados seriam revertidos para a conservação das UCs, tal como previsto nos objetivos do PARC, a percepção é de certa forma homogênea quanto à possibilidade de economia de recursos, em especial com redução do quadro de funcionários terceirizados atuando nas UCs. A exceção são as unidades que terão apenas uma pequena parcela de seu território em área concedida (devido à ausência de regularização fundiária em sua totalidade) e que já estão com quadros de funcionários bastante reduzidos e focados em atividades não necessariamente ligadas à visitação.

Apesar da percepção da maioria de que vai haver economia de recursos públicos com as concessões, a prática vigente de contingenciamento do orçamento do IEF, em especial de recursos arrecadados vinculados à implantação de UCs, como os recursos de compensação ambiental previstos na legislação do SNUC, acarreta dúvidas em alguns dos entrevistados quanto à disponibilização do mesmo orçamento ao órgão nos anos subsequentes às concessões, para que possa beneficiar a conservação das UCs estaduais.

É complicado falar isso. Porque a gente sabe que o SNUC fala que o valor arrecadado pelas UCs deve ser destinado a elas, mas cai no caixa único do governo e a gente (o IEF) não tem autonomia. Pode ser que aconteça e pode ser que não. Pode ser mais um recurso que vem e não retorna para a conservação, mas a gente espera que sim. O recurso da compensação ambiental mesmo, ele entra mas não é canalizado para as unidades de conservação. Então vai ter economia com folha de pagamento de funcionários e contas de luz, mas não vejo assim... se acontecer vai ser ótimo! (Entrevistado nº 02)

Acredito que sim. É o que eles estão prometendo. Com certeza vai economizar muito em recurso humanos, que é o nosso maior custo. (Entrevistado nº 03)

Acredito que sim. Mas não acredito que vai haver reinvestimento para as UCs, isso some no caixa único do Estado e a gente não consegue mais ver. Seria interessante saber quanto que racionalizamos de recursos na UC e por sistema. O Núcleo deveria ser um observatório das concessões. (Entrevistado nº 04)

Não acredito não. Porque já estamos hoje com um efetivo pequeno. Pode até que ser que tenha uma economia, mas pouca. O que temos hoje nos parques é muito abaixo do que temos que ter. E temos vários serviços que permanecem sob a responsabilidade do IEF. (Entrevistado nº 05)

Eu não acho que vai haver, na minha realidade. O que eu pretendo fazer não vai desonerar o Estado, mantendo e aprimorando atividades de fiscalização, recuperação de áreas, e gestão de outras áreas não contempladas na concessão. Mas apesar de não desonerar, a mão de obra vai ser mais bem utilizada, dentro dos objetivos de uma unidade de conservação, então o IEF vai ganhar muito para cumprir os seus objetivos. (Entrevistado nº 06)

Acredito que vai ter economia de recursos e que deveria ser investido na conservação das unidades, mas se vai ser eu não sei. Deveria (Entrevistado nº 07)

Eu acredito que sim. Que vai haver economia, já que muitos dos gastos de uma unidade estão relacionados com a parte da visitação. Diretamente ou indiretamente. Por exemplo, a folha de pagamento dos funcionários. Funcionários hoje imersos na visitação passarão estar disponíveis para trabalhar em outras áreas da unidade de conservação. (Entrevistado nº 08)

É difícil de responder, mas vejo que economia para o Estado vai ter, mas a disponibilização desses recursos para a conservação ambiental vai depender da política de Estado. Mas vai ter economia porque o uso público exige muitos materiais e recursos humanos. Deveria, mas não sei se vai acontecer (Entrevistado nº 09)

Os gerentes foram também questionados sobre a possibilidade de a concessão gerar maior degradação ambiental nas UCs, o que poderia ser ocasionado com o aumento da demanda de visitantes prevista ou por desrespeito às normas da unidade previstas em contrato. De maneira geral, essa visão não é endossada pelos gestores. As respostas predominantes são de que a concessão não irá gerar mais impacto ambiental, podendo, até mesmo, contribuir para sua redução mediante um manejo de trilhas eficientes e maior controle. Muitos dos gerentes destacaram, entretanto, que os impactos poderão ocorrer caso a concessionária descumpra as regras ou não seja devidamente fiscalizada.

Não. Eu acho que o Parque tem capacidade de receber mais gente. Mas depende do monitoramento desse projeto e do trabalho de fiscalização do contrato. Mas temos condições de oferecer maior número de visitantes. Depende da gestão do projeto que é a nossa fiscalização e de uma boa convivência com a firma que vencer o contrato. Se tiver um bom monitoramento, fiscalização e gestão do projeto vai acontecer tudo bem. (Entrevistado nº 09)

Não. Muito pelo contrário, acho que vai ser cuidado com mais carinho e o IEF vai estar junto fazendo a gestão. Eles terão receio em fazer qualquer coisa que vai prejudicar, isso é ruim para eles. (Entrevistado nº 03)

Não acho isso. É uma questão de controle. Se fosse aumentar a degradação, somente através do aumento do número de visitantes, mas esse número está limitado no plano de manejo do Parque. Então é uma questão de fiscalização, controle e respeito às regras que estão postas. (Entrevistado nº 01)

Eu acho que não. Porque as trilhas estão abertas e definidas e a estrutura tb. Abrir novas estruturas eu não considero um dano. E isso é necessário independente de concessão ou não. Vai ter que ter um equilíbrio. (Entrevistado nº 05)

Não, pelo contrário. Quanto melhores os serviços mais a gente consegue fazer uma melhor gestão do comportamento do visitante. Com mais recurso tem mais possibilidade de manejar a unidade para suportar a visitação com o menor impacto possível. (Entrevistado nº 07)

Isso aí vai depender da concessionária que vencer o processo de licitação. Se for uma empresa idônea, eu acredito que não vai ter. Já vi em outras unidades que visitação aumentou, mas problemas como erosão, diminuiu. Se ela cumprir o contrato e as ações de manejo previstas não vai haver aumento de degradação ambiental, pelo contrário, pode haver até uma melhora em alguns aspectos, por exemplo, de conservação de trilhas. (Entrevistado nº 08)

Isso é uma pergunta muito *sui generis*. Maior intensidade na visita naturalmente vai gerar mais problemas, mas o cenário do Parque hoje é de ocupação de áreas pelos caçadores e pescadores ilegais e até garimpeiros. Acreditamos que abrir essas áreas ao uso público vai ajudar, portanto a coibir tais práticas (Entrevistado nº 04)

Depende. Se eles não tiverem o cuidado e não seguir as orientações definidas no plano de manejo e quiser fazer além daquilo que está previsto, com certeza! O ambiente de caverna é bem sensível. Então se não for seguir... esse olhar e esse cuidado a empresa tem que ter! Vai fazer, mas com responsabilidade e

consciência. O turista vai lá porque está preservado então gerar impacto ambiental não é uma boa para o investidor. Dá para fazer muita coisa e novas atrações e não impactar. (Entrevistado nº 02)

Eu acho que depende muito da gente estar em constante monitoramento e readequação. (Entrevistado nº 03)

Mais uma vez percebe-se um grande otimismo dos gestores de UCs, entretanto, sem deixar-se de mencionar que há um risco no processo. Somente com o equilíbrio entre exploração turística e conservação ambiental, conforme apontado por Rodrigues e Godoy (2013), será garantido que o princípio original das UCs, isto é, a conservação ambiental, não seja esquecido em detrimento das atividades turísticas promovidas pelo parceiro privado. Tal fato reforça a importância de um eficiente monitoramento e fiscalização pelo poder público para garantir o sucesso do projeto.

A partir das entrevistas com os gestores de UCs, observou-se uma certa convergência em suas percepções. Prevalece o posicionamento favorável ao processo de concessão das UCs e uma confiança na forma como o PARC vem sendo conduzido. Há uma expectativa na solução de problemas corriqueiros que geram grande desgaste na gestão da unidade e que parecem não ter solução a não ser pela presença de um parceiro privado que assuma responsabilidades de manutenção de estruturas e fortaleça as equipes operacionais de atendimento ao uso público. Entretanto, a ausência de experiência prévia e de vivência de processos semelhantes gera inúmeros receios que vão desde às incertezas quanto ao respeito às normas e princípios ambientais da UC, até as dificuldades inerentes à gestão contratual ou mesmo à boa intenção do futuro parceiro privado.

6.2 A percepção dos conselheiros das UCs

Os Conselhos Gestores têm sido considerados instrumentos institucionais inovadores e importantes no exercício da democracia e, no âmbito das UCs, a lei que instituiu o SNUC define que cada unidade deve dispor de um conselho, podendo ser consultivo ou mesmo deliberativo, a depender de sua categoria de manejo⁵⁴.

No caso dos Parques e Monumentos Naturais, os conselhos são consultivos e têm a função de tratar de temas afetos à UC, subsidiar a tomada de decisão pelo órgão gestor e apoiar as ações de implantação da unidade, no que couber.

⁵⁴ A previsão de conselhos deliberativos contempla as categorias Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável

A formação dos conselhos nas UCs estaduais de Minas Gerais depende da realização de prévio processo eletivo, nos moldes disciplinados pelo Edital de Convocação, sendo regulamentada pela Portaria IEF nº 19 de 2017⁵⁵ que os define como,

“instância colegiada formalmente instituída por meio de Portaria do Diretor Geral do Instituto Estadual de Florestas, cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a Unidade de Conservação. (art. 2º, inciso 1º)

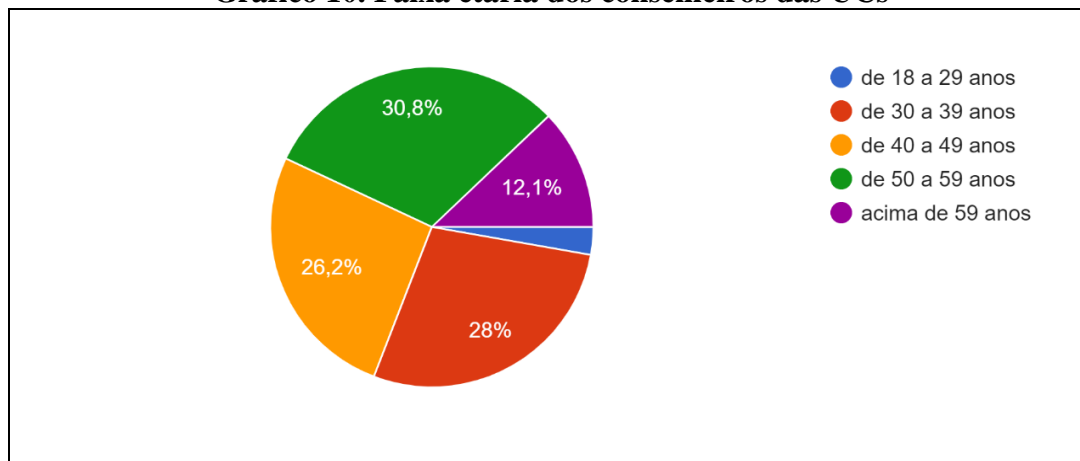
Sua composição deve ser, sempre que possível, paritária, e o mandato dos conselheiros eleitos é de dois anos, podendo ser reconduzido uma vez por igual período. A atividade de conselheiros não é remunerada e seu funcionamento é regido por regulamento interno próprio, aprovado pelos próprios conselheiros e publicado no Diário Oficial do Estado. Dessa forma cada conselho define o funcionamento mais adequado diante das peculiaridades da UC, sendo recomendado a ocorrência de, no mínimo, três reuniões do conselho por ano⁵⁶.

Conforme já mencionado na metodologia deste trabalho, foram encaminhados questionários para 280 conselheiros das dez UCs estaduais que se encontram com processos de concessão em andamento e, obteve-se respostas de 107 destes, que são analisadas a seguir.

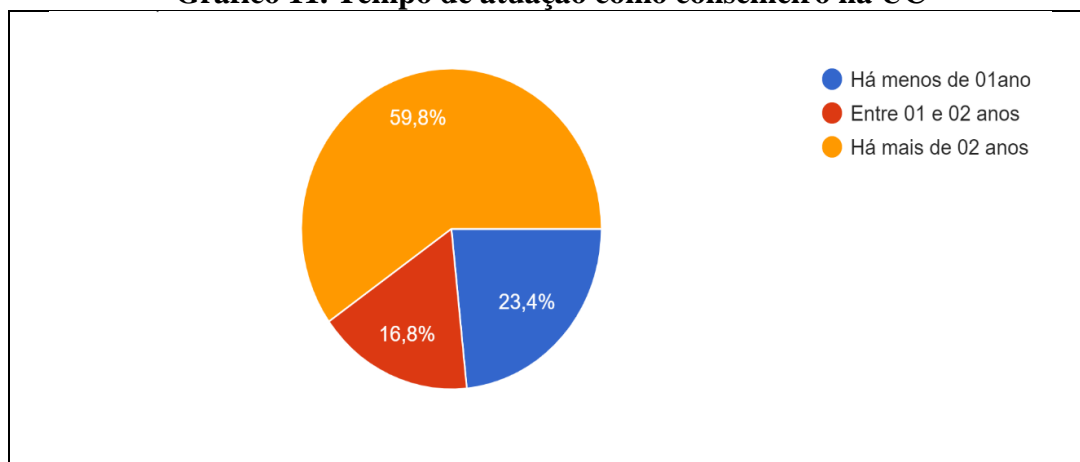
Inicialmente, buscou-se identificar o perfil dos conselheiros que responderam ao questionário. Conforme pode ser verificado nos gráficos 10 e 11, constatou-se que a grande maioria possui entre 30 e 59 anos, 85% do total, e que 59,8% do total atua como conselheiro na respectiva UC há mais de dois anos, enquanto 16,8% do total, atua nesta função entre um e dois anos e, os restantes 23,4% do total, há menos de um ano.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/2021/CONSELHO_CONSULTIVO/PORTARIA_IEF_N__19.pdf>

⁵⁶ Tal recomendação não encontra exigência legal, entretanto, a realização de, no mínimo, três reuniões dos conselhos das UCs por ano, é critério considerado pela DN COPAM 234/2019 no Estado de Minas Gerais para fins de pontuação no Fator de Qualidade das UCs, mecanismo que calcula o valor do ICMS ecológico que será repassado aos municípios que possuem UCs em seu território. Portanto, esta quantidade mínima de reuniões tem sido adotada como diretriz interna do IEF. Não obstante há conselhos que se reúnem mensalmente, como por exemplo, o conselho do PE Serra do Rola Moça, haja vista a enorme demanda por anuências sobre processos de licenciamento ambiental que ocorrem no entorno da UC.

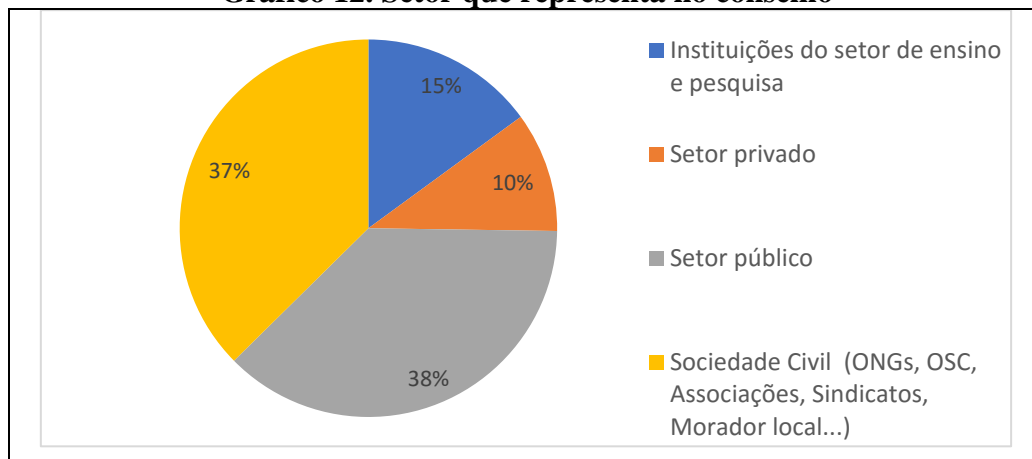
Gráfico 10. Faixa etária dos conselheiros das UCs

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 11. Tempo de atuação como conselheiro na UC

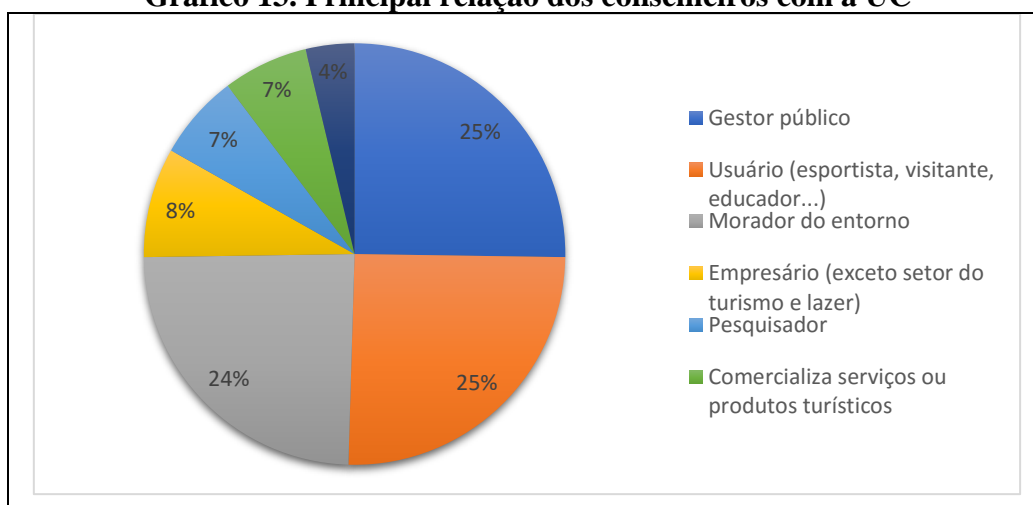
Fonte: Elaboração própria

Em relação ao setor que representam, 38% dos conselheiros afirmaram representar instituições do setor público; 37%, a sociedade civil organizada; 15%, o setor de ensino e pesquisa (público ou privado); e 10%, o setor privado. Evidencia-se, assim, que a pesquisa conseguiu abarcar representações de setores distintos, aos quais se associam interesses também potencialmente distintos relacionados à UC, conforme se observa no gráfico 12.

