

## OS PARQUES NACIONAIS DA ARGENTINA E DO BRASIL: ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO USO PÚBLICO

VIRGINIA MARTINS FONSECA<sup>1</sup>  
ROBERTO NICOLAS BUSTOS CARA<sup>2</sup>

DOI: <https://doi.org/10.47977/2318-2148.2021.v9n14p19>

### RESUMO

O reconhecimento das Áreas Protegidas, especialmente os parques, que estabelece como objetivos a preservação de santuários cênicos e a necessidade de atender aos interesses das sociedades (como locais para a prática de atividades recreativas), evidencia uma simbiose entre uso público e áreas naturais protegidas. Nesse cenário, avalia-se a importância do uso público nos parques nacionais da Argentina e do Brasil, aplicando como metodologia o estudo de caso (Yin, 2010), associado a coleta de dados (documentação, cadastro de arquivos, observação direta e física artefatos); para realizar a análise de conteúdo (Bardin, 2011). Foram identificadas 41 publicações, as quais deveriam relacionar os termos: parques nacionais, uso público, e patrimonialização; como critério textual por característica sintática. Como resultado, constatou-se que há uma diferença significativa no arcabouço político-institucional apresentado nos dois países no que se refere ao uso público. Isso não significa que a proposta de um seja melhor do que a do outro, mas há na Argentina, considerando a documentação analisada, uma política nacional focada na promoção do uso público nestes territórios, bastante diversa e relevante, que pode inspirar importantes práticas no Brasil.

**Palavras-Chave:** Patrimônio Natural; Áreas Protegidas; Política de Incentivo ao Turismo.

## LOS PARQUES NACIONALES DE ARGENTINA Y BRASIL: ASPECTOS CONTEMPORÁNEOS DEL USO PÚBLICO

### RESUMEN

El reconocimiento de Áreas Protegidas, en especial los parques, establece como objetivos: la preservación de santuarios escénicos y necesidad de atender los intereses de las sociedades (como lugares para la práctica de actividades recreativas), poniendo en evidencia una simbiosis entre uso público y áreas naturales protegidas. En este escenario, se evaluó el rol de avance del uso público en los parques nacionales de Argentina y Brasil, aplicada una metodología basada en el estudio de caso (Yin, 2010), como técnica de

<sup>1</sup> Docente no curso de bacharelado em Turismo na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM (Diamantina/MG). Doutora em Geografia pela Universidad Nacional del Sur. Bolsista da CAPES (2012-2015). E-mail: [virginia.martins@ufvjm.edu.br](mailto:virginia.martins@ufvjm.edu.br)

<sup>2</sup> Docente Extraordinario Consultor no Departamento de Geografia e Turismo da Universidad Nacional del Sur (Bahia Blanca - Argentina). Doutor em Geografía pela Universidad de Bordeaux III (França). E-mail: [usbustos@gmail.com](mailto:usbustos@gmail.com)

recoleción de datos (la documentación, registro de archivos, observación directa y artefactos físicos); y para la interpretación de los datos obtenidos, el análisis de contenido (Bardin, 2011). Considerase la identificación de 41 publicaciones en que el criterio textual por característica sintáctica debería relacionar los términos: parques nacionales; uso público; patrimonialización. Como resultados, constatase que existe una diferencia significativa en las interpretaciones del marco político-institucional presentadas en ambos los países en lo referente al uso público. Esto no significa que la propuesta de uno sea mejor que la del otro, pero se observa una mayor integración entre los discursos como política nacional de turismo en los parques en Argentina, considerando la documentación analizada.

**Palabras claves:** Patrimonio Natural; Áreas Protegidas; Política de Incentivos Turísticos.

## THE NATIONAL PARKS OF ARGENTINA AND BRAZIL: CONTEMPORARY ASPECTS OF PUBLIC USE

### ABSTRACT

The recognition of Protected Areas, especially parks, establishes as objectives: the preservation of scenic sanctuaries and the need to serve the interests of societies (such as places for the practice of recreational activities), highlighting a symbiosis between public use and protected natural areas. In this scenario, the importance of public use in the national parks of Argentina and Brazil is assessed, applying a methodology based on the case study (Yin, 2010), associated with data collection (documentation, file registration, direct observation and physical artifacts); to perform data interpretation through content analysis (Bardin, 2011). The identification of 41 publications was considered in which it should list, as textual criterion by syntactic characteristic, the terms: national parks; public use; patrimonialization. As a result, it was found that there is a significant difference in the interpretations of the political-institutional framework presented in both countries with regard to public use. This does not mean that the proposal of one is better than that of the other, but, in Argentina, there is a greater integration between the discourses, as national tourism politics in parks, considering the documentation analyzed.

**Keywords:** Natural Heritage; Protected Areas; Tourism Incentive Policy.

### INTRODUÇÃO

O conceito de Áreas Protegidas (APs) adotado neste trabalho é aquele que as reconhece como “espaços onde convergem os interesses naturais, culturais e espirituais em lugares de biodiversidade, como provedoras de bens e serviços dos ecossistemas, fonte de recursos para o desenvolvimento, por referirem-se como zonas onde se transmite culturas e sistemas de valores”, creditado no VI Congresso Mundial de Parques, em Durban, 2003 (IUCN, 2004).

No Brasil, geralmente, o termo adotado para áreas protegidas é unidade de conservação (UC). Para alguns estudiosos, pode parecer um conceito restrito, visto que o termo “área protegida” é usualmente adotado em âmbito internacional. Neste sentido, frisa-se que o primeiro documento nacional que apresenta o termo de UC é de 1979, intitulado

Plano do Sistema de Unidade de Conservação do Brasil, que designou o papel das unidades de conservação que deveriam ser criadas, na ocasião. Maria Teresa Pádua (Dourojeanni, 2015), uma das principais articuladoras do movimento preservacionista no Brasil e, que exerceu desde sua criação (e por mais de 18 anos) a função de diretora de parques nacionais no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), entende que o uso desse termo foi decorrente do Código Florestal de 1965, que definiu as Áreas de Preservação Permanente (APP). Essas, no dia a dia, eram chamadas de áreas protegidas e, portanto, usar o termo “áreas protegidas” também para parques, reservas e outras áreas naturais protegidas poderia causar confusão. Assim, o uso do termo unidades de conservação pode ser explicado, mas não sua origem. Ainda segundo Dourojeanni (2015), não há problema em adotar este termo, pois por se tratar de um termo para o qual não existe tradução para outras línguas, a própria literatura brasileira tem, cada vez mais, optado pelo termo áreas protegidas em artigos científicos.

Ademais, é relevante mencionar, ainda sobre esta questão conceitual, que em 2006 o governo federal instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). (Decreto nº 5.758/2006), ressignificando o conceito de AP, já que incluiu, além das UC, as Terras Indígenas, as Terras Quilombolas, as Áreas de Preservação Permanente, as Reservas Legais, e as Áreas de Reconhecimento Internacional.

Nesta seara, associar a contextualização de alguns aspectos das áreas protegidas (AP) aos pressupostos da Geografia implica compreender alguns princípios da territorialidade, uma vez que o sentido de territorialidade caminha para a apropriação e representação simbólica e cultural do território a partir das atividades humanas.

O estabelecimento mundial de áreas naturais protegidas adveio de ações pontuais em várias partes do planeta, não apenas como uma resposta ao uso antrópico desenfreado no território, mas também associado ao sentido de admiração pela magnitude da natureza. O reconhecimento destes territórios, no entanto, só é endossado em escala mundial a partir do envolvimento de líderes políticos e cientistas renomados (MCCORMICK, 1992), situação que visibiliza, desde os seus primórdios, as relações de poder e seus interesses quanto a preservação da natureza.

Considerando a complexidade de tais aspectos, mas sem a pretensão de esgotar a diversidade de princípios teóricos, nos parece apropriado sintetizar algumas percepções de Haesbaert (1997; 2004; 2011), que entende que para se pensar a territorialidade humana, deve-se considerar: 1) a multiescalaridade<sup>3</sup>, que abarca três noções básicas<sup>4</sup> dado o movimento espaço-tempo conjugado; 2) a multidimensionalidade, como conceito que enseja o entendimento de que o território, além de ser visto na perspectiva da dominação ou

<sup>3</sup> Da mesma forma, o conceito está associado às complexas relações de poder entre os mais diversos agentes que atuam em múltiplas escalas, ou seja, as múltiplas escalas em que o poder se manifesta e exerce.

<sup>4</sup> (i) flexibilidade (implica contrair o princípio do limite fixo e imutável); (ii) descontinuidade (confronta o argumento da contiguidade espacial) e; (iii) superposição (refuta a ideia de exclusividade do território, protegido pela existência de fronteiras demarcadas).

do controle politicamente estruturado, deve ser observado enquanto sentido de apropriação que, conseqüentemente, incorpora a dimensão simbólica, identitária e afetiva; e 3) as relações espaço-poder que estão intimamente relacionadas, posto que o território, como mediação espacial do poder, resulta na interação diferenciada entre as múltiplas dimensões desse poder, desde a sua natureza estritamente política até seu caráter propriamente simbólico.

Neste sentido, compreendemos a relação intrínseca entre tais pressupostos e as relações de poder, o que nos leva a compreensão de que os próprios processos de gestão do território são contraditórios, já que sobrepõem diversos interesses, interdependentes ou não, sob contextos políticos, econômicos, socioculturais e ecológicos.

Aplicando essas noções às áreas protegidas, como uma realidade que integra passado, presente e futuro a partir de múltiplas escalas e dimensões, é necessário compreender os avanços político-institucionais no processo de reconhecimento destas, bem como quais são as respostas da sociedade que, principalmente, no que tange à criação de parques nacionais, adquiri um sentido de território percebido como um espaço de proteção ambiental com especial interesse na promoção do uso público.

Entendemos que não é possível pensar em áreas protegidas sem articular ações que atendam às demandas locais e globais de preservação e conservação dos ambientes naturais. Assim mesmo, é ilógico realizar ações eficientes e efetivas sem concatenar respostas igualmente locais, que em seu conjunto, se tornam globais.

Portanto, para uma melhor compreensão das APs, temos como alicerce teórico tanto os pressupostos da Geografia Humanista quanto da Geografia Crítica. A primeira, a Geografia Humanista, se preocupa em compreender como o território é vivenciado pelo ser humano, e conseqüentemente, como os sentidos e as influências de tais experiências podem afetar o território de forma complexa, impactando e sendo impactado, a partir do indivíduo até a comunidade, e vice-versa. A segunda, a Geografia Crítica, se refere à resposta local frente às demandas internacionais, que desvelam diversos interesses e jogos de poder, visíveis ou invisíveis, nos processos de gestão desses territórios. Desta forma, tais demandas atuam de maneira incisiva, seja para definir onde deve ocorrer a preservação da natureza, seja para indicar possíveis usos ou extração dos bens comuns. Interessante sublinhar que tais perspectivas são apresentadas de forma emblemática no Modelo Mundial Latino-Americano de 1975 (PIERRE, 2001), que questionou, de modo bastante contemporâneo, os padrões atuais de comportamento e pensamento do sistema capitalista atual.

Nesse sentido, o reconhecimento dos parques, primeira categoria de área protegida legalmente instituída em âmbito federal, estabelece como principais objetivos (desde o momento em que foi concebida) a preservação de santuários cênicos e a necessidade de atender aos interesses da sociedade como locais de prática de atividades recreativas, o que

nos impulsiona a destacar que uma simbiose singular entre uso público e parques está posta.

Destaca-se que dois movimentos ambientais influenciaram o dito reconhecimento das APs neste momento: 1) o movimento preservacionista (MUIR, 1901), com a denotação de exclusão da sociedade para salvaguardar a integridade ecológica do território, exceto para o uso recreativo do espaço; e 2) o movimento conservacionista (PINCHOT, 1905), que destaca a importância de reconhecer que as intervenções antrópicas são inerentes ao ambiente natural, portanto, ao invés de proibi-las, é necessário controlar seus impactos. Tais perspectivas têm sido debatidas de forma recorrente até os dias atuais, e ao se considerar os eventos internacionais relacionados as APs (tais como o Congresso Mundial de Parques), no qual fica evidente que o enfoque político-institucional se apresenta de modo diferenciando do enfoque técnico-científico, ainda que a contribuição de ambos seja irrefutável. Neste cenário, nos interessa compreender como se dá a ocorrência do uso público nos parques nacionais da Argentina e do Brasil.