Gráfico 12. Setor que representa no conselho

Fonte: Elaboração própria

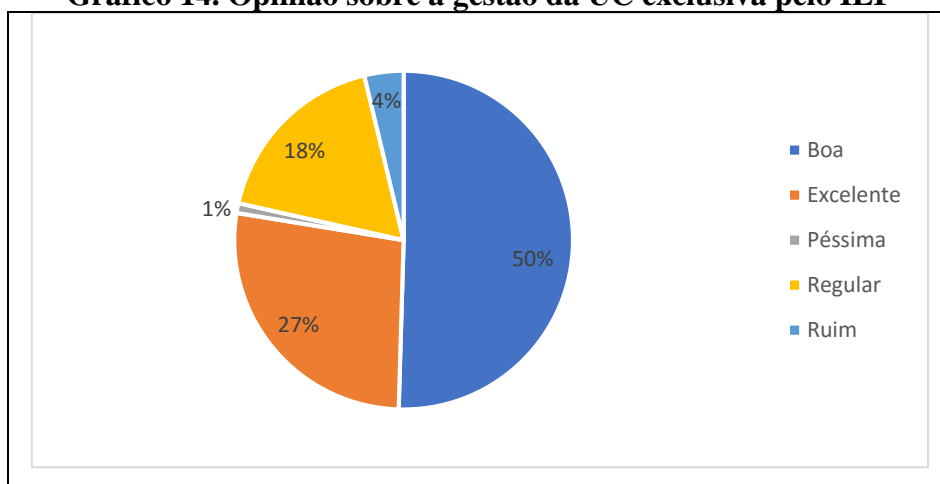
Os conselheiros foram também questionados quanto à sua principal relação com a UC. Sobre esse aspecto, 25% afirmaram que a relação é devida à sua atuação na gestão pública federal, estadual ou municipal; 25%, serem usuário da unidade, seja para a prática de esporte, lazer, contemplação ou na condução de trabalhos de educação ambiental formal ou informal; 24% serem moradores do entorno; 7% atuarem como empresários ou autônomos ligados ao turismo; 8% serem empresários de outras áreas; 7% serem pesquisadores na UC; e 4% responderam outras opções. Tais dados, observados no gráfico 13, novamente demonstram a diversidade de interesses representados pela pesquisa.

Gráfico 13. Principal relação dos conselheiros com a UC

Fonte: Elaboração própria

Na opinião da grande maioria dos entrevistados, a gestão tradicional das UCs pela administração pública, exclusiva pelo IEF, é boa, 50%, ou excelente, 27%, ou seja, é amplamente favorável, conforme gráfico 14.

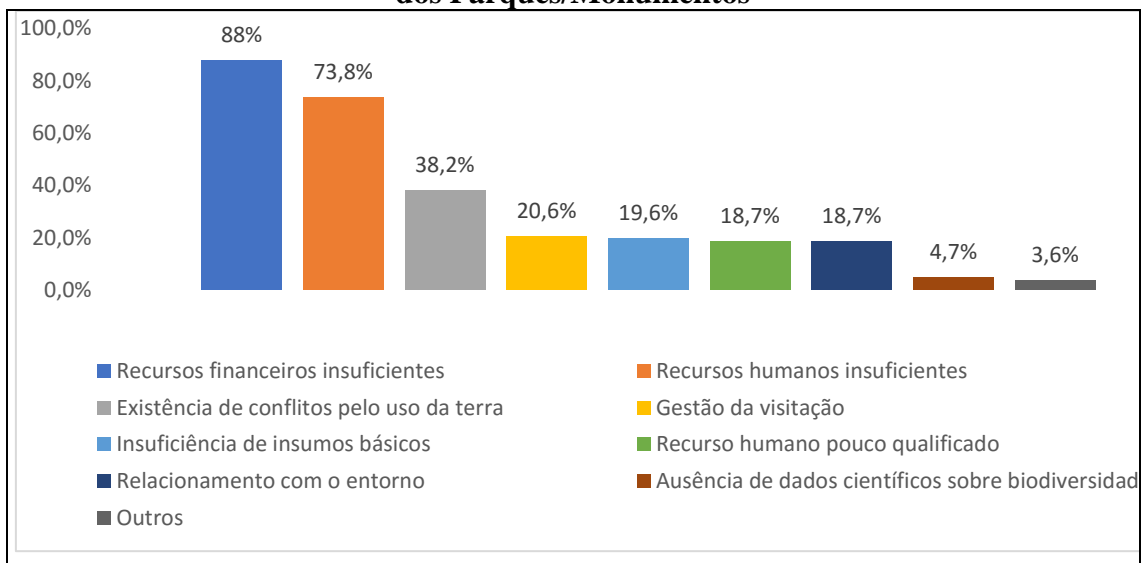
Gráfico 14. Opinião sobre a gestão da UC exclusiva pelo IEF



Fonte: Elaboração própria

Entretanto, os conselheiros reconhecem os problemas enfrentados pelo IEF na gestão das UCs, destacando, como desafios principais, a insuficiência de recursos financeiros, 88% do total, e de recursos humanos, 73,8% do total, seguido da existência de muitos conflitos pelo uso da terra, 38,2% do total, conforme gráfico 15. A dificuldade de gerir a visitação turística aparece como um dos pontos críticos para a gestão da UC na opinião de 20,6% dos conselheiros e a insuficiência de insumos básicos na unidade é mencionada por 19,6%. Com menor destaque foi citado também que os recursos humanos são pouco qualificados para a diversidade de funções que precisam desempenhar nos parques, 18,7% do total, e que há um grande desafio no relacionamento com a comunidade do entorno dessas áreas, também 18,7% do total. Apenas 4,7% citaram a ausência de dados científicos sobre a biodiversidade como um desafio para a gestão e 3,6% mencionaram outros desafios, tais como sistema organizacional antigo e ausência de divulgação da unidade.

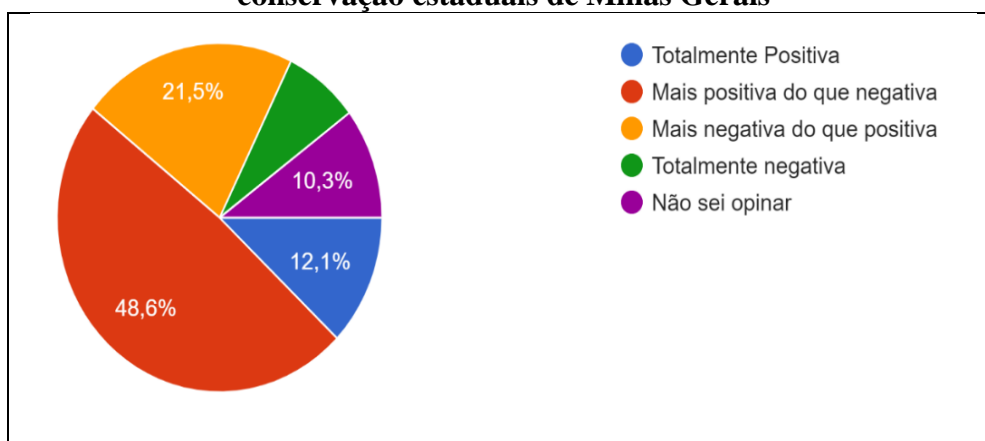
Gráfico 15. Opinião sobre os 03 principais desafios enfrentados pelo IEF na gestão dos Parques/Monumentos



Fonte: Elaboração própria

No que se refere à atual política de concessão de UCs em Minas Gerais, 60,7% dos conselheiros têm uma percepção favorável, sendo para 12,1%, totalmente positiva, e para 48,6%, mais positiva do que negativa, conforme gráfico 16. Por outro lado, 29% do total tem uma percepção desfavorável, sendo a concessão nas UCs, para 21,5%, mais negativa do que positiva e para apenas 7,5%, totalmente negativa. Outros 10,3% do total demonstra desconhecimento sobre o tema e não quiseram se manifestar.

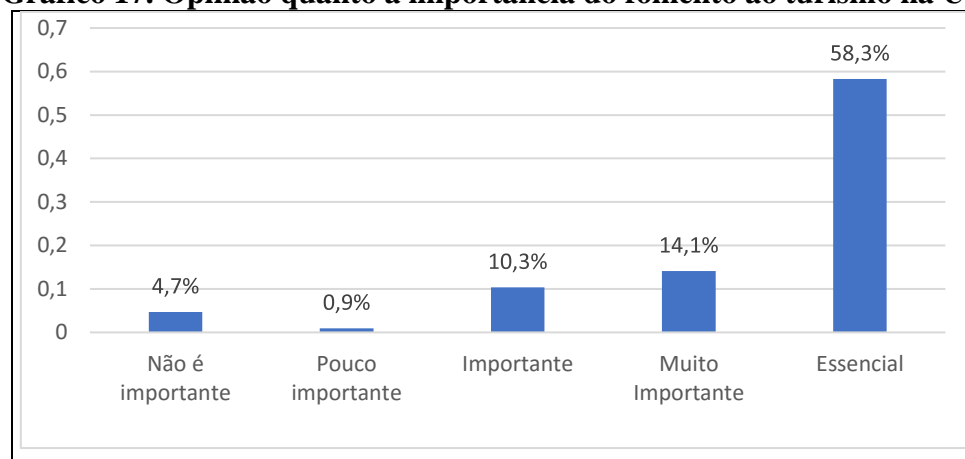
Gráfico 16. Opinião sobre a atual política de concessões das unidades de conservação estaduais de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria

No que tange à percepção da importância do fomento à atividade turística na UC, 58,3% afirmaram ser uma atividade essencial; 14,1%, muito importante; e 10,3% importante, conforme gráfico 17. Vale salientar que dos 4,7% que consideram o fomento à atividade turística não importante, todos afirmaram ser a concessão uma política negativa para a UC, sinalizando que, de um modo geral, aqueles que não percebem o benefício do turismo para o alcance dos seus objetivos, tampouco são favoráveis à sua concessão.

Gráfico 17. Opinião quanto à importância do fomento ao turismo na UC



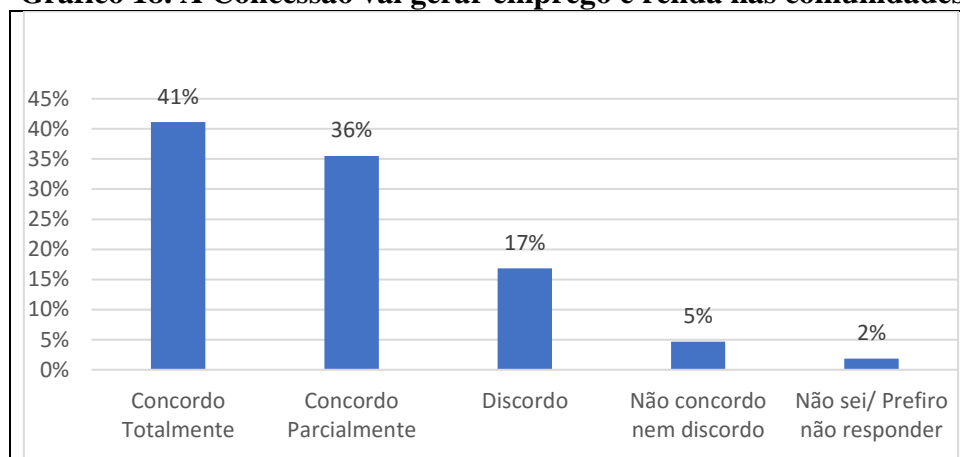
Fonte: Elaboração própria

Os gráficos 18 a 25 apontam a percepção dos conselheiros em relação a alguns dos possíveis benefícios a serem gerados pela concessão na UC, como a geração de emprego e renda às comunidades do entorno; a ampliação dos serviços e oportunidades de lazer com mais segurança e satisfação dos visitantes; a possibilidade de o IEF poder se concentrar nas suas atividades finalísticas de conservação ambiental; o alcance de uma solução inovadora para os atuais problemas de falta de recursos das UCs; maior divulgação e valorização do meio ambiente e cultura local; equipe mais qualificada na unidade de conservação; economia de recursos públicos; recursos públicos economizados reinvestidos em conservação ambiental das UCs. Tais benefícios foram pré-definidos com base nos objetivos específicos do PARC, disponíveis no site do IEF e, portanto, buscou-se avaliar a percepção de alcance destes, tal como aludido pelo governo estadual.

Os dados apresentados no gráfico 18 demonstram que prevalece a percepção de que a concessão irá gerar mais emprego e renda na região onde estão inseridas, uma vez que 41% do total concorda totalmente com a afirmação e, 36% concordam parcialmente. Corroboram assim com a percepção apresentada pelos gerentes das UCs de que o fomento

ao turismo, por meio da concessão, irá induzir um maior desenvolvimento local e mais oportunidades de renda e emprego para as regiões onde estão inseridas. Todavia, cabe destacar que o índice de discordância sobre essa questão, de 17% do total, foi o maior apresentado em relação aos demais benefícios da concessão que serão apresentados adiante.

Gráfico 18. A Concessão vai gerar emprego e renda nas comunidades

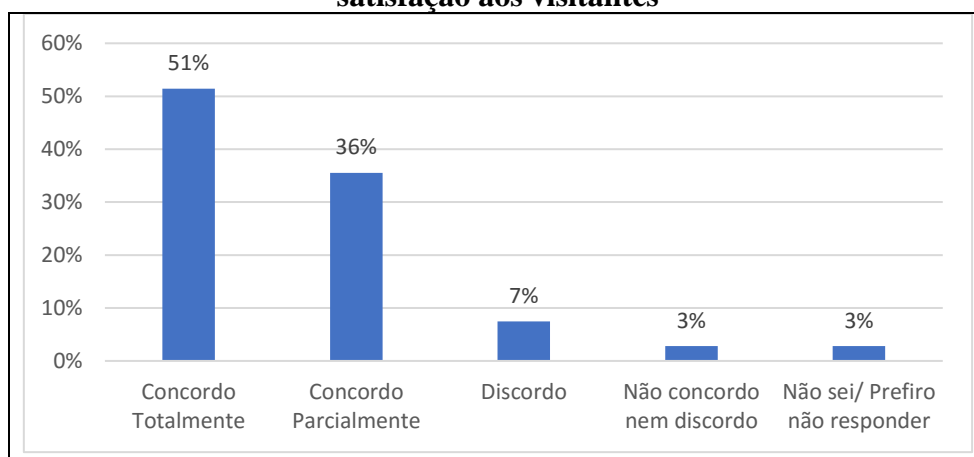


Fonte: Elaboração própria

Predominam também os conselheiros que acreditam na diversificação da oferta de serviços nas UCs a partir da concessão, bem como na prestação de serviços com mais segurança aos usuários e que resultem em uma maior satisfação dos visitantes, tendo a concordância de 51% do total, conforme gráfico 19, corroborando mais uma vez com a visão dos gestores de UCs.

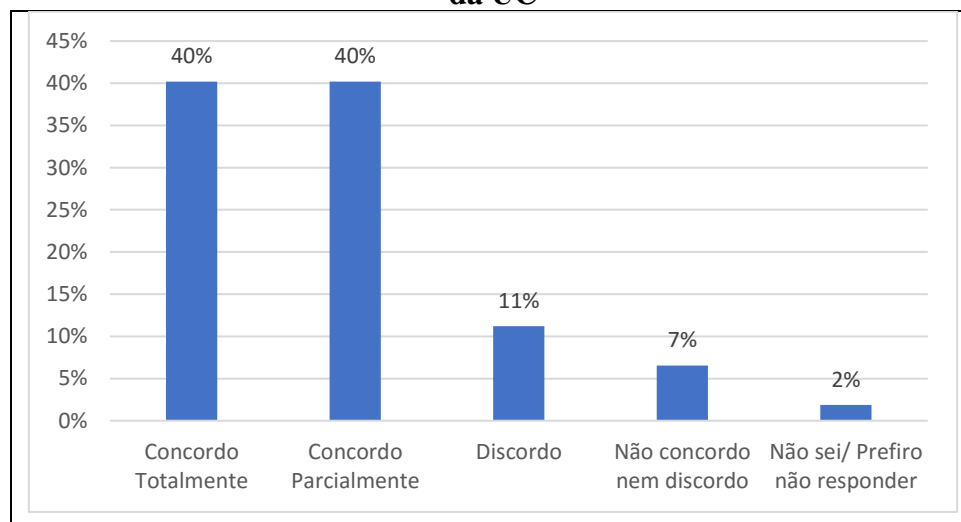
Ainda sobre os possíveis benefícios da concessão, em concordância com a expectativa dos gestores das UCs, o gráfico 20 demonstra que prevalece entre os conselheiros uma visão otimista de que o IEF terá mais tempo para se dedicar às atividades de conservação ambiental, após a concessão dos serviços turísticos, sendo que 40% concordam totalmente, e outros 40%, concordam parcialmente com a afirmação.