Neste sentido, primeiramente, se faz necessário destacar que, para Vallejo (2015), o uso público deve ser interpretado como estratégia de valorização social das próprias áreas protegidas, já que associa que o processo de visitação em tais territórios pode se manifestar por meio de atividades educativas, de lazer, esportivas, recreativas, científicas e de interpretação ambiental, com vistas a proporcionar ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes.

A efetividade do uso público consolidado [...] requer um planejamento que a princípio é um conjunto de mecanismos para mudanças da ordem territorial. Inclusive com a articulação com o entorno, que é fundamental para que o planejamento seja concretizado. [...] Observamos que, ao investigar possibilidades e desafios para o uso público eficiente através de pesquisas, pode contribuir com reflexões e ações acerca da implementação de atividades que possam levar à compreensão da importância do patrimônio social e ambiental. (QUEIROZ; VALLEJO, 2017, p. 9)

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Adotamos o estudo de caso (YIN, 2010) como referencial metodológico, e como técnica de coleta de dados: a documentação, o registro em arquivo, a observação direta e os artefatos físicos. Já para a interpretação dos dados obtidos, a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) se mostrou apropriada, já que visa uma compreensão hermenêutica controlada baseada em inferências. Especificamente, a análise de conteúdo foi realizada em publicações de diferentes fontes internacionais e nacionais (Argentina e Brasil) de órgãos governamentais; organizações internacionais; legislação; trabalhos técnicos e produções científicas. Em geral, a análise dos discursos globais está relacionada à perspectiva político-institucional, enquanto a análise das práticas locais está relacionada à perspectiva técnico-científica. As exceções são tratadas por publicações governamentais de âmbito local.

Segundo Moraes (1999), o contexto deve ser reconstruído pelo pesquisador e, de certa forma, a análise de conteúdo é uma interpretação pessoal do pesquisador à percepção que ele tem dos dados e, como toda leitura é constituída por uma interpretação, uma leitura neutra não é possível. Cabe ressaltar que a ênfase na subjetividade não é incompatível com o rigor científico, já que seu propósito não é generalizar, mas sim construir uma compreensão dos fenômenos investigados.

Para a organização da análise, foram identificadas 41 publicações. Na exploração do material, foram determinadas as variáveis das proposições e, assim, elaboradas as categorias (discurso global–nacional *versus* práticas locais) e subcategorias (publicações científicas e documentos governamentais). A análise estatística-descritiva identificou 5 grupos de referência (conservação de APs; território protegido; desenvolvimento econômico; uso público e impactos econômicos do uso público).

Vale ressaltar que este trabalho se refere a um recorte da tese doutoral e, considerando que os dados apresentados na tese adotaram como horizonte temporal o ano de 2014, os autores atualizaram os dados em abril de 2021 para promover análises contemporâneas, ainda que o ano de 2020 tenha sido duramente impactado pela pandemia da COVID-19, prevalecendo nas diversas instâncias governamentais os dados de 2019.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No contexto da institucionalização dos parques nacionais (PARNAs) na Argentina e no Brasil, verifica-se que o percurso realizado foi muito diferente, tanto no uso público quanto nos processos de gestão compartilhada. Neste trabalho, pontuaremos acerca das especificidades do uso público em tais territórios. Para Martins Fonseca (2018), na Argentina, a criação dos primeiros parques nacionais, embora associados ao movimento de preservação, evidencia o interesse em promover a atividade turística como estratégia de desenvolvimento local. Paradoxalmente, há um estímulo às atividades de exploração florestal como tentativa de consolidar a presença e regularizar o domínio do território nas áreas de fronteira com vistas à reafirmação da soberania nacional. Tal comportamento estatal estimula a ideia de que o reconhecimento destes territórios estaria mais relacionado ao movimento conservacionista do que ao movimento preservacionista. Estudos anteriores (NÚÑEZ, 2014; NAVARRO FLORIA; VEISBERG, 2009; BESSERA, 2008) sinalizam a relevância do turismo na Argentina para justificar, tanto a importância como a necessidade, na criação de parques nacionais no país:

*se observa la existencia antes de la época de Bustillo y de la creación del Parque Nacional del Sud -posteriormente ampliado y denominado Parque Nacional Nahuel Huapi- un proceso de creación de atractivos, que respondería a las cinco fases mencionadas: la denominación de los atractivos, borrando la mayoría de los nombres toponímicos previamente establecidos por las comunidades nativas del lugar; una delimitación oficial de la localización y confines de los sitios, mediante la elaboración*



*de un mapa para los turistas y la jerarquización de determinados recursos con respecto a otros; una declaración de protección del recurso recurriendo a usos y costumbres que luego se legitima con la creación de un área protegida; una reproducción mecánica mediante souvenirs, postales y elementos que hacen referencia al objeto puesto en valor y luego son en sí mismos valorados y puestos en escena -como las postales-; y un atisbo de reproducción social, cuando la comunidad local comenzó a identificarse con los atractivos más famosos. (NAVARRO FLORIA; VEISBERG, 2009, p. 416)*

Por outro lado, no Brasil, a criação dos primeiros parques nacionais estava diretamente relacionada ao movimento preservacionista, ainda que as possibilidades de uso público se destacassem, inclusive, como forma de arrecadação financeira para o Estado, fato constatado na legislação que reconhece cada um dos primeiros três parques nacionais. Ainda assim, o fomento ao turismo não se configurou como uma prioridade nacional, uma vez que, até recentemente, não havia investimentos ou dotação de recursos para infraestrutura que viabilizassem o desenvolvimento do turismo de forma eficaz em tais territórios.

Da mesma forma, no Brasil, apesar da implantação do PARNA estar relacionada ao preservacionismo *stricto sensu*, considerando a legislação, na prática se observa uma fragilidade significativa do sistema nacional brasileiro diante da proposta de criação de parques nacionais que, infelizmente, até os dias atuais, se apresentam como “parques de papel” devido à falta de recursos financeiros, regularização fundiária e carência de quadros de servidores. Sobre isso, Pimentel (2008) aponta:

Os parques representam um modelo de conservação e mesmo que esse tenha sido adaptado a realidade brasileira, tem características paradigmáticas. Podemos dizer que passou por diferentes fases (crises), advindas do entendimento legal e pessoal sobre os valores e atribuições típicas dessa categoria de proteção. A aplicação desse modelo está calcada em uma vertente do pensamento da Ciência da Conservação dominado pela Ecologia, que traz os perigos dessa premissa básica de compreensão de processos ecológicos sem a interferência humana. Nesse sentido, a exclusão física ou metafórica das pessoas seria justificada, o que amplifica as dificuldades de integração entre as diferentes abordagens científicas e o seu manejo. Além disso, como esse modelo depende de um controle mais rígido do espaço, os pouco eficientes parques de papel aparecem nesse cenário e as Unidades de Conservação (UC) são colocadas em hierarquias de importância para a conservação, tanto por pessoas como por instituições. Por outro lado, os parques fazem parte de um sistema, que poderia ser eficiente se as UC fossem manejadas como um conjunto inter-relacionado (2008, p. 23).

Portanto, se na Argentina o turismo sempre foi incluído na política de institucionalização dos parques nacionais, inclusive como alternativa socioeconômica regional, no Brasil, essa condição que poderia se configurar como importante iniciativa para promover o desenvolvimento regional nas comunidades circunvizinhas, ocorria de

forma muito incipiente. Assim, se faz mister destacar alguns aspectos contemporâneos do uso público nos parques nacionais em ambos os países.

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) adota o termo “visita” como próprio da prática do turismo em APs, e segundo o MMA (2006, p.13), a visitação “é instrumento essencial para aproximar a sociedade da natureza e despertar a consciência da importância da conservação dos ambientes e processos naturais, independentemente da atividade que se está praticando na Unidade de Conservação”.

Por outro lado, na Argentina, em 2003 foi aprovado o documento “Metodologia para o planejamento do uso público em áreas protegidas sob jurisdição da Administração de Parques Nacionais (APN)”. Embora o objetivo fundamental da metodologia seja o manejo de parques nacionais e demais tipos de APs, priorizando a conservação de seus recursos naturais e culturais, foi igualmente estabelecido que o turismo, para ser sustentável, deveria considerar a viabilidade ambiental, a viabilidade econômica dos empreendimentos e a participação social dos atores. Neste contexto, segundo a APN (ARGENTINA/APN, 2003), uso público é o conjunto de atividades desenvolvidas pelos visitantes que se dirigem a uma área protegida com fins lúdicos, interpretativos e/ou educativos que devem primar pelas diretrizes de planejamento e normativas de cada AP.

É interessante notar que o discurso, tanto do conceito de visita (BRASIL/MMA, 2006) quanto de uso público (ARGENTINA/APN, 2003), tem como diferença central justamente o caráter da abordagem do turismo, de forma pontual e objetiva.

Assim, se em 2014 existiam 33 parques nacionais na Argentina, atualmente existem 35, envolvendo uma área de 4.207.525 hectares, o que equivale a aproximadamente 1,52% do território. Enquanto no Brasil, se existiam 72 parques nacionais até 2014, atualmente são 74 parques nacionais, somando uma área de 26.807.805 hectares, ou aproximadamente 3,19% do território.

Frisa-se que os 35 parques nacionais argentinos são abertos ao turismo (SIB, 2021) enquanto no Brasil, menos de 50%, segundo o ICMBio (CNUC, 2021), estão aptos para receber visitantes e, convenhamos, não nas melhores condições. Embora ambos os países tenham aumentado o quantitativo de parques em seus respectivos territórios, é interessante notar que, sete anos depois, pouco foi alterado quanto a temática do uso público<sup>5</sup> na Argentina. Já no cenário brasileiro, desde dezembro de 2019, com a publicação pelo governo federal no Programa Nacional de Desestatização (PND), evidencia-se a situação delicada de desmonte, de enfraquecimento das instituições, e de desinvestimento que o país tem sofrido, com especial enfoque para os setores ambiental, cultural, educacional e de saúde. Neste caso, o PND, evidentemente, contempla aquelas APs que já possuem uma demanda significativa para atender aos interesses de um mercado neoliberal.

---

<sup>5</sup> Excetuando-se o contexto da pandemia da COVID-19 neste último ano, que impactou mundialmente a realidade do uso público em todas as APs.



Nesta seara, é importante destacar que a perspectiva de uso público nos parques nacionais brasileiros é otimista, pois aumentou 245% entre 2007 e 2019, sendo que neste último ano foram contabilizados quase 9,8 milhões de visitantes (CNUC, 2021). Destacamos, ainda, que em 2014 (CNUC, 2021) quase metade do total de visitantes (6,5 milhões) correspondia a turistas do Parque Nacional da Tijuca, que conta com o Mirante do Corcovado e o Cristo Redentor, localizado na área urbana da segunda maior cidade do país, o Rio de Janeiro – e, é impossível ignorar a realização da Copa Mundial neste ano. No entanto, atualmente<sup>6</sup>, embora o Parque Nacional da Tijuca continue sendo o mais visitado, apresentando cerca de 31% de visitantes nacionais em tais territórios, apenas quatro parques nacionais (Iguaçu; Jericoacoara; Serra da Bocaina e; Fernando de Noronha) respondem por outros 48% dos turistas. Nesse sentido, dos 9,8 milhões de visitantes em parques nacionais (recordando que são 74 PARNAs, no total), apenas 21% dos visitantes estão distribuídos nos demais 46 PARNAs que mantêm atividades de visitação oficial.