Gráfico 19. A Concessão vai ampliar os serviços e garantir mais segurança e satisfação aos visitantes



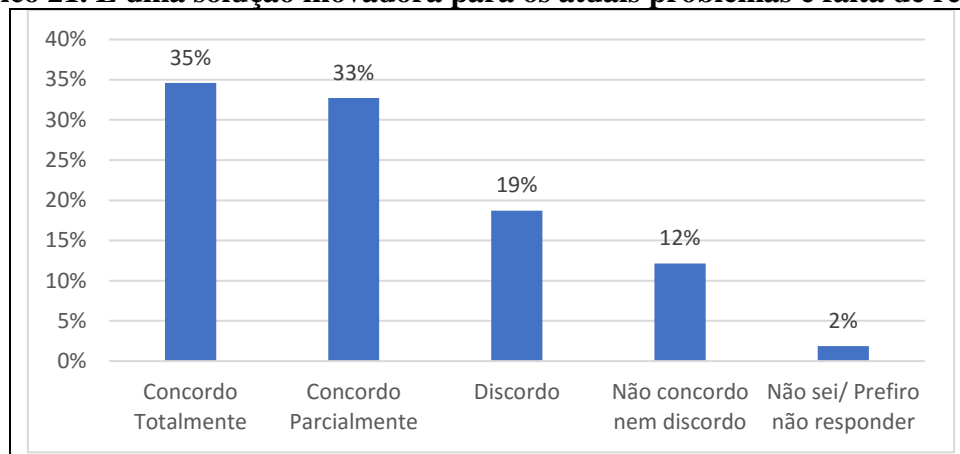
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 20. O IEF poderá se dedicar mais às atividades de conservação ambiental da UC



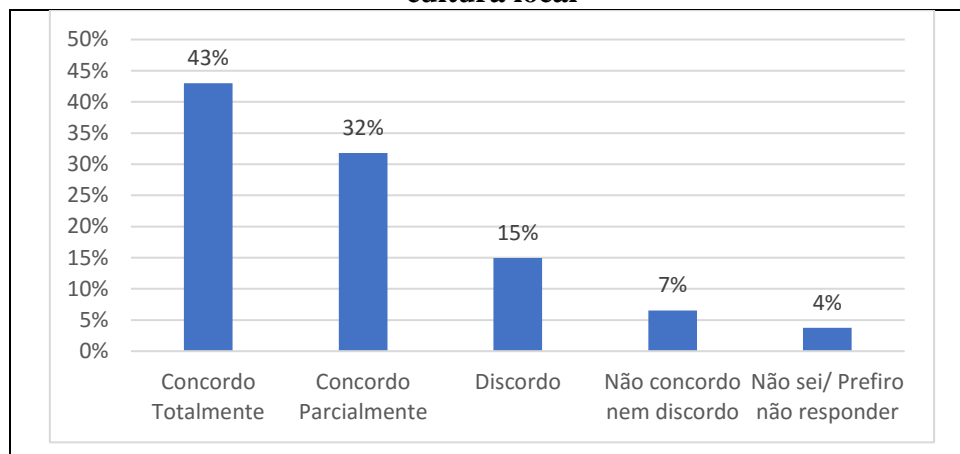
Fonte: Elaboração própria

Diante da afirmação de que a concessão é uma solução inovadora, haja vista os atuais problemas e falta de recursos que o IEF enfrenta, 35% do total de conselheiros concordam totalmente, enquanto 33% concordam parcialmente. Porém, destaca-se o elevado índice de discordância, de 19% do total, e dos que não souberam responder, 14% do total. A maioria dos conselheiros, portanto, acredita na concessão como uma saída às dificuldades de gestão cotidianas, visão que foi bastante ressaltada nas entrevistas com gestores de UCs.

Gráfico 21. É uma solução inovadora para os atuais problemas e falta de recursos

Fonte: Elaboração própria

A valorização do meio ambiente e cultura local são também benefícios das concessões nas UCs reconhecidos pela maioria dos conselheiros, conforme gráfico 22, o que pode ser ocasionado pela ampla divulgação e aumento do turismo, desde que de forma organizada e observando-se os princípios da sustentabilidade do ambiente.

Gráfico 22. Vai aumentar a divulgação da região e valorizar o meio ambiente e cultura local

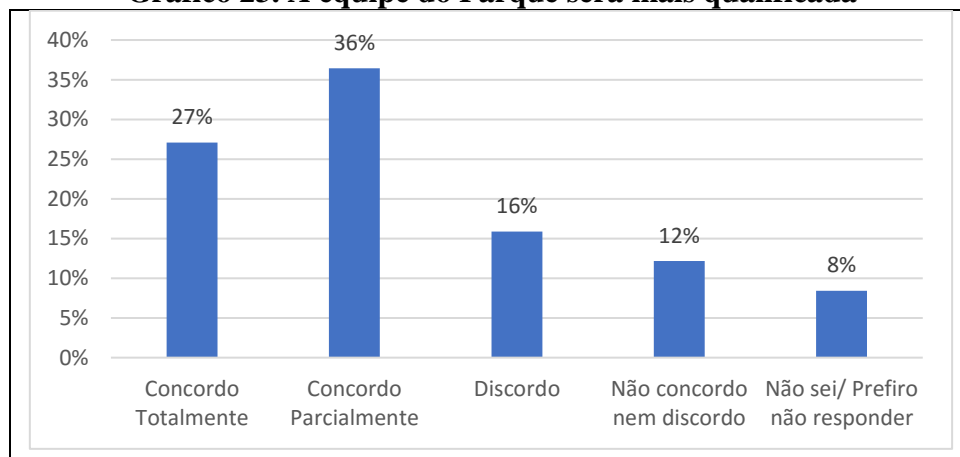
Fonte: Elaboração própria

No que tange à possibilidade de maior qualificação da equipe da UC a partir da concessão, prevalece aqueles que concordam apenas parcialmente com a afirmação, 36% do total; enquanto 27%, concordam totalmente; 20% não quiseram se manifestar; e 17% discordam da afirmação.

É possível inferir que há certa satisfação dos conselheiros em relação à qualidade técnica dos funcionários nas UCs e que, portanto, este não seria um benefício no qual prevalece a concordância total. Por outro lado, ao comparar com a percepção dos gestores

de UCs, observou-se a ausência de especialização técnica nas equipes encarregadas da gestão das unidades para o desenvolvimento de atividades turísticas. É possível, portanto, que esta questão tenha sido interpretada de diferentes formas pelos conselheiros, não apenas nas questões turísticas, como era a intenção, mas de um modo geral, sendo que, para as atividades de conservação, que permanecerão sob competência do órgão ambiental, não haverá interferência da concessão na qualificação existente.

Gráfico 23. A equipe do Parque será mais qualificada



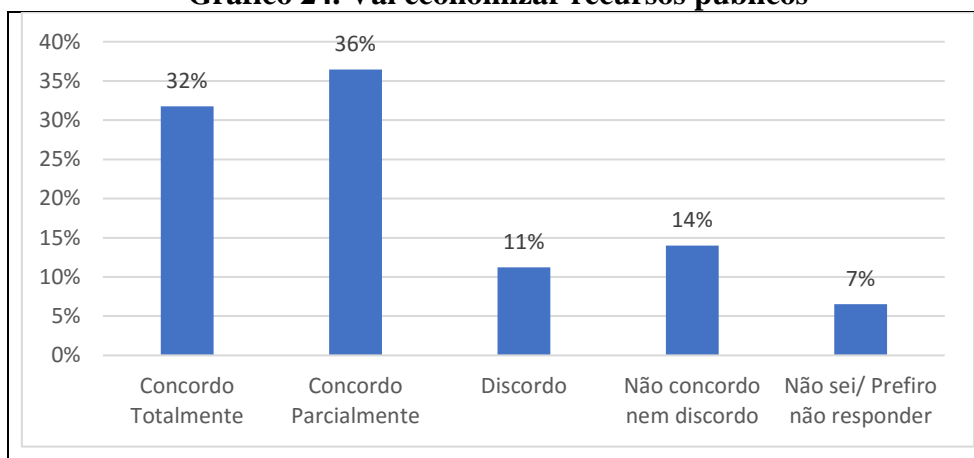
Fonte: Elaboração própria

Sobre a possibilidade de a concessão gerar economia de recursos públicos, o gráfico 24 demonstra que 32% concordam totalmente; 36%, concordam parcialmente; 11% discordam; e 21% preferem não se manifestar. Apesar do alto índice daqueles que não se manifestaram, prevalece a percepção dos conselheiros de que a economia de recursos será um resultado alcançado com a concessão das UCs.

Todavia, o gráfico 25 demonstra a visão dos conselheiros quanto ao retorno desse recurso, possivelmente economizado, para fins de melhorias na conservação ambiental das UCs, seja nas UCs sob regime de concessão, seja nas demais UCs que compõe o Sistema Estadual de UCs e que não possuem vocação turística, entretanto, dependem de investimentos e custeio de sua operação e gestão. Pela primeira vez na pesquisa, o percentual dos que concordam com a possibilidade do benefício é equivalente ao percentual dos que discordam, 21% do total. Essa afirmação representa, portanto, um menor índice de concordância dos conselheiros e um maior índice de discordância, se compararmos com os demais possíveis benefícios pesquisados. Tal fato pode estar relacionado à ausência de prioridade que têm sido dada pelos governantes à política ambiental nos últimos anos, com constantes cortes orçamentários no setor, o que se reflete

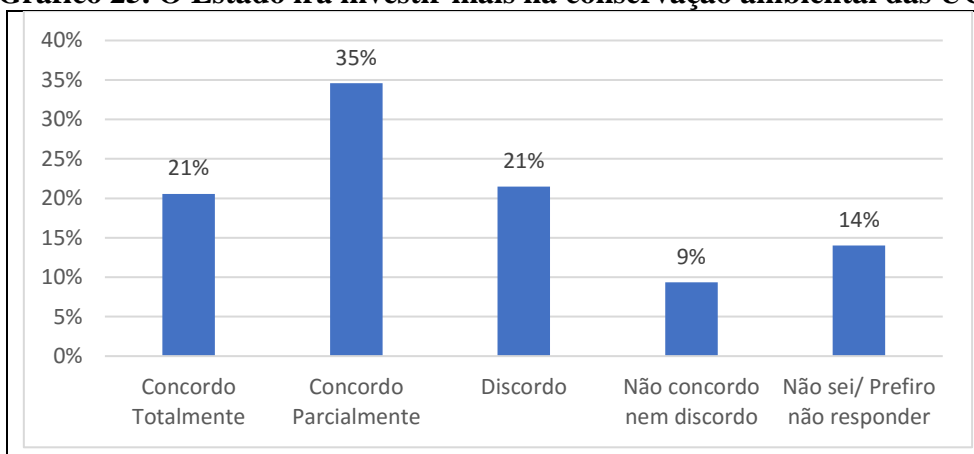
na percepção pouco otimista dos conselheiros - visão também corroborada por diversos gestores de UCs.

Gráfico 24. Vai economizar recursos públicos



Fonte: Elaboração própria

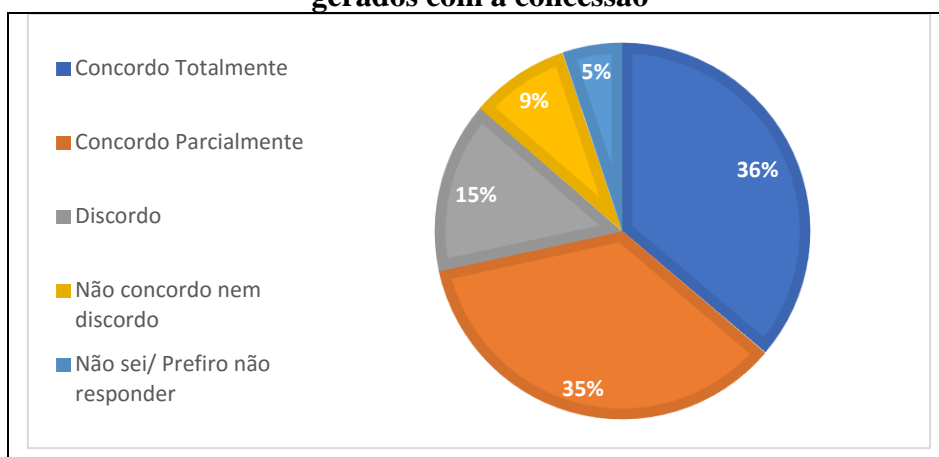
Gráfico 25. O Estado irá investir mais na conservação ambiental das UCs



Fonte: Elaboração própria

A análise dos dados consolidados, relativa à opinião dos conselheiros quanto aos diversos benefícios que podem ser gerados pela concessão aqui tratados, pode ser visualizada no gráfico 26, e revela que, em sua maioria, os conselheiros concordam totalmente, 36% do total, ou parcialmente, 35% do total, com a possibilidade de a concessão gerar tais benefícios à UC e seu entorno. Apenas 15% discordam que tais benefícios de fato serão alcançados com a concessão e outros 14% não possuem uma opinião formada ou preferiram não se manifestar. Trata-se, portanto, de uma perspectiva majoritariamente otimista quanto às potencialidades do PARC, o que coincide com a percepção dos gestores de UCs acerca do Programa.

Gráfico 26. Dados consolidados da opinião quanto aos possíveis benefícios a serem gerados com a concessão



Fonte: Elaboração própria

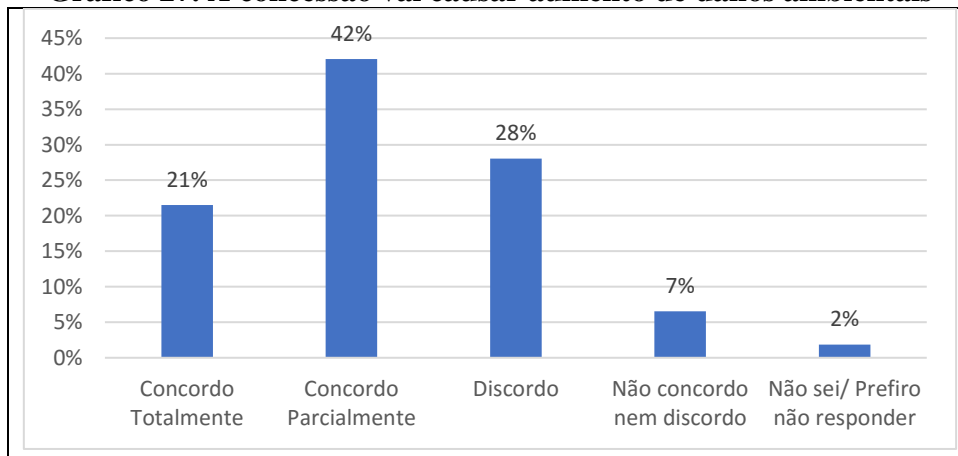
Buscou-se também compreender a visão dos conselheiros acerca de possíveis aspectos negativos relacionados à concessão na UC, sendo estes: aumento dos danos ambientais na UC; acréscimo nos valores de ingresso tornando inacessível às populações locais; desvalorização da cultura local e contraste acentuado entre riquezas de turistas e pobreza local; aumento do desemprego na comunidade; privatização dos parques com total autonomia do privado sobre o patrimônio público; e a busca pelo lucro de forma incompatível com a necessidade de conservação ambiental da UC. Os resultados estão representados nos gráficos 27 a 32, a seguir.

Um ponto que merece destaque por ter sido um dos principais riscos da concessão em UCs apontados por diversos autores é a percepção sobre a geração de maiores danos ambientais. Sobre a questão, 42% dos conselheiros concordam parcialmente com a afirmação; 21%, concordam totalmente; e 28% discordam que haverá maiores danos ambientais com a concessão. Os dados, conforme apresentados no gráfico 27, demonstram a percepção de que este é um risco potencial que deve ser considerado no projeto.

A visão dos conselheiros, portanto, diverge da maioria dos gerentes das UCs, que são otimistas ao acreditarem que a concessão pode até mesmo contribuir para redução de impactos mediante um manejo de trilhas eficiente, ocupação do território e maior controle sobre a área, inibindo outras práticas mais danosas sem, no entanto, deixarem de se preocupar com o possível descumprimento, pela concessionária, dos termos contratuais. Tal fato reforça a relevância da definição em contrato de regras claras quanto aos usos e

restrições existentes no contexto da área protegida, bem como de fiscalização e monitoramento efetivos ao longo de todo o período da concessão.

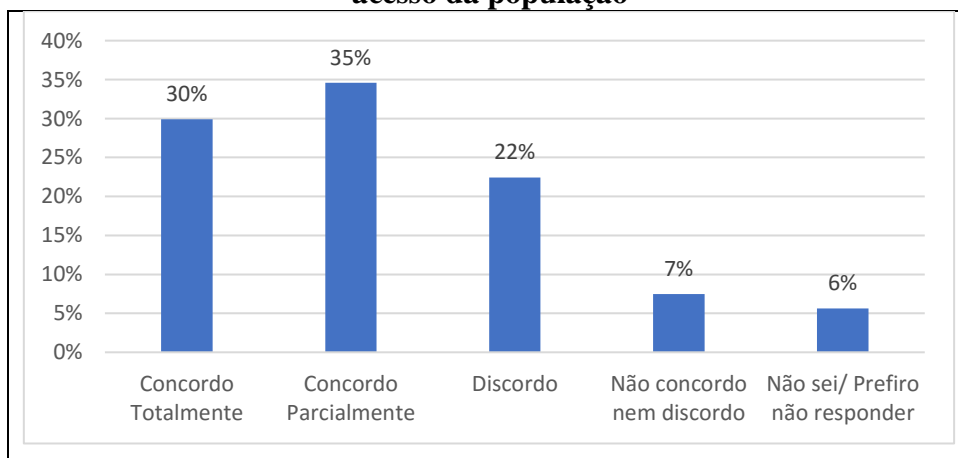
Gráfico 27. A concessão vai causar aumento de danos ambientais



Fonte: Elaboração própria

Outra questão que se apresenta com alto índice de concordância dos conselheiros, 65% do total, está relacionada ao possível aumento de tarifas nos ingressos da concessão, com conseqüente restrição no acesso pelas populações locais. O gráfico 28 demonstra que, 35% concordam parcialmente com a afirmação; 30% concordam totalmente; e apenas 22% discordam dessa possibilidade. O risco de mercantilização do acesso às áreas naturais sob regime de concessão foi apontado por Rodrigues e Godoy (2013) e se apresenta também como um risco potencial na visão dos conselheiros, demonstrando a relevância de ser minimizado no âmbito da estruturação do projeto.

Gráfico 28. A concessão vai gerar aumento das tarifas praticadas dificultando o acesso da população

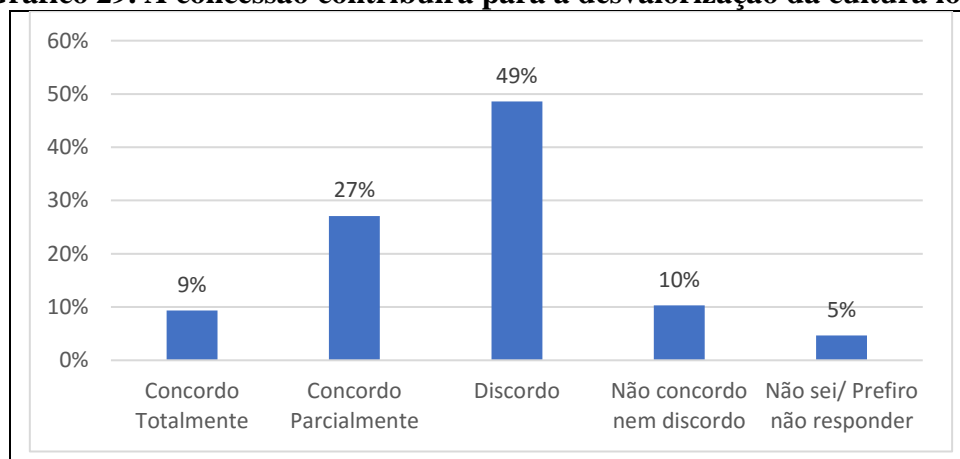


Fonte: Elaboração própria

Observou-se nos contratos de parques no país que, em alguns casos, há tarifas teto estabelecidas em contrato, entretanto, os contratos estabelecidos no nível estadual, assim como os contratos mais recentes a nível nacional, permitem maior liberdade tarifária ao concessionário. Para minimizar essa questão, em todos os contratos de concessão de parques, observou-se uma política de isenções e descontos em benefícios da população local, a ser praticada pelas concessionárias.

Quanto à possível desvalorização da cultura local a partir da concessão, predomina a discordância de 49% do total, enquanto 27% concordam parcialmente, e apenas 9% concordam totalmente com a afirmação.

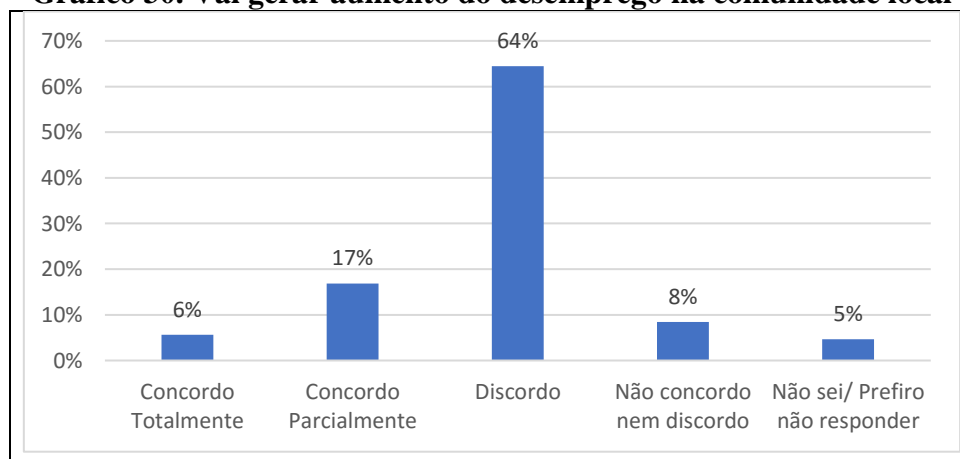
Gráfico 29. A concessão contribuirá para a desvalorização da cultura local



Fonte: Elaboração própria

Na percepção da maioria dos conselheiros, a concessão também não acarretará a geração de desemprego na comunidade local, tendo discordado dessa afirmativa 64% dos conselheiros.

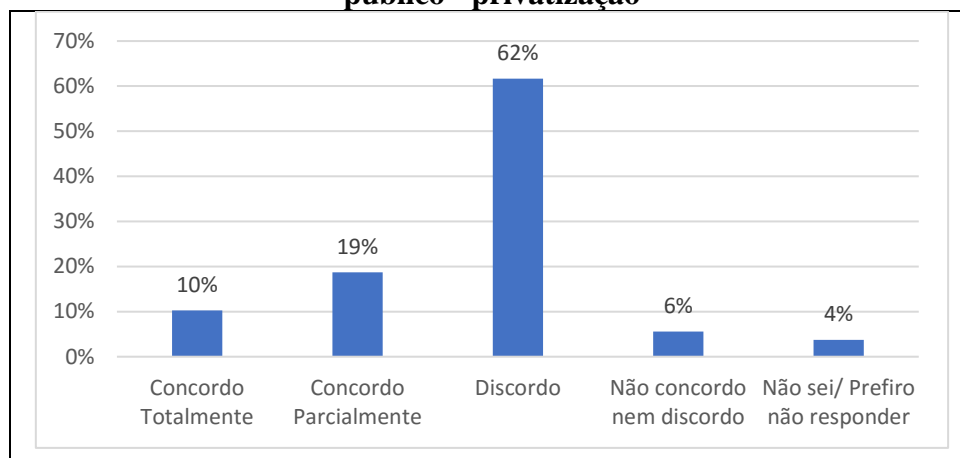
Gráfico 30. Vai gerar aumento do desemprego na comunidade local



Fonte: Elaboração própria

É comum o conflito conceitual existente entre uma privatização e uma concessão e, portanto, buscou-se identificar também a percepção dos conselheiros quanto à autonomia do concessionário sobre o uso do patrimônio público, haja vista se tratar de uma concessão, que se difere da privatização por ter prazo de contrato determinado, com reversão de bens e regras a serem seguidas. Observou-se que há compreensão da diferença dos regimes contratuais pela maioria dos conselheiros, contemplando 62% que manifestaram discordância à afirmação de que o privado terá total autonomia sobre o patrimônio público concedido.

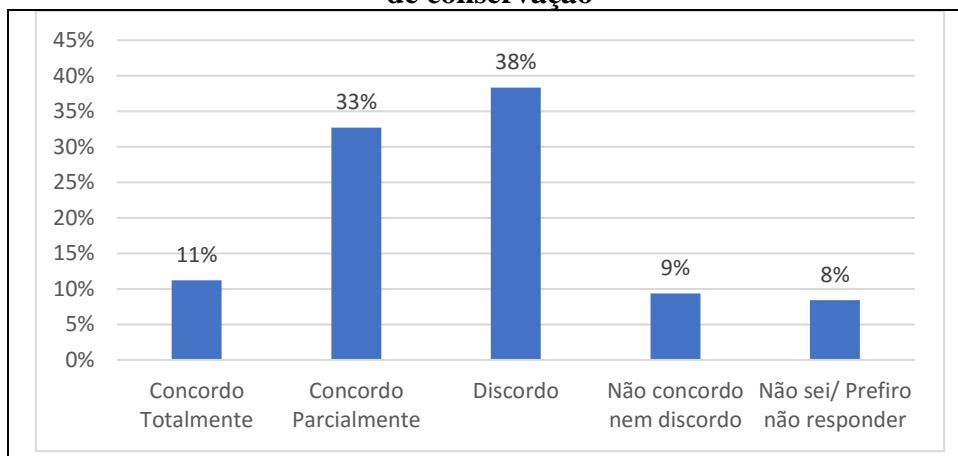
Gráfico 31. Com a concessão, o privado terá total autonomia sobre o patrimônio público - privatização



Fonte: Elaboração própria

Outra questão que surge entre os diversos autores que se dedicam ao tema das PPPs é a necessidade de busca pelo equilíbrio entre os diferentes valores existentes do ente público e privado. Em se tratando da UCs, há o risco de o desejo pelo lucro do privado colidir com a necessidade de conservação do bem público, que possui finalidade social. O gráfico 32 demonstra que há concordância de apenas 11% do total de conselheiros quanto à incompatibilidade desses valores; enquanto 33% concordam parcialmente; e 38% discordam que a busca pelo lucro é incompatível com a necessidade de conservação do espaço.

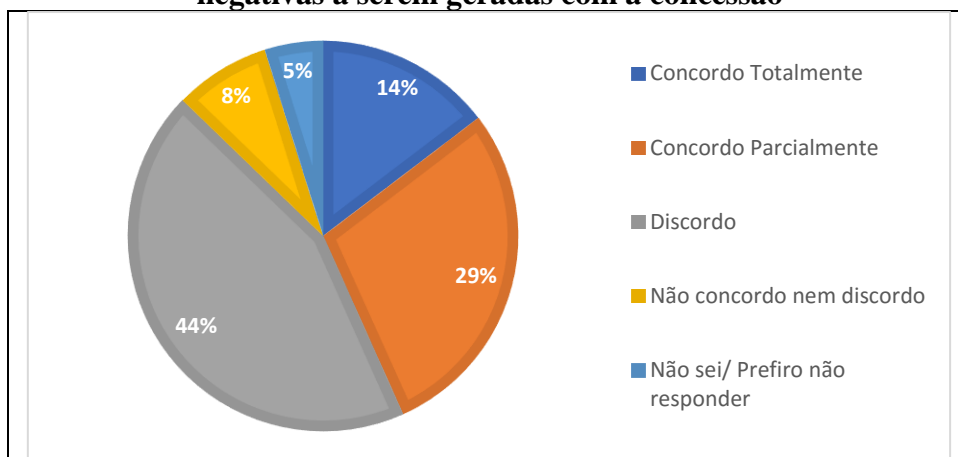
Gráfico 32. A busca pelo lucro do concessionário é incompatível com a necessidade de conservação



Fonte: Elaboração própria

A análise dos dados consolidados sobre a percepção dos conselheiros quanto a diferentes possíveis malefícios da concessão nas UCs, pode ser visualizada no gráfico 33, e revela que 44% dos conselheiros discordam da possibilidade de a concessão gerar tais consequências negativas às UCs e seu entorno. Por sua vez, 14% concordam totalmente, e 29% concordam parcialmente, que tais consequências possam ser ocasionadas com a concessão.

Gráfico 33. Dados consolidados da opinião quanto às possíveis consequências negativas a serem geradas com a concessão



Fonte: Elaboração própria

Dentre os riscos que tiveram concordância da maioria dos conselheiros destacam-se a ocorrência de maiores danos ambientais na UC e o aumento das taxas de ingresso cobradas resultando na limitação de acesso pelos menos favorecidos, o que corrobora a necessidade de tratamento adequado destes riscos na estruturação do contrato, bem como

sua fiscalização efetiva, conforme já mencionado anteriormente. Ressalta-se que 13% não possuem uma opinião formada ou preferiram não se manifestar a respeito das questões colocadas, demonstrando também um possível desconhecimento da proposta por esta parcela de conselheiros.

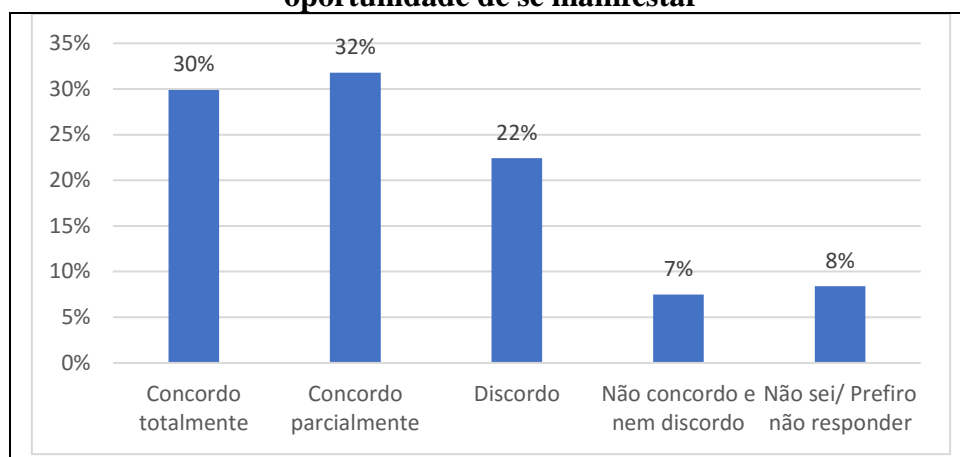
. Os conselheiros responderam ainda aspectos relacionados ao processo participativo do projeto de concessão. Sobre esse aspecto, a análise dos dados apresentados nos gráficos 34 a 39 revela que, na opinião da maioria dos conselheiros, o processo tem sido participativo, com envolvimento do conselho gestor da UC, considerado o fórum mais adequado para promoção dessa participação. Cabe ressaltar que número relevante de conselheiros concorda apenas parcialmente com as afirmações, demonstrando uma necessidade de aprimoramento do processo. Outro ponto relevante é que os processos de concessão se encontram em fases distintas, sendo que, como mencionado anteriormente, apenas o da Rota das Grutas Peter Lund já avançou pela etapa de consulta e audiência pública, previstas para todos os demais e considerada o momento mais adequado para compartilhamento de detalhes dos projetos com toda a sociedade.

A primeira questão colocada é quanto à percepção dos conselheiros acerca de o processo da concessão ter sido participativo, com oportunidades de manifestação. O gráfico 34 mostra que a maioria se distribui entre os que concordam totalmente com a afirmação, 30% do total e os que concordam parcialmente, 33% do total. Aqueles que discordam somam 22% do total.

No que tange à representatividade do conselho como o fórum mais adequado para a promoção da participação, o gráfico 35 mostra que a maioria concorda totalmente com a afirmação, 55% do total; ou parcialmente, 30% do total; reforçando o que preconiza o SNUC de que os conselhos gestores são o mecanismo de fortalecimento da gestão participativa no âmbito das UCs. Sob esse aspecto, cabe mencionar que a principal divulgação do conteúdo de cada projeto se dá por meio da consulta e da audiência pública - ambas meios de participação direta de todos os cidadãos - fases expressamente previstas nos processos de concessão das UCs após a conclusão da modelagem, ainda que seja uma faculdade dos governos, nos termos do artigo 39, da Lei nº 8.666/93⁵⁷.

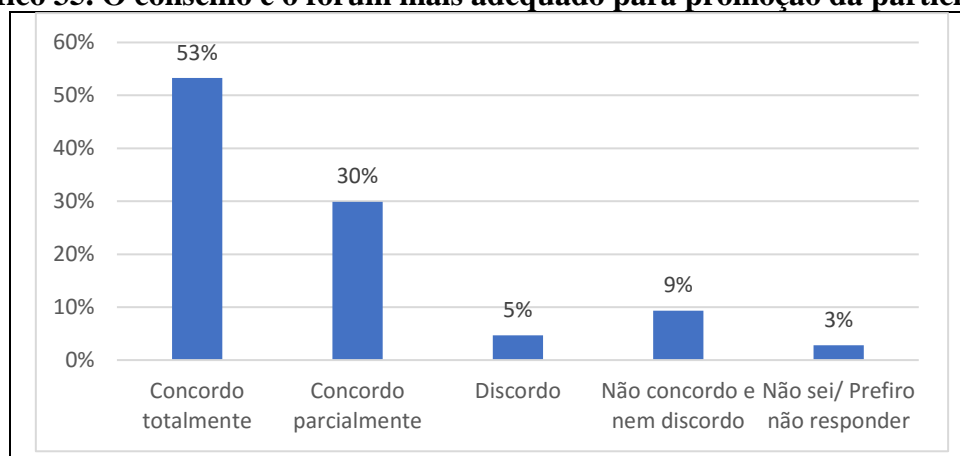
⁵⁷ O artigo 39 Lei Federal 8.666/2013, estabelece os requisitos para que a audiência pública ocorra obrigatoriamente em uma contratação pública, fato condicionado ao valor do contrato, não sendo alcançado na maioria dos projetos de concessão UCs e, portanto, esta etapa tem sido realizada de forma facultativa em alguns casos, como, por exemplo, na concessão da Rota das Grutas Peter Lund.

Gráfico 34. O processo tem sido participativo e os conselheiros tiveram ou terão oportunidade de se manifestar



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 35. O conselho é o fórum mais adequado para promoção da participação

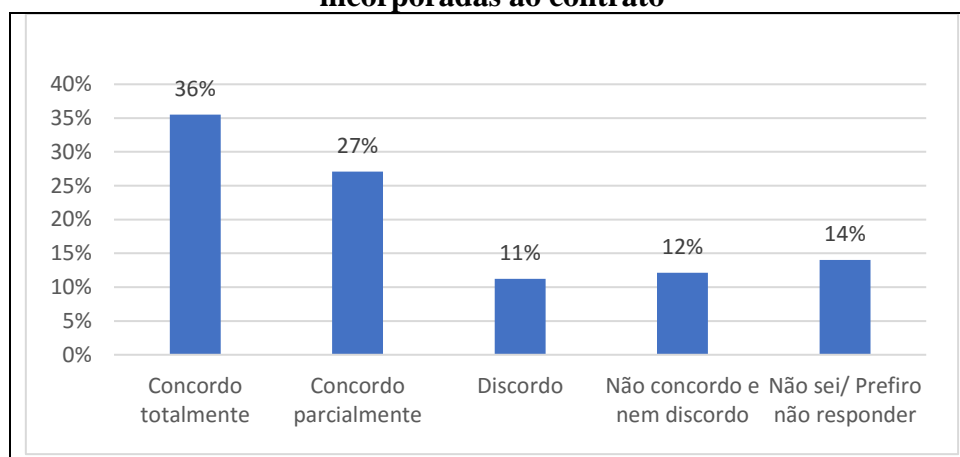


Fonte: Elaboração própria

Conforme pode ser observado no gráfico 36, predomina a percepção de que a participação dos conselheiros no processo será efetiva, mediante incorporação de contribuições dos ao contrato de concessão, sendo que 36% concordam totalmente com a afirmação e 27% concordam parcialmente.