Estes dados evidenciam as dicotomias do turismo nos parques brasileiros, como efetiva política nacional, apesar do aumento das ações de fomento à atividade no âmbito federal. A grande concentração de visitantes (79%) em apenas cinco parques nacionais pode ser justificada pelas suas localizações, que contam com maior facilidade de acesso e circulação, bem como pelo reconhecimento internacional como destinos turísticos consolidados. Cabe destacar que, os demais parques nacionais mantêm muitos desafios para promover o turismo em seus territórios, pois além dos requisitos mínimos de um plano de uso público na UC, está a ausência de acessibilidade segura (principalmente terrestre, mas não somente) e está posta a fragilidade dos meios hospedagem, alimentação e serviços turísticos receptivos. Estes últimos dois aspectos, em especial, são considerados “frágeis” no sentido de darem conta de atenderem um expressivo contingente de turistas, já que um ‘turismo desenvolvido’ é aquele que proporciona o efeito de transborde econômico nas localidades, ainda que não muito esclarecido para quem. Destacamos, ainda, que tal concepção de turismo “eficiente” é bastante contraditória quando associado à natureza. Ademais, há de se mencionar as limitações para a prática de atividades recreativas, turísticas, educativas, atentas à integridade do ambiente, segurança e qualidade da experiência do visitante, além da inexistência de normativas que tratem da prestação de serviços nas UC de modo mais interconectado com sua realidade e comunidades de entorno.

Neste sentido, o cenário atual não é positivo, já que está em tela a “necessidade emergencial” de conceder à iniciativa privada estes territórios, principalmente aqueles que mantêm um percentual de visitação turística mais significativo, para promoverem o tão almejado desenvolvimento nestas regiões. Tais narrativas da concessão de uso público ignoram a importância de um debate ampliado sobre aspectos positivos e negativos,

---

<sup>6</sup> Frisa-se que, mesmo que tenham sido publicados dados acerca do uso público de 2020 na plataforma CNUC (2021), este trabalho considerou os dados acerca do uso público de 2019 da plataforma CNUC até 2019, diante das distorções que tal temática sofreu com a pandemia da COVID-19.

complexos e contraditórios, dentre as quais deveriam considerar ações efetivas, não só de envolvimento das comunidades que estão no entorno de tais territórios, como pela prioridade em zelar pela qualidade de vida das mesmas.

Quanto à realidade argentina, considerando os Anuários Estatísticos do Turismo e série histórica de visitas registradas nos 35 parques nacionais entre 2007 e 2019, destaca-se o crescimento de 152% de turistas. Em 2019, os PARNAs atingiram um novo recorde de visitantes: receberam 4,3 milhões, ou seja, 6,7% a mais que em 2018, o que se explica principalmente pelo aumento das visitas de turistas não residentes (21%). Frisa-se que em 2019, seis parques nacionais da Patagônia concentraram quase 50% do total de visitas aos parques nacionais do país, enquanto outros dois, no Litoral, responderam por 40,5%. Os outros 27 parques nacionais nas demais regiões registraram quase 10% do total de visitas, o que sinaliza uma distribuição de visitantes um pouco melhor, ainda que semelhante à realidade brasileira.

Neste sentido, buscamos comparar os investimentos públicos para o desenvolvimento do turismo em cada país, considerando dados disponibilizados pelo Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum* [WEF]). Sublinha-se que, apesar do lento crescimento de economias avançadas e tensões geopolíticas de algumas regiões, o turismo continuava respondendo por parcela significativa na economia mundial<sup>7</sup>.

O último Índice de Competitividade em Viagens e Turismo (ICV&T) segundo a WEF (2019) analisou o desempenho de 140 economias de acordo com quatro subíndices, 14 pilares e 90 indicadores. Nos parece oportuno citar ao menos dois pilares<sup>8</sup>, bem como alguns de seus respectivos indicadores, considerando tanto o cenário da Argentina e Brasil, como também o primeiro e o último país, em cada um desses rankings.

### **QUADRO 1: Ranking mundial Pilar 6, Prioridade do Setor de Turismo como Política de Desenvolvimento Nacional, do ICV&T.**

#### **ASPECTOS QUE O GOVERNO PRIORIZA NO SETOR DE VIAGEM E TURISMO**

<sup>7</sup> A economia do turismo respondia por, aproximadamente, 10,4% do PIB mundial em 2019, enquanto o número de viajantes internacionais continuava a aumentar.

<sup>8</sup> Pilar 6-Priorização do Setor de Turismo como Política de Desenvolvimento Nacional e; Pilar 13-Recursos Naturais.

Prioridade governamental	Despesa governamental	Eficácia do marketing para atrair turistas	Integridade dos dados	Dados atualizados	Qualidade estratégica de marca do país	Ranking General
1° Lesoto	1° Seychelles	1° Lesoto	1° Espanña	1° Honduras	1° Paraguay	1° Malta
2° Jamaica	2° Rep. Dominicana	2° Nueva Zelanda	2° Chipre	1° Uruguay	2° Noruega	2° Jamaica
3° Chipre	3° Jamaica	3° Irlanda	3° Hungria	3° India	3° Tanzania	3° Chipre
<b>78° Argentina</b>	<b>84° Brasil</b>	<b>80° Argentina</b>	<b>13° Argentina</b>	<b>32° Argentina</b>	<b>9° Brasil</b>	<b>76° Argentina</b>
<b>125° Brasil</b>	<b>94° Argentina</b>	<b>123° Brasil</b>	<b>118° Brasil</b>	<b>91° Brasil</b>	<b>92° Argentina</b>	<b>106° Brasil</b>
140° Yemen	138° Nigeria	140° Yemen	140° Liberia	131° Yemen	140° Costa de Marfil	140° Congo, Rep. Democrática

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados de WEF de 2019.

O Quadro 1 representa o Pilar 6 do ICV&T, que avaliou a Prioridade do Setor de Turismo como Política de Desenvolvimento Nacional. A Argentina supera o Brasil no Ranking Geral, e na maioria dos indicadores adotados no ICV&T (WEF, 2019). As exceções são: 1) o indicador referente aos gastos do governo, provavelmente justificado pela extensão territorial do Brasil e, portanto, pelo maior montante de recursos financeiros para a manutenção do setor, embora isso não represente necessariamente a eficiência deste investimento; 2) a qualidade estratégica da marca, que considera a projeção mundial do país, na mídia.

No Quadro 2 se observa que, em termos de vantagens competitivas sobre os recursos naturais para atração de turistas, a situação se inverte. Considerando que foram analisados 140 países, a Argentina se configura como 16° país em vantagem competitiva, e mantém uma posição relevante em quase todos os indicadores, exceto em termos de percentil de área territorial protegida.

## QUADRO 2: Ranking mundial Pilar 13, Recursos Naturais, do ICV&T.

**VANTAGEM COMPETITIVA EM ATRIBUTOS NATURAIS PARA A ATRAÇÃO DE TURISTAS**

Sítios Naturais Patrimônio Mundial	Riqueza de Fauna	% Área territorial protegida	Demanda Digital Turismo Natureza	Atratividade dos Atributos Naturais	Ranking General Recursos Naturais
1° China	1° <b>Brasil</b>	1° Eslovenia	1° Italia	1° Costa Rica	1° México
2° Australia	2° Colombia	2° Hong Kong	2° Croacia	2° Islandia	2° <b>Brasil</b>
3° EE.UU.	3° Perú	3° Luxemburgo	3° Costa Rica	3° Nueva Zelandia	3° Australia
7° <b>Brasil</b>	4° Indonesia	16° <b>Brasil</b>	12° <b>Brasil</b>	37° <b>Argentina</b>	4° China
9° <b>Argentina</b>	15° <b>Argentina</b>	89° <b>Argentina</b>	52° <b>Argentina</b>	62° <b>Brasil</b>	16° <b>Argentina</b>
91° Uruguay	140° Isla de Mauricio	140° Isla de Mauricio	140° Burkina	140° Nigeria	140° Haití

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados de WEF de 2019.

Os dados analisados corroboram a perspectiva de que, no cenário mundial, Argentina e Brasil se destacam por seus recursos naturais. No entanto, apesar de o Brasil ser um país com mais vantagens competitivas para o desenvolvimento do turismo em áreas naturais, essa condição não é prioritária para o governo.

Além disso, quando é feita uma avaliação histórica do ICV&T-WEF, publicada a cada dois anos desde 2007<sup>9</sup>, alguns dados interessantes se destacam, principalmente quando se cruzam as informações da Argentina e do Brasil (Quadro 3). Aqui é preciso lembrar que, em termos de área territorial, o Brasil possui 8.514,9 km<sup>2</sup>, sendo a quinta maior do mundo; já a Argentina, com 2.780,4 km<sup>2</sup>, embora represente menos de um terço do tamanho do Brasil, é a oitava maior do mundo.

No caso do Brasil, classificado em 59° lugar como destino competitivo em 2007, passou para 28° em 2015, por ter sido sede da Copa do Mundo de 2014, além da proximidade da Rio-2016, com os Jogos Olímpicos, que deram origem a investimentos significativos em infraestrutura aeroportuária, conectividade para viagens e número de estádios esportivos. Já a Argentina manteve seu índice de competitividade, conseguindo avançar algumas posições (da 64<sup>a</sup> para a 57<sup>a</sup>) neste mesmo período. Fazendo um recorte com os dados de 2019, observamos que enquanto a Argentina alcançou a 50° posição, o Brasil caiu cinco posições. Quanto as receitas do turismo internacional, a Argentina teve um aumento de quase 95%, enquanto o Brasil aumentou cerca de 50%, em ambos os casos considerando os dados entre 2007 e 2019. Assim mesmo, quando comparada à entrada de

<sup>9</sup> na qual se destaca que os dados de 2005 contaram com 124 países; 2007 com 133 países; 2009 com 139 países; de 2011 com 139 países; de 2013 com 140 países; de 2015 com 141 países; 2017 com 136 países e; 2019 com 140 países. A sigla s.d. significa sem dados. E, a questão do percentual da Área Territorial Protegida, no ano de 2013 foram considerados apenas os territórios protegidos de acordo com os 200 globais do WWF, sobre as eco regiões.

turistas internacionais neste mesmo período, de 2007 a 2019, a Argentina não só recebeu mais turistas que o Brasil, como atingiu um aumento de 72% enquanto o Brasil contou com um aumento de 22%.

Portanto, considerando os pilares analisados, os dados evidenciam como ambos os países, de fato, se diferenciam. Destaca-se que a realização de grandes eventos no Brasil, para além de todas as críticas fundamentadas acerca da questão, foi o único período em que houve mais visitantes internacionais comparado ao mesmo período da Argentina.

Para exemplificar, em 2010, o governo federal anunciou investimentos na ordem de aprox. 200 milhões de dólares para o desenvolvimento estrutural das UC próximas às cidades-sede, a fim de garantir que os turistas da Copa de 2014 estendessem sua permanência no país por meio da iniciativa denominada “Parques da Copa do Mundo”. No entanto, apenas 0,15% do valor foi investido<sup>10</sup>, especificamente em duas UC, e o que poderia ter sido uma excelente oportunidade de fomento do turismo nas UC brasileiras, acabou se transformando em uma grande decepção para os atores envolvidos. Ainda, nas vésperas da Copa do Mundo, o ICMBio comentou que a iniciativa “Parques da Copa” representava apenas uma marca para conseguir investimentos para outras infraestruturas estaduais, e não necessariamente para os parques. Os recursos teriam sido destinados a melhorias em rotas e aeroportos, o que corrobora com os dados do ICV&T-WEF.

Já o Plano Estratégico Federal de Turismo Sustentável (PEFTS) 2025 (ARGENTINA / SECTUR, 2014) apontava que na década de 1990, quando a APN estava sob jurisdição do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, as diretrizes e políticas relacionadas a abertura ao uso público eram orientadas sob o prisma de uma preservação rigorosa, com o intuito de evitar a interação com os diferentes atores sociais que as habitavam e, desta forma, promover “efetiva” preservação ambiental das APs.