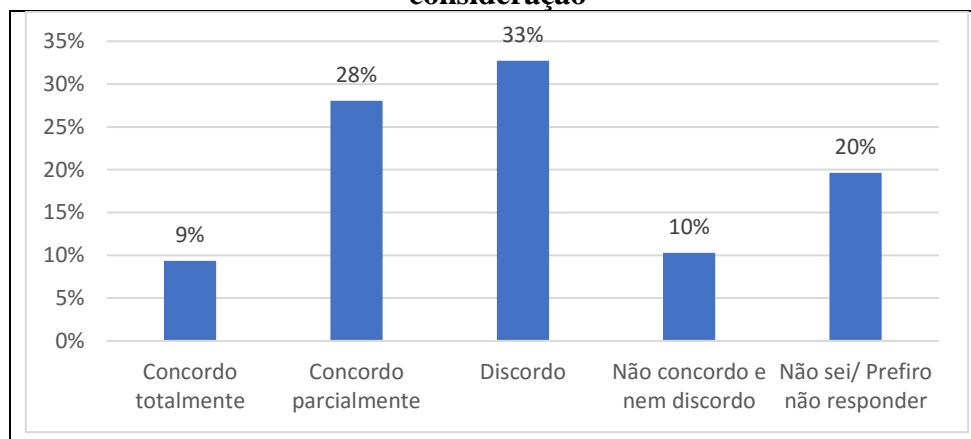
De forma complementar, o gráfico 37 mostra que 33% dos conselheiros discordam da afirmação de que a participação no processo tem sido restrita e que suas contribuições não serão levadas em consideração. Outros 28% concordam parcialmente e 9% concordam totalmente. Os restantes 30% distribuem-se entre aqueles que não concordam nem discordam ou que não sabem ou preferem não responder.

Gráfico 36. As sugestões dadas pelos conselheiros serão, na medida do possível, incorporadas ao contrato



Fonte: Elaboração própria

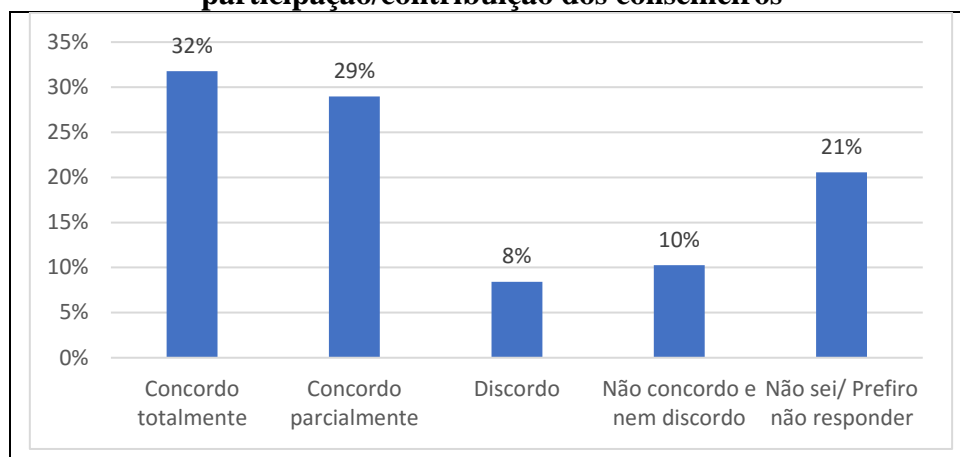
Gráfico 37. A participação dos conselheiros tem sido restrita e não será levada em consideração



Fonte: Elaboração própria

Importante destacar que há registros de atas de apresentação do PARC para todos os conselhos, entretanto, em algumas das UCs os estudos ainda não avançaram a ponto de possibilitar um retorno ou mesmo apresentação de resultados e propostas aos conselheiros. Nesse sentido, o gráfico 38 apresenta a expectativa dos conselheiros quanto à percepção de que ainda haverá oportunidades de oitivas e maior envolvimento no processo, sendo que 32% concordam com a afirmação; 29% concordam parcialmente; e apenas 8% discordam. Registra-se também a elevada participação, 31% do total, de conselheiros que optaram por não responder à questão ou que não concordam e nem discordam.

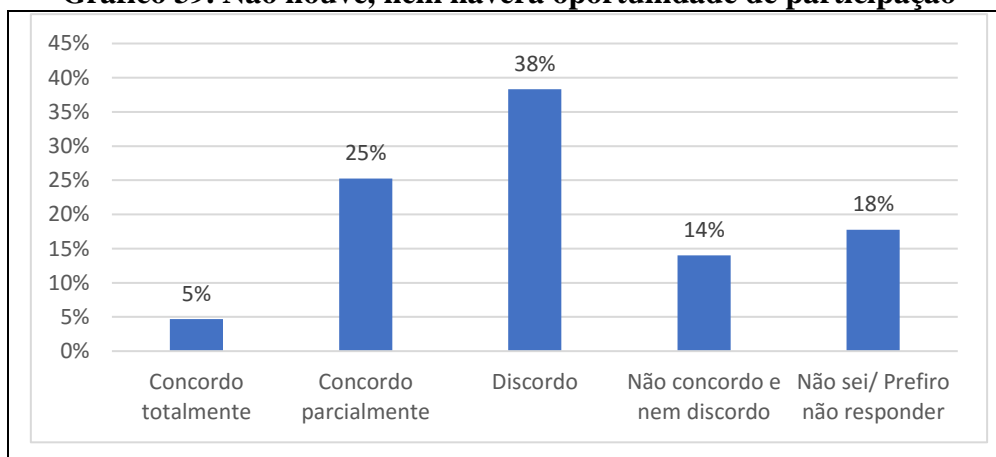
Gráfico 38. O projeto foi ou será apresentado no momento adequado para a devida participação/contribuição dos conselheiros



Fonte: Elaboração própria

Predominam os conselheiros que discordam que não houve e nem haverá uma participação efetiva dos conselhos no processo, 38% do total; seguido dos conselheiros que concordam parcialmente com a afirmação, 25% do total. Somente 5% afirmaram que não houve participação. Destaque novamente para o alto índice dos que não se opinaram de forma objetiva, 31% do total, conforme se observa no gráfico 39.

Gráfico 39. Não houve, nem haverá oportunidade de participação



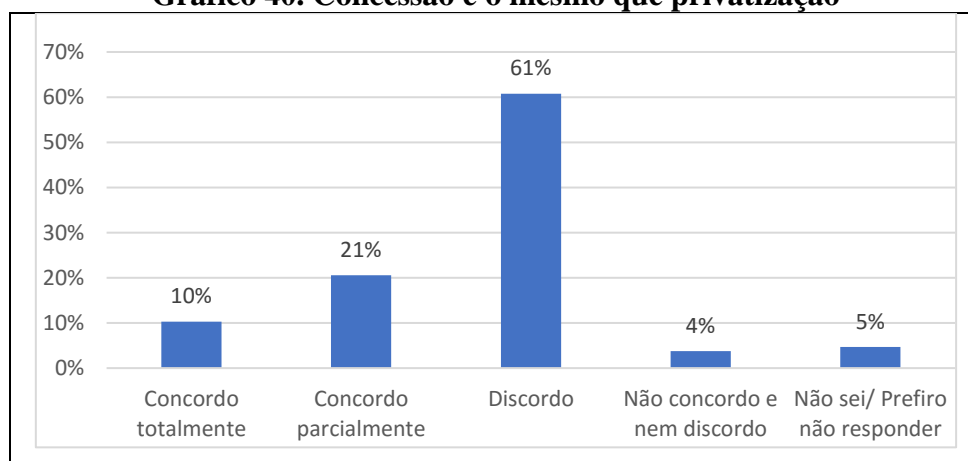
Fonte: Elaboração própria

O alto índice de ausência de respostas objetivas sobre as questões relacionadas à participação dos conselheiros no processo pode estar relacionado às recentes alterações de composições nos conselhos - fato comprovado pelo gráfico 11, que mostra que 23,4% dos conselheiros que responderam ao questionário atuam nas UCs há menos de um ano, e, portanto, podem não ter participado efetivamente das discussões iniciais sobre o

projeto. Contudo, pode indicar também a necessidade de uma comunicação mais eficiente e constante por parte do órgão gestor, abordando não apenas os procedimentos adotados para a concessão, mas envolvendo os conselheiros e proporcionando constantes oportunidades de sua manifestação, de forma a ampliar também as possíveis contribuições em vista das necessidades de tratamento dos riscos particulares do processo em cada localidade.

Os gráficos 40 e 41 apresentam as informações acerca da compreensão dos conselheiros sobre a concessão e sua diferença em relação às privatizações. A informação é relevante uma vez que é comum a mídia divulgar os projetos de concessões em parques como privatizações, o que pode se refletir na compreensão dos conselheiros sobre a questão. Apesar de 10% dos conselheiros terem concordado totalmente com a afirmação de que concessão e privatização não se diferem, o gráfico 40 mostra que, para a grande maioria dos conselheiros, 61% do total, não se trata do mesmo mecanismo.

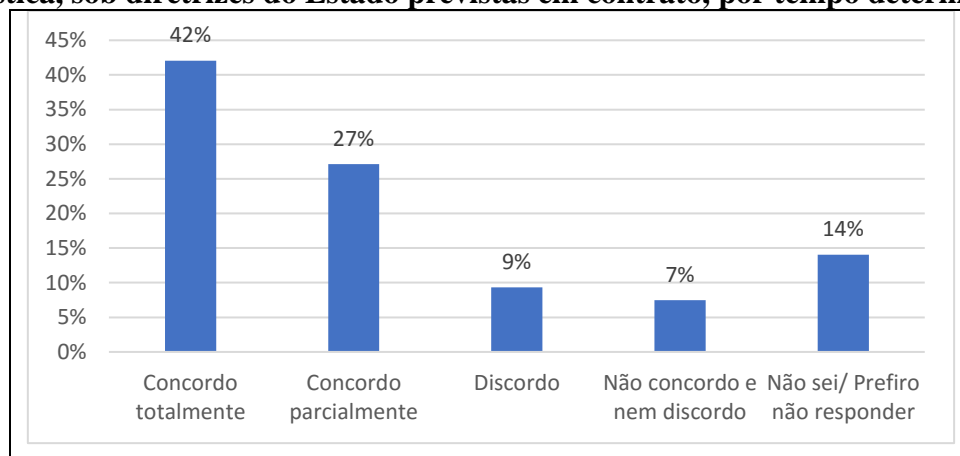
Gráfico 40. Concessão é o mesmo que privatização



Fonte: Elaboração própria

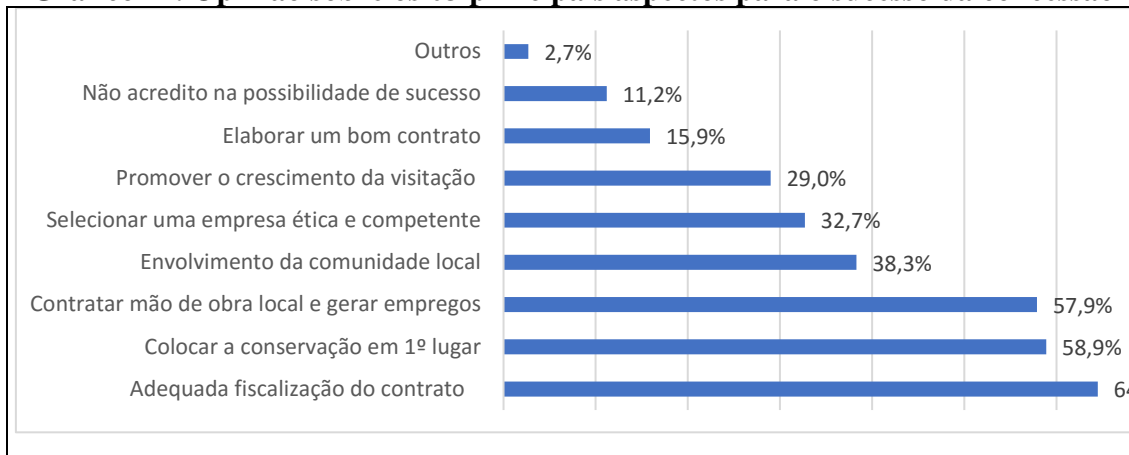
De forma complementar, o gráfico 41 mostra que parcela significativa dos conselheiros, 42% do total, possui conhecimento sobre o real objeto e as características do contrato de concessão previsto para as UCs, uma vez que concordam totalmente com a afirmação de que a concessão está limitada à exploração da atividade turística na unidade, sob regras previstas em contrato e por tempo determinado. Outros 27% concordam apenas parcialmente com a afirmação; 9% discordam; e 21% não quiseram ou não souberam responder.

Gráfico 41. A concessão da UC é limitada ao direito pela exploração da atividade turística, sob diretrizes do Estado previstas em contrato, por tempo determinado



Fonte: Elaboração própria

Ao serem questionados quanto aos três aspectos mais importantes para o sucesso da concessão nas UCs, os conselheiros destacaram, como pontos principais, a realização de uma adequada fiscalização contratual com a devida aplicação de penalidades caso o concessionário não cumpra as regras estabelecidas, 64,5% do total; a observância da conservação ambiental ser colocada em primeiro lugar, considerando-se que algumas áreas devem manter-se restritas à visitação, 58,9% do total; e a contratação de mão de obra local com conseqüente geração de emprego e renda às comunidades do entorno, 57,9%. Apenas 11,2% do total, afirmaram que não acreditam no sucesso do projeto de concessão na UC, conforme Gráfico 42. Essas percepções reforçam, portanto, o argumento de Pinheiro (2015) quanto à necessidade do projeto ser elaborado com toda a complexidade inerente a este tipo de parceria, de forma a prever contingências e deveres ao longo do período do contrato, definindo com detalhes, qual o serviço será fornecido, e com que padrão de qualidade, além da importância da geração de indicadores que possam ser monitorados e eventualmente checados por uma terceira parte. E corroboram também o entendimento de Chen e Wang (2019) de que o monitoramento e fiscalização contratual devem ser eficientes em todo o ciclo de vida do projeto e estarem pautados nas três dimensões da sustentabilidade, levando-se em conta, não apenas os aspectos econômicos, que englobam os devidos repasses de outorga ao poder público, mas, também, garantindo que os aspectos ambientais que, nesse caso, contemplam as devidas restrições de uso turístico, sejam respeitados, assim como os indicadores sociais, a exemplo da contratação de mão de obra local, sejam cumpridos pelo concessionário.

Gráfico 42. Opinião sobre os 03 principais aspectos para o sucesso da concessão

Fonte: Elaboração própria

Importante destacar que não foi observada uma tendência pessimista em relação ao sucesso do projeto da concessão focada em UCs específicas e, tampouco, ligada a um único segmento da sociedade representado no conselho. Este fato pode ser verificado visto que, dos doze conselheiros que afirmaram não acreditar no sucesso da concessão, cinco são do setor público, cinco representam a sociedade civil organizada e dois representam o setor de ensino e pesquisa. Ainda, esses conselheiros abrangem oito dentre as dez UCs envolvidas na pesquisa.

Adicionalmente, foram recebidos comentários de 25 conselheiros apresentando críticas, elogios, receios e contribuições ao processo de concessão dos serviços de visitação nos parques estaduais. O conteúdo desses comentários é examinado a seguir, agrupando-se, de um lado, as críticas e, de outro, as manifestações favoráveis ao processo.

Para além dos aspectos já abordados nas perguntas estruturadas, criticou-se o fato de ser uma política imposta pelo governo estadual, sem antes discutir com as comunidades locais que possuem sentimentos de pertencimento com a área protegida, bem como o fato de a concessão ser justificada como forma de lidar com a necessidade de investimentos, quando na verdade percebe-se uma falta de interesse político em cumprir o papel do poder público enquanto gestor das áreas protegidas, sem apresentar uma outra alternativa de gestão que possa ser considerada mais adequada em alguns casos.

O proposto precisa ficar claro para todos, principalmente para a população moradora, pois é ela a responsável pela preservação dos recursos que hoje todos usufruem. Penso que a concessão (positiva ou não) chega como uma imposição vertical porque a população NÃO FOI CONSULTADA. (comentário n.º 05)

Iniciativa pouco discutida. Decisão tomada de cima pra baixo. (comentário n.º 08)

A concessão está sendo feita de cima para baixo. Já está tudo pronto. A participação social será mínima na condução deste processo. Abrir para a participação social, somente quando já tiver tudo detalhado, não é democrático e sim demagogo, vindo de uma falsa interpretação do sistema democrático que temos. O lucro está sendo colocado acima do bem-estar daqueles que vivem no local. A condução e desenvolvimento do parque já são políticas instituídas em lei, e por isso mesmo deveriam ser cumpridas pelo órgão ambiental responsável. Não existe falta de verba, existe a falta de interesse político em se cumprir fielmente suas obrigações. A falta de orçamento para tal é uma grande prova do uso arbitrário do dinheiro público. Este deveria permitir o crescimento de todos e não de um ente privado. (comentário n.º 09)

A questão é que está vindo de cima pra baixo, não estão apresentando os possíveis modelos de gestão, como o modelo comunitário no caso. As informações saem a conta gotas e acabam mais gerando receio na vila por ter medo do imprevisível futuro. (comentário n.º 21)

Recursos do Estado bem administrado para este fim /meio ambiente, Servidores valorizados e justamente remunerado, estrutura, equipamentos, recursos humanos suficiente, não necessitaria de privatização / concessão. (comentário n.º 10)

Os comentários favoráveis ao processo, por sua vez, não deixam de vir acompanhados de receios e recomendações para que, de fato, a concessão se concretize como um projeto benéfico ao meio ambiente e às comunidades locais, tendo sido ressaltada a importância de um projeto estruturado com regras claras de uso compatível com a conservação ambiental e a garantia de monitoramentos e fiscalização contratual em todo o período da concessão - aspectos também pontuados pelos gerentes de UCs.

A concessão de parques poderá ser uma oportunidade para melhorar a gestão das unidades de conservação, divulgação da importância da conservação ambiental para a população e promoção da educação ambiental por meio da visitação. Entretanto, é necessária fiscalização da empresa que atuará no turismo para que o interesse privado não atropela ou sobressaia às ações de conservação, razão principal de existência do parque. (comentário n.º 22)

Sou favorável à concessão desde que o Conselho e o estado tenham, contratualmente, condições de monitorar o que vai ser feito na UC. (comentário n.º 25)

Dentro da realidade que vivo, a concessão não será ruim, mas desde que seja uma empresa comprometida com os valores da comunidade, aberta à participação dos conselhos nas tomadas de decisão e compromisso ambiental e cultural. (comentário n.º 19)

É um processo muito benéfico em termos econômicos, sociais e ambientais, se e somente se, houve transparência, impessoalidade e constante avaliação dos processos e alcance de metas. (comentário n.º 04)

Admitindo que concessão de UCs ao setor privado é muito recente em Minas e que há ainda várias incertezas na sua eficácia e nos resultados esperados,

inclusive por parte das empresas ou instituições que desejam concorrer a estes serviços, é de se esperar que haja falhas no processo adotado pelo Governo do Estado. Entretanto, mesmo com falhas, acho importante que o governo mineiro avance nessas iniciativas, mas que o processo seja feito com transparência, ouvindo instituições que historicamente ajudam a proteger áreas naturais e unidades de conservação, além daquelas de caráter técnico - científico. Fundamental também que seja dada oportunidades às OSCIPs ou a consórcios de instituições que têm sido parceiras do IEF na execução de serviços relacionados à proteção e gestão dessas áreas. Através dos consórcios, poder-se-ia abrir oportunidades a várias instituições, respeitando suas expertises. Destaque também à importância de se atribuir responsabilidades relacionadas à proteção das UCs no escopo dos serviços concessionados. (comentário n.º 02)

Ante o exposto, percebe-se uma sinergia entre conselheiros e gestores de UCs com posicionamento majoritariamente favorável à concessão dos Parques, entretanto, com preocupações em relação ao projeto imposto pelo governo, sem efetiva participação da sociedade diretamente envolvida com as áreas protegidas para a tomada de decisão, após análise de alternativas de gestão. A preocupação se manifesta ainda diante da ausência do Estado no cumprimento de suas obrigações legais, perante a destinação de recursos adequados para a efetiva gestão das unidades, o que pode se refletir no processo de gestão contratual das concessões, limitando o alcance dos objetivos do Programa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de concessões em parques tem ganhado destaque no país haja vista a necessidade de buscar melhorias na gestão e implantação das UCs, aliada à ineficiência do Estado em cumprir o seu papel de gestor. Esse movimento se passa num contexto em que prevalece uma política de cunho neoliberal que vem sendo adotada tanto pelo governo federal quanto pelo estadual, seguindo o reformismo da NGP.

Os dados apresentados ao longo do trabalho demonstram a baixa efetividade de gestão das UCs, que são impactadas pela ausência de recursos humanos e financeiros em quantidade adequada, bem como por aspectos burocráticos da administração pública, na linha daquilo que a literatura designa como disfunções da burocracia. Tal fato é corroborado pela percepção dos gerentes das UCs estaduais que não vêm perspectiva de mudanças positivas da situação diante dos frequentes cortes orçamentários incidentes sobre a área de meio ambiente, reflexivos também da ausência da prioridade dada pelo governo estadual à política de conservação ambiental.

A importância do fomento à atividade turística nas UCs que possuem esse objetivo, tais como os Parques, é reconhecida por diversos autores que demonstram o impacto positivo na economia das regiões onde as áreas protegidas estão inseridas. Essa importância é corroborada pela ampla maioria de conselheiros e gestores de UCs que, apesar dos riscos de impactos ambientais e sociais advindos de uma exploração desordenada, acreditam que há meios de minimizá-los, e que os benefícios superam os riscos, não apenas sob a ótica econômica, mas também devido ao potencial da atividade de ampliar as conexões da sociedade com o meio ambiente, resultando na maior valorização dos espaços protegidos por parte da população.

Ainda que o poder público alocasse todos os recursos necessários para a efetiva estruturação e operação das UCs no modelo tradicional de gestão, a promoção da atividade turística nos Parques continuaria a ser um desafio, pois permaneceriam os problemas advindos da falta de expertise na prestação de serviços turísticos pelo órgão gestor e das disfunções da burocracia clássica, mencionadas pelos gestores de UCs como um dos grandes gargalos existentes no desenvolvimento de suas atividades cotidianas.

Diante desse contexto, a partir das entrevistas realizadas, observou-se uma grande expectativa de alcance dos benefícios propostos pela concessão de serviços turísticos nos parques estaduais, por todos os gestores de UCs, e pela maioria dos conselheiros, demonstrando que há aceitação do PARC pela maior parte dos atores envolvidos na

pesquisa. O resultado das entrevistas demonstra que a concessão, para os conselheiros, é uma solução inovadora positiva para os atuais problemas de gestão enfrentados nas UCs e, para os gerentes, uma solução necessária para minimizar as dificuldades enfrentadas na gestão e implantação das UCs.

Dentre os benefícios apontados da concessão, destacam-se a possibilidade de geração de emprego e renda; atração de investimentos; oferta de serviços diversificados para os usuários com mais segurança, resultando na maior satisfação dos usuários; possibilidade de maior dedicação do IEF às atividades de conservação; valorização do meio ambiente e cultura local; e economia de recursos públicos; aspectos que contribuem para uma análise positiva do *value for money* do projeto.

Entretanto, as concessões em áreas protegidas apresentam características próprias e se diferem das PPPs realizadas em outros setores, pelos riscos sociais e ambientais envolvidos, devido à finalidade social específica das UCs, que têm a manutenção da conservação da biodiversidade como a principal razão da sua existência.

Na visão dos gerentes das UCs, constatou-se que a maior preocupação se encontra na possibilidade do concessionário não se adequar aos valores de conservação ambiental e de gestão de um bem público, buscando o lucro acima dos valores públicos e desrespeitando as regras contratuais. Essa preocupação aparece associada à incerteza acerca da capacidade estatal na fiscalização do contrato ao longo dos anos, o que demandará um novo perfil de atuação do gestor e o suporte de especialistas com conhecimento de gestão de contratos complexos.

Para os conselheiros das UCs também se observa uma grande preocupação com a geração de danos ambientais na UC, seja pela ausência de regras claras estabelecidas na estrutura do contrato de concessão ou, até mesmo, pela negligência do parceiro privado no cumprimento de suas obrigações. Os conselheiros destacam ainda o risco de mercantilização do acesso às UCs, mediante o possível aumento das tarifas de ingresso pelo concessionário, o que levaria a uma espécie de elitização dos ambientes, limitando o acesso da população local.

Dessa forma, o resultado profícuo das parcerias está pautado em três principais aspectos, conforme recorrente nas entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, na estruturação do contrato, revela-se imperioso o estabelecimento de regras claras, com devidas restrições de uso pelo concessionário, para que as UCs tenham a sua integridade respeitada. Em segundo lugar, ainda na etapa de estruturação do contrato, há a necessidade de considerar os usos existentes pelas comunidades do entorno e prever

mecanismos para promoção da inclusão social, haja vista o risco apresentado de elitização do bem público, de forma a garantir não apenas a melhoria da satisfação dos visitantes mas, também, que as comunidades locais tenham condições diferenciadas de acesso para que não sejam alijadas dos benefícios públicos de lazer e qualidade de vida promovidos pelas UCs. Por fim, após a celebração do contrato, os órgãos gestores precisam manter em sua estrutura, equipe e condições de monitoramento e fiscalização eficiente durante todo o ciclo de vida do contrato, a fim de garantir que os dois riscos anteriores sejam minimizados por uma atuação indesejada.

A partir da análise documental, constatou-se que os aspectos de responsabilidade ambiental e social têm sido contemplados nos contratos de concessão de parques do país, ainda que possam ser aprimorados levando-se em conta as peculiaridades e as possibilidades de cada UC. Contudo, a busca do equilíbrio dos contratos se apresenta como um grande desafio diante da necessidade de imposição de inúmeras restrições e regramentos.

A análise documental do projeto da Rota das Grutas Peter Lund permitiu aprofundar nessas questões. Observou-se, na estrutura do contrato de concessão, a transferência de risco para o privado da ocorrência de dano ambiental, e o estabelecimento de regras claras de uso com limitações para a exploração turística pelo concessionário. Este, por sua vez, deverá observar as diretrizes do plano de manejo; as normas da visitação pré-estabelecidas; o Programa de Monitoramento e Manejo de Impactos da Visitação; as regras de tratamento de resíduos gerados pela visitação nas UCs; os parâmetros para novas construções baseados em processos construtivos sustentáveis; e a promoção de visitas com cunho educativo sobre o meio ambiente e o patrimônio preservado pela UC. Além disso, foram identificadas obrigações de apoio às ações de combate aos incêndios florestais. O somatório de tais obrigações podem até mesmo contribuir para uma melhoria na gestão ambiental da UC, se comparada à atual gestão exclusiva pela administração pública.

Quanto à possibilidade de mercantilização do acesso e exclusão social, identificou-se, no contrato, a previsão de liberdade tarifária ao concessionário, justificada pela inerente regulação de preços do mercado. Entretanto, para minimizar o risco, foram previstas diversas regras de isenções às comunidades locais e o estabelecimento de preçoteto a todos os estudantes em visitas educativas. Além disso, com intuito de fomentar a inclusão das comunidades, está prevista a realização, pelo concessionário, de cinco eventos anuais em cada UC, gratuitos, tendo como público-alvo as comunidades locais.

E, visando contribuir com a geração de emprego e renda, um dos indicadores de desempenho do contrato está pautado na contratação de moradores locais para a ocupação das vagas de trabalho geradas.

O ponto fraco observado no contrato é a não inclusão de nenhum indicador de desempenho relativo à manutenção da conservação ambiental e, conseqüentemente, a ausência de incentivo para o cumprimento de obrigações de extrema relevância para o poder público.

Devido à inexperiência e às incertezas diante do novo modelo de gestão que perdurará pelos próximos 28 anos, as entrevistas apontaram também que há muita incerteza, por parte de gerentes e conselheiros de UCs, sobre como se dará a relação de fiscalização contratual. A relevância da capacidade estatal para uma fiscalização e monitoramento contratual eficiente é ressaltada por diversos autores (CARVALHO FILHO, 2019; CHEN e WANG, 2019), independente do setor em que uma PPP é celebrada. Dessa forma, é imperioso que ocorra, pelos órgãos gestores, a fiscalização sistemática, com avaliação do cumprimento de todas as obrigações previstas ao longo do período contratual. Por sua vez é recomendado que a fiscalização do contrato seja conduzida por equipes multidisciplinares qualificadas e dedicadas a este fim.

A avaliação da estrutura institucional criada para implementação do PARC demonstra um planejamento da política pública, com adaptação da estrutura organizacional do IEF, instituindo o Núcleo de Projetos Especiais e o Comitê do PARC que abrange diversas Secretarias e entidades estaduais, permitindo assim o envolvimento de servidores de diversas áreas afins. Entretanto, cabe salientar que o papel do Comitê se resume na estruturação dos projetos e, que a fiscalização, etapa essencial, permanece sob responsabilidade da equipe do IEF e vem sendo compartilhada com servidores que não possuem exclusividade e nem experiência nessa função, incluindo os próprios gestores das UCs - processo este que se torna bastante desafiador na realidade atual do órgão.

Além disso, pode-se inferir que a meta do PARC foi audaciosa perante o curto período do governo, e os resultados alcançados, após mais de três anos de gestão governamental, com apenas três UCs com contrato de concessão celebrado, dentre as 20 previstas inicialmente, demonstram a necessidade de adequação e reavaliação do planejamento. O curto tempo para o estabelecimento de diversas parcerias simultâneas no âmbito do Estado de Minas Gerais põe em risco a necessária aprendizagem com o processo, mediante a devida avaliação de equívocos que possam ocorrer e conseqüente adaptação de futuros projetos com a incorporação de ajustes necessários.

Apesar de favoráveis à política de concessões, os conselheiros das UCs criticam o fato de ser uma política instituída *top down* sem uma ampla discussão com as comunidades locais, que possuem alto sentimento de pertencimento com essas áreas. Ainda observam que a priorização das concessões é uma estratégia muito pautada pela viabilidade do processo, sem pré-avaliação da existência de alternativas de gestão que poderiam ser mais vantajosas para o contexto local.

A despeito dos modelos de permissões e autorizações para prestação de serviços ligados às atividades turísticas nas UCs, bem como possíveis parcerias com o terceiro setor, não serem compatíveis com grandes investimentos e, portanto, agregarem pouca contribuição à solução de estruturar os parques com infraestrutura adequada, tais modelos podem contribuir com a diversificação da oferta de serviços e com o ordenamento dos serviços prestados aos visitantes nas UCs, e apresentam maior aceitação da sociedade. Considerando a baixa visitação em muitas das UCs incorporadas ao PARC, observa-se que a instituição de modelos diferenciados de parcerias, que já vêm sendo adotadas, pode ser uma solução para a exploração da atividade turística nos Parques do Estado de Minas visando o alcance de parte dos objetivos do programa.

Cabe destacar também que tanto gestores de UCs quanto conselheiros questionam o discurso presente dentre os objetivos do PARC, de que os recursos economizados na manutenção das UCs concessionadas serão reinvestidos na política de conservação ambiental. Essa é uma questão que permanece sem resposta e que dependerá de estudos futuros, buscando-se avaliar as economias reais obtidas com os contratos; os futuros cortes orçamentários ocorridos aos órgãos gestores; e o possível aproveitamento dos postos de trabalho (equipe de campo) reduzidos nas UCs concessionadas, em outras UCs estaduais; dentre outros aspectos.

Percebe-se também uma certa ilusão, especialmente por parte dos gerentes das UCs, de que os problemas das unidades serão significativamente reduzidos no cenário da concessão, uma vez que as concessões se resumem à gestão da visitação nos parques, cabendo ao órgão gestor dar continuidade à gestão da conservação no território. Ademais, diversas pesquisas apontam que nem sempre as PPPs são exitosas e que há um enorme custo de transação nesse processo, tanto para estruturação do projeto, quanto no amplo esforço de monitoramento e fiscalização que será atribuído às equipes dos órgãos ambientais gestores das UCs, com quadros de pessoal já comprometidos.

Com todo o exposto, são tecidas, a seguir, algumas ponderações e recomendações sobre o tema.

As concessões não devem ser a única estratégia dos governos para garantir a sustentabilidade das UCs e a motivação fiscal não deve ser a principal razão para a busca dessa alternativa na gestão. É preciso compreender as peculiaridades de cada área protegida e investir adequadamente na política de conservação ambiental.

Espera-se que os governos não reduzam ainda mais os orçamentos dos órgãos ambientais, mas que os fortaleçam, garantindo uma efetiva fiscalização contratual das UCs concessionadas e uma efetiva estruturação das UCs sob gestão tradicional direta ou sob outros modelos de parcerias que também têm sido considerados relevantes no âmbito do sistema de UCs. Esse é um pressuposto fundamental para a qualidade da gestão ambiental das unidades protegidas.

Em linha complementar, espera-se, ainda, que o anseio do governo pela redução de custos nas UCs concessionadas não impeça que essas áreas mantenham uma equipe de campo, em quantidade suficiente para a melhoria dos serviços inerentes à conservação ambiental nas demais áreas das UCs que não estão sob o regime da concessão, sendo este um dos objetivos que justificam o Programa.

Recomenda-se que as equipes envolvidas na estruturação e gestão dos contratos sejam ampliadas, multidisciplinares e compostas por servidores efetivos em constante qualificação para esta finalidade. Ao lado disso, recomenda-se também que sejam elaborados relatórios de fiscalização dos contratos, contemplando não apenas os dados econômicos, como também aspectos qualitativos dos projetos, e que tais documentos sejam compartilhados com conselheiros de UCs e divulgados nos *sites* oficiais dos órgãos gestores das UCs, visando-se maior transparência quanto aos resultados gerados com as concessões, contribuindo para a redução dos questionamentos da população diante desse novo cenário de gestão das UCs.

Por se tratar de contratos, em sua maioria recentes, o real impacto das concessões no ambiente protegido implica em uma análise mais aprofundada ao longo dos próximos anos, mediante o avanço e a maturidade dos contratos das UCs nacionais e estaduais. Para esta análise continuada, recomenda-se, como estudo futuro, a utilização das metodologias de efetividade de gestão das unidades de conservação concessionadas, visando identificar aprimoramentos ou retrocessos em seus resultados.