Assim, ainda que o turismo sempre estivesse presente nos parques nacionais argentinos, de acordo com o PEFTS (2014), somente quando a APN passou à jurisdição da Secretaria Nacional de Turismo, houve uma mudança no conceito de atividade turística nas APs; a começar pela incorporação das comunidades locais para estimular que esta fosse a protagonista pelos serviços turísticos. Nesse sentido, o PEFTS (2014) apontava que os investimentos locais que envolvem as comunidades podem ser importantes para mitigar a ideia de que as APs “sofrem” perdas econômicas.

---

<sup>10</sup> Notícia vinculada na mídia, dentre as quais no Estadão “Parques da Copa ficam na promessa”. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,parques-da-copa-ficam-na-promessa,1520376>

**QUADRO 3: Síntese dos Indicadores Chave: Pilar 6 e Pilar 13, do ICV&T.**

SÍNTESE DOS INDICADORES CHAVES: PILAR 6 E PILAR 13														
Indicadores chave e impacto econômico	2007		2009		2011		2013		2015		2017		2019	
	AR	BR	AR	BR	AR	BR	AR	BR	AR	BR	AR	BR	AR	BR
População (milhões)	36.68	190.1	40.44	193.9	41.26	197.5	42.2	201	43.13	204.5	44.04	207.8	44.56	210.14
Índice de competitividade de viagens e turismo	64°	59°	65°	45°	60°	52°	61°	51°	57°	28°	50°	27°	50°	32°
Chegada de turistas internacionais (mil)	3,895	5,358	4,562	5,026	4,312.7	4,802.2	5,704.6	5,433.4	5,571	5,813	5,736.4	6,305.8	6,710.4	6,588.8
Divisas do turismo internacional (milhões de dólares)	2,753	3,861	4,313	4,953	3,916.3	5,304.6	5,355.0	6,554.9	4,313.0	6,704.0	4,400.2	5,844	5,374.6	5,809.2
Produto interno bruto per capita (PIB dólar)	14,109	8,561	13,317.8	9,703.2	14,525.0	10,498.9	17,659.5	11,769.1	22,363	14,987	22,152.2	56,316.8	19,130.9	55,845.5
Crescimento real do PIB (%)	9.2	2.3	8.7	5.4	0.9	-0.2	8.9	2.7	2.9	2.5	3.9	3.3	3.7	3.0
<b>Pilar 6: Prioridade do Setor de Viagens &amp; Turismo</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>
<b>Prioridade do setor V&amp;T</b>	64°	71°	79°	84°	92°	108°	81°	102°	70°	101°	66°	106°	76°	106°
Prioridade governamental	69°	94°	92°	113°	100°	104°	78°	100°	102°	119°	77°	126°	78°	125°
Despesa governamental	77°	68°	87°	77°	95°	83°	96°	83°	96°	85°	90°	79°	94°	84°
Eficácia do marketing para atrair turistas	75°	85°	79°	95°	81°	95°	77°	102°	91°	124°	79°	121°	80°	123°
Integridade dos dados	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	58°	119°	28°	113°	11°	111°	10°	104°	13°	118°
Dados atualizados	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	72°	72°	71°	71°	57°	85°	53°	93°	32°	91°
<b>Pilar 13: Recursos Naturais</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>	<b>AR</b>	<b>BR</b>
<b>Recursos Naturais</b>	s.d.	s.d.	13°	2°	20°	1°	20°	1°	27°	1°	25°	1°	16°	2°
Sítios Naturais Patrimônio Mundial	s.d.	s.d.	10°	6°	10°	6°	10°	6°	10°	6°	11°	7°	9°	7°
Riqueza de Fauna	s.d.	s.d.	13°	1°	13°	1°	13°	1°	12°	1°	14°	1°	15°	1°
% Área Territorial Protegida	65°	64°	84°	15°	93°	11°	107°	47°	104°	22°	109°	25°	89°	16°

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados de WEF entre os 2007 e 2019.



Segundo este documento, há um preconceito imbuído de incertezas em que, a partir da implantação da AP, as comunidades do entorno são "prejudicadas" devido às restrições para extração de madeira, caça, pesca, agricultura, dentre outros impedimentos legais. Neste sentido, é necessário ampliar a compreensão da área de zoneamento da AP, pois esta deve ser entendida como um instrumento essencial para a gestão do território, que tem por objetivo orientar, distribuir e regular os usos e atividades permitidas na área, de acordo com sua categoria de gestão e objetivos, no intuito de definir as possibilidades de cogestão do território pelas comunidades locais, efetivando oportunidades invisibilizadas.

No Brasil, desde que o SNUC foi regulamentado em 2000, os avanços têm sido notáveis. Porém, para efetivar tal política são necessários recursos vultosos, mas de parca expressividade pública, o que prejudica o alcance efetivo do SNUC diante de um enorme contingente de situações para a regularização fundiária, falta de funcionários e infraestrutura básica, falta de implementação do plano de manejo (muitas vezes desatualizado, e isso quando existe), entre diversos outros desafios. Para "sanar" esta situação, está sendo imposta a possibilidade de concessões para a iniciativa privada em tais territórios. Nesta seara, para além do Programa Nacional de Desestatização, que atua nas APs sob jurisdição federal (como já comentado), diversas têm sido as iniciativas no âmbito estadual que vêm adotando a mesma estratégia, inclusive com recursos do BNDES para estudos e elaboração dos ditos planos de negócios.

Em uma breve contextualização, o primeiro parque com sistema de concessão de serviços turísticos foi o Parque Nacional do Iguaçu, em 1998. Neste sentido, se em 2014 existiam 4 parques (Iguaçu, Fernando de Noronha, Tijuca e Serra dos Órgãos), atualmente, foram acrescentadas cinco outros PARNAs que mantêm concessões: Chapada dos Veadeiros, Itatiaia, Pau Brasil, Aparados da Serra, e Serra Geral. A intenção começou a ser balizada pelo IBAMA, em 1999, com a publicação do documento "Marco conceitual e diretrizes para terceiros administrativos em unidades de conservação" (BRASIL/IBAMA/GTZ, 1999) que entendia a importância de fornecer parâmetros para a exploração dos serviços e atividades por meio da terceirização nas UC nacionais, não obstante a missão principal das APs, de preservação e conservação dos recursos naturais e da biodiversidade. Tal entendimento explicaria a lógica para "terceirizar" a exploração de outros serviços do poder público.