REFERÊNCIAS

ADAMS, C; BORGES, Z.; MORETTO, E. M.; FUTEMMA, C. **Governança Ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo. v. 25. n. 81. p. 1-13, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/58184/governanca-ambiental-no-brasil--acelerando-em-direcao-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ou-olhando-pelo-retrovisor-/i/pt-br>>. Acesso em: 08 de abr. de 2021. 13p.

ARAUJO, M.A.R.; **Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial.** Belo Horizonte: SEGRAC, 2007. 272 p.

ARAUJO, M.A.R.; MARQUES, C.P. & CABRAL, R.F.B. **Unidades de Conservação no Brasil: O Caminho da Gestão para Resultados.** Org. NEXUS. Editora RIMA. São Carlos, 2012, 536 p.

BABY, André Luís Torres. **Análise da implementação e efetividade dos parques nacionais brasileiros.** Orientador: Fernando Burgos Pimentel dos Santos. Dissertação (mestrado profissional MPGC). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2020. 135 p. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29210/Trabalho%20Aplicado%20ANDRE%20BABY_Entrega_Final_V2021_1.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BDMG. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Relatório referente ao Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira do Projeto Rota Lund.** Nov. de 2020. 42p. Disponível em Processo SEI nº 1410.01.0000463/2018-4.

BRASIL. 1995. **Lei 9.074, de 07 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm>. Acesso em: 07 de abr. de 2021.

BRASIL. 1995. **Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 04 de nov. de 2020.

BRASIL. 1998. **Lei 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 07 de abr. de 2021.

BRASIL. 1999. **Lei 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras

providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em: 04 de abr. de 2021

BRASIL. 2000. **Lei Federal nº 9.985 de 19 de julho de 2000 e Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. SNUC. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. 5.ed. aum. Brasília: MMA/SBF, 2004. 56p. Disponível em:< <https://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/10/SNUC-LEI-N-9-985-DE-18-DE-JULHO-DE-2000-livro.pdf>>. Acesso em: 12 de dez. de 2021

BRASIL. 2004. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 04 de abr. de 2021.

BRASIL. 2006. **Decreto Federal nº 5.758 de 14 de abril de 2006**. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm> . Acesso em: 11 de jul. de 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA. **Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação** (Áreas Protegidas do Brasil, 7). Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Áreas Protegidas. Brasília, 2009. 72p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008**. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf> Acesso em: 27 de nov. de 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Infraestrutura e Parcerias Para o Desenvolvimento: As Alianças Público-Privadas**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. 264 p. Disponível em:<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/assuntos-internacionais/SEAIN_Infraestrutura_PPP_web_8fev2017.pdf>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação- Dados Consolidados** – Atualizada em 28 de jan. de 2020. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 04 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – Painel Unidades de Conservação Brasileiras**. 2021. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjUxMTU0NWMTODkyNC00NzNiLWJiNTQtNGI3NTI2NjliZD>>

kzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBlNyJ9
>. Acesso em: 07 de abr. de 2021

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Lua Nova. Nº 45 -98 p.49 a 95. 1998

BRUMATTI, P. N. M. **O espelho das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades**. 2020. 297p.

CAMARGO, A. R **Serviço Florestal do Brasil**. MAPA – Memória da Administração Pública Brasileira. Arquivo Nacional. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/801-servico-florestal-do-brasil>>. 2020. Acesso em: 10 de abr. de 2022.

CAPELARI, M. et al. **Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 54 (6). p.1691-1710, nov. - dez. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/ZJnBVpLt3dBL6yyLY6krpGN/?lang=pt>>. Acesso em: 10 de nov. de 2021.

CARNEIRO, R., MENICUCCI, TMG. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. In Fundação Oswaldo Cruz. A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. vol. 1. p. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>>. Acesso em: 20 de mai. 2021.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª Ed. São Paulo: Atlas. 2019. 1352p.

CDB – **Convention on Biological Diversity**. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 02 de dez. de 2020.

CHEN, X.; WANG, N.; and WU, G. **Public Private Partnerships, a Value for Money Solution for Clean Coal District Heating Operations. Sustainability**. Abril, 2019. 19p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/332571021_Public_Private_Partnerships_a_Value_for_Money_Solution_for_Clean_Coal_District_Heating_Operations/link/5cbea72e4585156cd7ab6069/download>. Acesso em: 07 de jun. de 2021

CHENG, Z.; et al. **Does PPP Matter to Sustainable Tourism Development? An Analysis of the Spatial Effect of the Tourism PPP Policy in China. Sustainability** 2018, 10, 4058. <https://doi.org/10.3390/su10114058>. 15p. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/10/11/4058/htm>>. Acesso em: 07 de jun. 2021.

CIFUENTES, M.A.; IZURIETA, A.; e FARIA, H.H. 2000. **Measuring Protected Area Management Effectiveness**. Turrialba, Costa Rica: WWF, IUCN e GTZ. 105 p. Technical Series: II. Disponível em: <

<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2000-131.pdf>>. Acesso em: 01 de abr. de 2021.

DA RIVA, A.L.; WEISS, R.L. **Braços adicionais para a conservação: o papel estratégico das parcerias com o setor privado**. In: ARAUJO, M.A.R, MARQUES, C.P.; BITTENCOURT, R.F. (Orgs.). *Unidades de Conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados*. São Carlos: Rima Editora. 2012. Cap. 26, p. 461-486.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 3ª ed. São Paulo: Núcleo de apoio à pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras – USP. 2000. 161p.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 27ª Edição – São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 33ª Edição – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOUROJEANNI, M. **Vontade Política para Estabelecer e Manejar Parques**. In: TERBORGH, J. et al. (Org.) *Tornando os Parques Eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação o Boticário de Proteção a Natureza, 2002.p.347-362.

EAGLES, P. F.J., MCCOLL, S. F. and HAYNES, C. D.A. ***Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management***. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. (2002) Xv + 183p.

ERVIN, J. 2003 WWF: ***Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology*** WWF Gland, Switzerland. 52p. Disponível em: <<https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/rappam.pdf>>. Acesso em: 27 de mar. De 2021

FERREIRA, M.C. et al. ***Collapse of National Protected Areas In Brazil: The Example of Minas Gerais State***. Revista Parks Vol 26.2 November 2020.

GODÓI, B.R. **As descobertas de Peter Lund e as contribuições de seu legado científico para a arqueologia mineira**. Revista do Instituto de Ciências Humanas v. 16 n. 24 (2020): p. 128 -139.

HOCKINGS, M., Stolton, S., LEVERINGTON, F., DUDLEY, N. and COURRAU, J. (2006). ***Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas. 2nd edition***. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 121p. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAG-014.pdf>> Acesso em: 27 de mar. de 2021.

IUCN. ***Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development***. Anna Spenceley, Susan Snyman, and Paul F. J. Eagles. June 2017.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília, 2014. Disponível em: <

https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao/Relatorio_de_Gestao_TCU_2013.pdf >. Acesso em: 21 de nov. 2020.

ICMBIO. **Editais Diversos. 2020a.** Disponível em: <www.icmbio.gov.br/portal/licitacoes1/editais>. Acesso em: 21 de nov. 2020.

ICMBIO. **Concessão nos Parques.** 2020b.[s.d.]. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/10758-concessao-nos-parques>>. Acesso em: 15 de dez. de 2020.

ICMBIO. Manual de Aplicação. **Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe).** 2020c. Disponível em: <http://samge.icmbio.gov.br/uploads/home/2020_11_06/Manual_de_Aplicacao_SAMGe_2020_compact_V3.pdf> Acesso em: 29 de mar. de 2021.

ICMBIO. **Painel Dinâmico. Uso Público e Turismo.** 2021a. Disponível em: <http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 23 de mar. de 2021.

ICMBIO. **Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe).** 2021b. Disponível em: <<http://samge.icmbio.gov.br/#projeto>>. Acesso em: 26 de mar. de 2021.

IEF. Instituto Estadual de Florestas. 2020. **O Programa de Concessão de Parques Estaduais.** Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/component/content/article/2697>>. Acesso em: 28 de mar. de 2021

ICMBIO. 2021. **Edital de Concessão da Rota das Grutas Peter Lund.** Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/component/content/article/3231>>. Acesso em: 15 de fev. de 2022

KLIJN, E.H. and TEISMAN, G. R. *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases.* *The British Academy of Management Conference, London, 2002, 17p.* Disponível em: <<http://www.cati.org.pl/download/PPP/SWIAT/WPROWADZONE/PPP%20DUTCH%202002.pdf>> Acesso em 17 de maio de 2021.

LEVERINGTON, F. et al. *A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness.* *Environmental Management.* 2010.

MAFRA, F. **Os serviços públicos e a distinção entre autorizações, permissões e concessões.** Revista Âmbito Jurídico. Rio Grande, VIII, n. 20, fev 2005. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-servicos-publicos-e-a-distincao-entre-autorizacoes-permissoes-e-concessoes/>>. Acesso em: 07 de dez. de 2020.

MARETTI.C. et al. **Áreas Protegidas: Definições, Tipos e Conjuntos – Reflexões Conceituais e Diretrizes para Gestão.** In Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação. WWF-Brasil/IPÊ– Instituto de

Pesquisas Ecológicas. Organizadora: Maria Olatz Cases. WWF-Brasil, Brasília, 2012. p. 331 a 367

MARQUES NETO, F.A. **As parcerias público-privadas no saneamento ambiental.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia; Nº 2; mai-jun-jul, 2005. 38p. Disponível em: <<http://www.stiueg.org.br/Documentos/7/PPP-FLORIANO%20AZEVEDO.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2021.

MEGGINSON, W. L. and NETTER, J. M. *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization.* *Journal of Economic Literature*, 2000. 66p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/1929649.pdf>>. Acesso em: 30 de jun de 2021.

MERCADANTE, M. **Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC.** In: Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o Regime Jurídico das Unidades de Conservação. Benjamin, Antônio Herman (org). 2001. p.190-231. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331332561_Uma_decada_de_debate_e_negociacao_a_historia_da_elaboracao_da_Lei_do_SNUC>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 47.101, de 05 de dezembro de 2016.** Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-47101-2016-minas-gerais-decreta-situacao-de-calamidade-financeira-no-ambito-do-estado>>. Acesso em: 16 de nov. de 2021.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 5513, de 12 de dezembro de 2016.** Reconhece o estado de calamidade pública de ordem financeira no Estado de Minas Gerais nos termos do Decreto 47101, de 5 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5513&comp=&ano=2016>> Acesso em: 16 de nov. de 2011.

MINAS GERAIS. **Acordo de Cooperação Técnica nº 01 de 2019.** Diário Oficial. Diário do Executivo. Instituto Estadual de Florestas. Caderno 1; p. 24. Publicado em: 16 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/2019/PARC/Acordo_de_Cooperacao_-_PARC_Assinado.pdf>. Acesso em: 07 de jul de 2021.

MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta SEMAD/IEF/SETUR/SETOP nº 01, de 17 de maio de 2019.** Institui Comitê Executivo para desenvolvimento das atividades necessárias à consecução do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2019. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=48962>>. Acesso em: 07 de jul. de 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.767/2019.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47767&comp=&ano=2019>>. Acesso em: 07 de jul. de 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.892 de 14 de março de 2020**. Estabelece o Regulamento do Instituto Estadual de Florestas. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47892&comp=&ano=2020&aba=js_textoOriginal>. Acesso em: 07 de jul. de 2021.

MONTEIRO, L.D. **Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais**. Rev. Gestão Organizacional. v. 9 n. 3; nov.; 2017. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/3253>>.

MOURA, A.M.M. **Trajatória da Política Ambiental no Brasil**. In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas / org. Adriana Maria Magalhães de Moura. – Capítulo 1. p.13-43. Brasília: Ipea, 2016. 352 p.

NEDER, V. **BNDES Prepara Concessão de Parques Nacionais até o Fim de 2021**. O Estado de São Paulo. 17 de outubro de 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-prepara-concessao-de-parques-nacionais-ate-o-fim-de-2021,70003478503>. Acesso em: 15 de nov. de 2021.

NICOLA, M. W. **Análise crítica da adoção de concessões e parcerias público-privadas em infraestrutura e serviços públicos**. Revista Especialize On-line IPOG - Goiânia - Ano 9, Edição nº 16 Vol. 01 dezembro; 2018. Disponível em: <<https://ipog.edu.br/wp-content/uploads/2020/11/mauricio-winter-nicola-316181911.pdf>>. Acesso em: 05 de jul. de 2021

NPS. United States National Park Service. 2021. **Concessions**. Disponível em: <<https://www.nps.gov/subjects/concessions/index.htm>> Acesso em: 28 de mar. de 2021

O ECO. **O que é um Parque Nacional**. 24 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28241-o-que-e-um-parque-nacional/>. Acesso em: 07 de abr. de 2021

OLIVEIRA, E. **Aos 40 anos, a Política Nacional do Meio Ambiente precisa reconstruir as suas bases de sustentação**. Jornal O Eco. 31 de agosto de 2021. Disponível em: < <https://oeco.org.br/reportagens/aos-40-anos-a-politica-nacional-do-meio-ambiente-precisa-reconstruir-as-suas-bases-de-sustentacao/>>. Acesso em: 10 de nov. de 2021

OMT. Organização Mundial de Turismo. **Relatório estratégia de desenvolvimento turístico “Rota das Grutas de Lund”**. Minas Gerais, Brasil, 2010.

PARDINI, H. **O Desafio do Uso Público nas Unidades de Conservação Brasileiras**. In: O Caminho da Gestão para Resultados. Org. NEXUS. Editora RIMA. São Carlos, 2012, p.125-136.

PIMENTEL, D. S. **Os "parques de papel" e o papel social dos parques**. 2008. Tese (Doutorado em Recursos Florestais) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008. doi:10.11606/T.11.2008.tde-13102008-134757. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11150/tde-13102008-134757/publico/Douglas_Pimentel.pdf>. Acesso em: 10 de nov. 2020.

PINHEIRO, A. C., et al. **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento.** São Paulo: IFC, 2015. 245 p. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>>. Acesso em 22 de jun. de 2021.

PORTO, L. e FREIRE, P. **As Parcerias Público-Privadas: melhorias e retrocessos na execução de obras e serviços públicos.** Revista Latino-Americana de Estudos Científico - RELAEC - ISSN: 2675-3855. v.01, n.05, set-out 2020. 35p. Disponível em:< <https://periodicos.ufes.br/ipa/article/view/33054/21836>>. Acesso em: 23 de jun. de 2021

RADDAR PPP. **Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP.** 2015. 128p.

RIBEIRO, M. P. Concessões e PPPs: **Melhores Práticas em Licitações e Contratos.** São Paulo, Ed. Atlas, 2011. 27p. Disponível em: < <https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/>>. Acesso em: 23 de jun de 2021.

ROCHA, D.D.S. **Uso Público nas Unidades de Conservação.** [Apresentação]. Disponível em: #S<https://www.youtube.com/watch?v=q0fQWODYmVM>. SemeiaLive | Para além das concessões: perspectivas sobre modelos de parcerias em parques - YouTube, 2020.

RODRIGUES, C.G.O e GODOY, L.R.C. **Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais.** Rev. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013. Editora UFPR.

RODRIGUES, C.G.O. e ABRUCIO, F.L. **Parcerias e Concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: Possibilidades e limitações de um novo modelo de governança.** Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. São Paulo, v. 13, p. 105-120, set/dez 2019.

ROMA, J. et al. **O estado da biodiversidade – parte 2: biomas brasileiros.** In: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (Org.). Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010. v. 7, p. 227-245.

SEMAD e IEF. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Instituto Estadual de Florestas. **Diagnóstico e Plano de Trabalho para Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação Estaduais de Minas Gerais.** Elaboração: Grupo de Trabalho instituído pela Resolução Conjunta SEMAD/IEF N° 2.089, de 4 de jun. de 2014. Belo Horizonte, set. 2014. 154p.

SEDEST. Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo do Estado do Paraná. **Processo de Concessão do Parque de Vila Velha.** Disponível em: <<https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Processo-de-Concessao-do-Parque-de-Vila-Velha>> Acesso em: 12 de nov. de 2021.

SEMEIA. **Unidades de Conservação no Brasil: a contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico.** Instituto Semeia. São Paulo, 2014. 53 p.

SEMEIA. **Modelos de gestão aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil.** Instituto Semeia. São Paulo, 2015. 59 p.

SEMEIA. **Guia para Gestão de Contratos de Parcerias em Parques.** Instituto Semeia. São Paulo, 2019a.

SEMEIA. **Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: A Perspectiva dos Gestores.** São Paulo, 2019b. Disponível em: <http://semeia.org.br/publicacoes.php#:~:text=A%20quarta%20edi%C3%A7%C3%A3o%20da%20pesquisa,cotidianamente%20na%20gest%C3%A3o%20dessas%20C3%A1reas>. Acesso em: 02 de dez. de 2020.

SEMEIA. **Guia Prático de Parcerias em Parques.** Instituto Semeia. São Paulo, 2019c. 45p. Disponível em: https://semeia.org.br/arquivos/2019_Guia_pratico_de_Parcerias_em_Parques.pdf. Acesso em: 02 de ago. de 2021.

SEMEIA. **Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil: Ecoturismo e potencial econômico do patrimônio natural brasileiro.** São Paulo, 2021. Disponível em: https://semeia.org.br/arquivos/2021_ParquesComoVetoresdeDesenvolvimentoparaoBrasil.pdf. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

SILVA, R.B.M. **Processos de Concessões Turísticas em Parques Brasileiros: Análise Histórica para Enriquecimento do Modelo.** IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas, 139 pp., 2019.

SILVA et. al. *Funding deficits of protected areas in Brazil. Land Use Policy.* Volume 100. January, 2021, 104926. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837720306207?dgcid=author&fbclid=IwAR1o9e3-vljf1kgMMj-6S0cs3gGN9ghufYds7QTevhdo5OZlk_qSiy79c-w#! Acesso em: 21 de jan. de 2022

SILVEIRA, D.B. e HARET, F. **A Crise no Conceito Clássico de Serviço Público e sua Repercussão no Regime Jurídico das Taxas.** Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor REPATS. Brasília, V. 3, nº 2, p. 245-275, jul.-dez., 2016. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/7701/pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2021.

SIMA. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Editais de Concessão. Disponível em <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/editais>. Acesso em 15 de nov. de 2021.

SOUZA, T. V. S. B.; SIMOES, H. B. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017: Sumário Executivo.** ICMBio. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publica>

coes-diversas/contribuicoes _economicas_turismo_2018.pdf>. Acesso em 15 de nov. de 2020.

TAMOIOS. **Parcerias Público-Privadas (PPP) para conservação e desenvolvimento da Rota Lund – MG**. Tamoios Inteligência Geográfica, 2012. 128p.

TERBORGH, J. e SCHAIK, C.V. **Porque o Mundo Necessita de Parques**. In: TERBORGH, J. et al. (Org.) *Tornando os Parques Eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação o Boticário de Proteção a Natureza, 2002.p. 25-36.

THE WORLD BANK GROUP, 2016. *An Introduction to Tourism Concessioning: 14 Characteristics off Successful Programs*. Washington D.C., 31p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/304300673_An_introduction_to_tourism_concessioning_14_characteristics_of_successful_programs>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001

YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. (Org.). **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. Rio de Janeiro, Conservação Internacional, 2018. 180p.

WYMAN, M.; BARBORAK, J.R; INAMDAR, N.; STEIN, T. “*Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: A Review of the Field.*” In: *Forests* 2, no. 4. December 2011; p. 913–928. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1999-4907/2/4/913/pdf>>. Acesso em: 15 de nov. 2020.

WWF-Brasil e ICMBio. **Efetividade de Gestão das unidades de conservação federais - Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010**. Resumo Executivo. Brasília, 2012. Disponível em: <[relatrio-20rappam-202005-20x-202010-20-20resumo-20executivo-pdf](http://www.gov.br/relatrio-20rappam-202005-20x-202010-20-20resumo-20executivo-pdf)> (www.gov.br)>. Acesso em: 02 de dez. 2020

WWF-Brasil. **Implementação da Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação (RAPPAM) em Unidades de Conservação estaduais de Minas Gerais**. Brasília - DF, 2016. 102 p. Bibliografia [ISBN: 978-85-5574-026-8]. Disponível em: <[rappam_mg_web.pdf](http://www.rappam_mg_web.pdf) (d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net)>. Acesso em: 02 de dez. 2020.

WWF-Brasil e ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). **Avaliação da Gestão das Unidades de Conservação: Métodos RAPPAM (2015) e SAMGE (2016)**, 1a. ed. WWF-Brasil, Brasília 125p. 2017. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DMAG/WWF-Rappam_SAMGe2015V1.pdf>. Acesso em: 08 de abr. de 2021.

WWF. **Unidades de Conservação no Brasil. 2020**. Disponível em: <https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/factsheet_uc_tema03_2020.pdf>. Acesso em: 02 de dez. de 2020.

ZEMA, R. **Liberdade ainda que tardia**. Plano de Governo. 2018. Disponível em:
<[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/
oficial/2018/BR/MG/2022802018/130000600702//proposta_1533160671813.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/MG/2022802018/130000600702//proposta_1533160671813.pdf)>
Acesso em:: 24 de fev. 2022.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GERENTES DE UCS

ROTEIRO PRELIMINAR DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM GESTORES UCS

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa de mestrado em desenvolvimento pela aluna Cecília Fernandes de Vilhena, do Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, turma 2020 – 2022, intitulada “**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) NA GESTÃO DOS PARQUES NO BRASIL: Perspectivas e desafios na implementação do Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais**”.

O objetivo dessa entrevista é buscar maiores informações sobre a política das concessões turísticas em Parques Nacionais e Estaduais, bem como de algumas percepções dos agentes públicos envolvidos nesse processo. Se não se sentir confortável com alguma pergunta você pode manifestar ou mesmo não responder. Desde já me coloco a disposição para demais esclarecimentos e sugestões.

Obrigada por sua colaboração!

OBS: Asseguro que qualquer informação aqui solicitada será usada para fins acadêmicos e científicos e que está assegurada a garantia do sigilo das suas informações. Você autoriza a gravação dessa entrevista para melhor análise dos dados posteriormente?

Entrevista No. _____

Data: _____

Local: _____

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

1. Nome: _____
2. Unidade de Conservação que representa: _____
3. Cargo/função: _____
4. Tempo no cargo: _____

SOBRE A GESTÃO ATUAL DA UC (antes da concessão)

5. Quais são os principais desafios/problemas enfrentados pela UC? (conflitos, limites, legislação, quantidade de pessoal, capacidade técnica do pessoal, burocracia, recursos financeiros...).

6. Estes problemas representam graves conflitos para a gestão do Parque? DE que maneira?
7. O que tem sido feito em relação a estes problemas?
8. Você acredita que a situação melhorou ou piorou nos últimos anos?
9. Na sua opinião, o que poderia ser feito para resolver estas questões?
10. Na sua rotina de trabalho, saberia estimar quanto tempo **você** se dedica a gestão da visitação na UC?

Até 20%	De 21 a 40%	De 41% a 60%	De 61 a 80%
De 80 a 100%			
11. E às outras atividades? (administrativas, conservação e monitoramento, pesquisa e educação ambiental)

Administrativas - Até 20%	De 20% a 40%	De 40% a 60%	De 60 a 80%	De 80 a 100%
Pesquisa e Educação Ambiental - Até 20%				
De 20% a 40%				
De 40% a 60%				
De 60 a 80%				
De 80 a 100%				
Conservação e monitoramento - Até 20%				
De 20% a 40%				
De 40% a 60%				
De 60 a 80%				
De 80 a 100%				
12. E como é a dedicação da sua equipe?

Visitação: Até 20%	De 20% a 40%	De 40% a 60%	De 60 a 80%	De 80 a 100%
Administrativas - Até 20%				
De 20% a 40%				
De 40% a 60%				
De 60 a 80%				
De 80 a 100%				
Pesquisa e Educação Ambiental - Até 20%				
De 20% a 40%				
De 40% a 60%				
De 60 a 80%				
De 80 a 100%				
Conservação e monitoramento - Até 20%				
De 20% a 40%				
De 40% a 60%				
De 60 a 80%				
De 80 a 100%				

SOBRE O TURISMO NA UC

13. Na sua opinião, fomentar o turismo nos Parques/Monumentos é uma atividade importante para que a UC alcance seus objetivos de criação? Explique.
14. Quais impactos (positivos e negativos), você acredita que são causados pela exploração turística no Parque/Monumento do qual é responsável? (impactos econômico-financeiros, socioculturais e ambientais)
15. Quais são os principais desafios relacionados à melhoria do turismo na UC?

CONHECIMENTO SOBRE O PROJETO DE CONCESSÃO, ENVOLVIMENTO E OPORTUNIDADES DE CAPACITAÇÃO

16. Você participou/está participando do processo de estruturação da Concessão? Explique como foi/está sendo o seu envolvimento.
17. Você participou de algum curso ou ação de qualificação relacionado ao tema de concessão/parcerias em UCs? Explique.

18. Você acredita que esse Programa se aplica a todos os Parques e Monumentos do Estado? Se não, quais deveriam ser os critérios utilizados para fazer ou não uma concessão? Explique.
19. Quais são suas principais dúvidas em relação a este Projeto?
20. Na sua opinião, como está sendo a participação do conselho e da comunidade local neste processo? Explique.
21. Quais são os principais conflitos/pontos de divergência do projeto com a comunidade local?

SOBRE AS MOTIVAÇÕES, RISCOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO

22. Qual o principal fator/motivação que, na sua opinião, levou o governo a desenvolver o programa de concessão em Parques?
23. Quais são seus principais receios em relação ao projeto de concessão da UC que você gerencia
 - 23.1 Relacionados a estruturação (antes da concessão)
 - 23.2 Relacionados a gestão contratual (após a concessão)
24. Tem algum aspecto do Projeto de concessão que você acredita que deveria estar sendo estruturado ou conduzido de forma diferente?
25. Na sua opinião, quais serão as efetivas contribuições desse modelo de concessão com a iniciativa privada? E os riscos do projeto? Explique
26. Você acredita que haverá economia de recursos públicos com o projeto e consequentemente será disponibilizado mais recursos para investimentos na conservação das UCs?
27. Você acredita que haverá maior degradação ambiental no Parque/Monumento??

CAPACIDADE ESTATAL

28. Você acredita que o Estado e o IEF estão bem estruturados para elaborar os editais de licitação das concessões do PARC?
29. Você acredita que o Estado/IEF está bem estruturado para gerir os contratos de concessão/parcerias que estão sendo/serão firmados?
30. Você acredita que você e sua equipe poderão se dedicar mais as ações de conservação da UC, após o início da gestão pelo Concessionário? Comente.
31. Você acredita que as estratégias de monitoramento/fiscalização contratual serão eficientes?
32. Que sugestão você daria para a melhor estruturação do PARC?
33. E para a gestão/monitoramento do Projeto de Concessão da UC em que atua?
34. Quais as maiores dificuldades do processo para o gestor (gestores) do parque?
- 35. Gostaria de acrescentar alguma observação adicional sobre o tema desta pesquisa? Considerações, sugestões, comentários...**

Agradeço imensamente pela atenção e tempo disponibilizado.

APÊNDICE B – FORMULÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS DAS UCS

26/09/2021 21:56

Pesquisa Acadêmica

Pesquisa Acadêmica

Convidamos você a contribuir com o projeto de pesquisa intitulado "PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) NA GESTÃO DOS PARQUES NO BRASIL: Perspectivas e desafios na implementação do Programa de Concessão dos Parques Estaduais de Minas Gerais" em desenvolvimento no âmbito do Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, turma 2020 – 2022.

Sua colaboração é muito importante!

O questionário tem duração de apenas 05 minutos, aproximadamente, e está assegurado o sigilo das suas informações.

Caso tenha alguma dúvida sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com a responsável pela pesquisa, Cecília, através do e-mail cecilia.vilhena11@gmail.com.

***Obrigatório**

1. E-mail *

2. Você é conselheiro de qual(is) unidade(s) de conservação? (caso seja conselheiro de mais de uma UC pode optar por responder mais de um formulário, dar uma visão geral sobre o processo nas UCs que representa ou escolher uma das UCs em que atua para respostas) *

Marque todas que se aplicam.

- Parque Estadual do Sumidouro
- Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato
- Monumento Natural Estadual Peter Lund
- Parque Estadual do Ibitipoca
- Parque Estadual do Itacolomi
- Parque Estadual do Rio Doce
- Parque Estadual do Biribiri
- Parque Estadual do Pico do Itambé
- Parque Estadual do Rio Preto
- Parque Estadual Serra do Rola Moça

3. Qual a sua faixa etária (idade)? *

Marcar apenas uma oval.

- de 18 a 29 anos
- de 30 a 39 anos
- de 40 a 49 anos
- de 50 a 59 anos
- acima de 59 anos

4. Há quanto tempo você possui a função de conselheiro nesta unidade de conservação? *

Marcar apenas uma oval.

- Há menos de 01ano
- Entre 01 e 02 anos
- Há mais de 02 anos

5. Qual setor você representa neste conselho? *

Marcar apenas uma oval.

- Setor privado
- Sociedade Civil (ONGs, OSC, Associações, Sindicatos...)
- Instituições do setor de ensino e pesquisa
- Setor público

6. Qual a sua principal relação com o Parque ou Monumento do qual é conselheiro?

*

Marcar apenas uma oval.

- Pesquisador
- Morador do entorno ou do interior da UC
- Gestor público
- Empresário com atuação na região em áreas distintas a do turismo, cultura e lazer
- Comercializa serviços ou produtos turísticos na região (condutor, artesão, empresário de serviços de apoio ao turismo - restaurante/ meio de hospedagem/ equipamento cultural ou de lazer, ...)
- Usuário do Parque/Monumento (esportista, visitante...)
- Outro: _____

7. Na sua opinião, a gestão atual do Parque/Monumento exclusiva pelo IEF é: *

Marcar apenas uma oval.

- Excelente
- Boa
- Regular
- Ruim
- Péssima

8. Assinale abaixo, quais são, na sua opinião, os 03 (três) principais desafios enfrentados pelo IEF na gestão dos Parques/Monumentos (ASSINALE ATÉ 03 DESAFIOS) *

Marque todas que se aplicam.

- Recursos financeiros insuficientes
- Recursos humanos insuficientes
- Existência de muitos conflitos pelo uso da terra (falta de regularização fundiária, presença de gado, caça e pesca...)
- Recurso humano pouco qualificado para a diversidade de funções que precisam desempenhar
- Dificuldade de relacionamento com as comunidades do entorno
- Dificuldade de gerir a visitação turística
- Insuficiência de insumos básicos
- Ausência de dados científicos sobre a biodiversidade local

Outro: _____

9. O que você acha da atual política de concessões de unidades de conservação no Estado de MG? *

Marcar apenas uma oval.

- Totalmente Positiva
- Mais positiva do que negativa
- Mais negativa do que positiva
- Totalmente negativa
- Não sei opinar

10. Qual a importância do desenvolvimento da atividade turística no Parque/Monumento que você representa para o cumprimento dos seus objetivos de criação? Atribua uma nota de 01 a 05 conforme sua opinião. *

Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5	
<input type="radio"/> Não é importante <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> Muito Importante					

11. Qual a sua opinião sobre as seguintes afirmações relacionadas aos benefícios possíveis da concessão de serviços turísticos no Parque ou Monumento do qual você é conselheiro? *

Marque todas que se aplicam.

	Concordo Totalmente	Concordo Parcialmente	Não concordo nem discordo	Discordo	Não sei/ Prefiro não responder
Vai gerar mais empregos e renda para os moradores do entorno	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vai ampliar as oportunidades de lazer e serviços, garantindo mais segurança e satisfação aos visitantes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vai desonerar a equipe do IEF na UC que deixará de se dedicar à visitação da UC e poderá se dedicar melhor nas atividades de conservação ambiental do Parque/Monumento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A concessão é uma solução inovadora para os atuais problemas e falta de recursos nos Parques	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A concessão vai aumentar a divulgação da região e valorizar o meio ambiente e cultura local	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A equipe do Parque/Monumento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26/09/2021 21:56

Pesquisa Académica

será mais
qualificada

Vai economizar
recursos públicos

Com economia de
recursos públicos, o
Estado irá investir
mais na
conservação
ambiental desta UC
e de outras UCs
estaduais

12. Qual a sua opinião sobre as seguintes afirmações relacionadas aos malefícios possíveis da concessão de serviços turísticos no Parque ou Monumento do qual você é conselheiro? *

Marque todas que se aplicam.

	Concordo Totalmente	Concordo Parcialmente	Não concordo nem discordo	Discordo	Não sei/ Prefiro não responder
O aumento no nº de visitantes vai causar danos ambientais ao Parque/Monumento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os preços cobrados serão aumentados e ficarão inacessíveis à população	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O aumento no nº de visitantes vai causar desvalorização da cultura local e contraste acentuado entre a riqueza de turistas e a pobreza da comunidade anfitriã	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vai haver mais desemprego na comunidade local	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O governo esta privatizando os Parques e o concessionário poderá fazer o que quiser com o patrimônio público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A busca pelo lucro de um parceiro privado (concessionário) é incompatível com o objetivo de conservação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26/09/2021 21:56

Pesquisa Acadêmica

ambiental de uma
unidade de
conservação

13. Com relação ao processo de formalização da concessão, assinale a alternativa que descreve melhor o seu conhecimento sobre o assunto e participação *

Marque todas que se aplicam.

	Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Não concordo e nem discordo	Discordo	Não sei/ Prefiro não responder
O processo de concessão foi/tem sido participativo e os conselheiros têm/tiveram ou ainda terão oportunidade de se manifestar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O conselho consultivo da UC é o fórum mais adequado para compartilhar as informações sobre a concessão e colher contribuições	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As sugestões dadas pelos conselheiros no processo foram/serão analisadas e, na medida do possível, incorporadas ao contrato de concessão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Não houve e nem haverá oportunidade de participação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A participação dos conselheiros foi/tem sido/será restrita e não será levada em consideração para a estruturação do projeto de concessão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O projeto foi ou será apresentado no momento adequado para a devida participação/contribuição dos conselheiros e da sociedade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concessão é o mesmo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26/09/2021 21:56

Pesquisa Acadêmica

que privatização

A concessão de parques no formato proposto prevê somente o repasse a um privado do direito de explorar a atividade turística, sob as diretrizes do Estado previstas em contrato e por um tempo determinado

14. Identifique entre os aspectos abaixo, quais são, na sua opinião, os 03 (três) mais importantes para o sucesso da concessão no Parque/Monumento. *

Marque todas que se aplicam.

- Garantir a adequada fiscalização do contrato de concessão pelo IEF e aplicar as penalidades previstas em contrato caso o concessionário não cumpra as regras estabelecidas contratualmente
- Promover o crescimento da visitação
- Contratar mão de obra local e gerar empregos e renda
- Garantir transparência e envolvimento da comunidade local ao longo de todo o período do contrato
- Colocar a conservação em 1º lugar e aceitar que algumas áreas devem ter restrição da visitação
- Elaborar um bom contrato
- Selecionar uma empresa parceira (concessionária) ética e competente para desempenhar o serviço
- Não acredito na possibilidade de sucesso deste projeto de concessão

Outro: _____

15. Gostaria de adicionar algum comentário sobre sua percepção a cerca do processo de concessão dos serviços de visitação nos parques estaduais?