De outra forma, o decreto nº 4.340/2002, que regulamenta artigos do SNUC, dedica o capítulo VII às autorizações de exploração de bens e serviços em APs, desde que respeitados os objetivos de dada categoria que, no caso de parques nacionais, é promover a visita para fins de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo em contato com a natureza, em que pese a necessidade de estruturar os serviços de apoio físico e logístico. Tais autorizações, devidamente previstas no plano de manejo, visam possibilitar a participação de pessoas físicas e jurídicas. Assim mesmo, as licitações devem ser baseadas em estudos de viabilidade econômica elaborados pelo órgão executor por meio de orientações do conselho da AP, prática bastante pertinente de ser analisada na atualidade.

No governo do PT (Lula e Dilma) a concessão não era uma prioridade. Mas, desde 2017, os direitos de concessão que envolvem a arrecadação de acessos, áreas comerciais relacionadas a estacionamento, alimentação, lembranças, centro de visitantes, atividades esportivas e de contemplação estão em ascensão. Infelizmente, embora a discussão seja urgente, uma das principais políticas do Ministério do Meio Ambiente no governo Bolsonaro, considera que a concessão deve adotar como critério de julgamento a maior outorga fixa (valor pago diretamente ao governo) embora os requisitos envolvam melhorias e investimentos na UC. Portanto, não ganha quem assume mais investimentos e se compromete a desenvolver mais melhorias, mas sim quem oferece o maior valor, lógica preocupante (BRASIL/EBC, 2021).

Na Argentina, a questão das concessões está avançada e se configura de modo bastante distinto, ainda que os últimos dados publicizados sejam de 2014. De acordo com o Relatório Anual do Cadastro Nacional de Provedores de Turismo - RENAPRET (ARGENTINA/APN/DAR, 2015) dos 33 parques nacionais, 23 possuem registros para autorizações e/ou concessão de serviços turísticos, qualificação de guias e/ou fotógrafos, num total de 529 autorizações e 36 concessões, o que implica a oferta de cerca de 820 serviços turísticos, incluindo o registro de cerca de 3.100 guias.

Semelhante ao Brasil, na Argentina as concessões são outorgadas por meio de licitações para o exercício de determinados direitos comerciais constantes em um contrato, por prazo determinado, com necessidade de revalidação. No entanto, existem diferentes tipos de concessões de serviços, que variam de áreas de camping, alojamento, alimentação, atividades desportivas e náuticas, oportunizando maior engajamento das próprias comunidades locais, que devem estar devidamente articuladas. A autorização constitui um ato administrativo, de natureza unilateral, pelo qual uma pessoa, física ou jurídica, está habilitada a desenvolver determinado serviço ou prestação concedida em caráter provisório (considerando que a concessão é a médio e longo prazo), podendo ser revogada por motivo de oportunidade, mérito e/ou conveniência.

Não se busca aqui discutir os aspectos positivos ou negativos dos processos relacionados à transferência de direitos com fins de arrecadação de impostos nas APs, uma vez que a manutenção dos parques nacionais requer recursos financeiros significativos. Nos Estados Unidos, por exemplo, onde visitar os parques nacionais é uma das principais e mais tradicionais práticas turísticas, a administração do *National Park Service* (NPS) contabilizou mais de 327 milhões de visitantes na APs em 2019, em um território de 20 milhões de hectares, com cerca de 575 contratos de concessão e 5.500 autorizações de uso comercial, gerando a contratação de 25 mil pessoas (USA/NPS, 2021), contribuindo para amortizar as despesas do Estado com as APs. Esta situação, porém, não exime o Estado da obrigação que lhe corresponde pela legislação e pela Constituição.

Neste contexto, ainda que haja oportunidades financeiras na concessão do uso público em tais territórios, não se pode perder de vista a necessidade de considerar que:

- O livre acesso às atrações é importante, de modo que a concessão deve se referir exclusivamente aos serviços. As zonas restritas à prática do turismo devem ser

rigorosamente respeitadas, de acordo com o plano de manejo. Considerando que os serviços devem ser prestados com qualidade, a incorporação da iniciativa privada surge como uma opção válida e concreta. No entanto, esses serviços não deveriam ser obrigatórios, pois nesse caso condicionariam a vivência nas APs ao pagamento de uma taxa;

- A livre contratação do serviço, incluindo o pagamento do acesso à AP, constitui uma contraprestação remunerada do direito adquirido. Assim, na medida em que a cobrança de acesso está relacionada com o acesso gratuito ao parque, a contratação do serviço deve referir-se à sua especialidade. Políticas de isenção de cobrança de acesso às comunidades do entorno e ao setor de educação devem ser, prioritariamente, incentivadas, como estratégia de democratização ao lazer e educação ambiental;

- A gestão da UC deve ser sempre pública, a fim de assumir responsabilidades exclusivamente próprias do Estado, como a aplicação de sanções por infrações cometidas, fiscalização frequente, proteção efetiva de ecossistemas, entre outras atividades que não podem ser delegadas ao setor privado.

A questão das concessões, autorizações ou permissões em APs tem vários aspectos, mas achamos necessário apresentar esta breve reflexão, pois analisando os aspectos de gestão será possível ampliar as possibilidades socioeconômicas aos povos originários, afrodescendentes e as comunidades locais, tradicionais e familiares que tenham interesse em desenvolver ações, atividades ou serviços. Nesse sentido, os aspectos relacionados às concessões nos parques constituem uma oportunidade efetiva para a comunidade local se inserir no processo produtivo, uma vez que deve ser concebida como a principal protagonista, e não apenas como mão de obra precarizada para atender aos interesses do capital de mega e grandes empreendimentos.

Evidenciamos nossa preocupação em incentivar o turismo ético, solidário e colaborativo, inclusive com o intuito de minimizar alguns impactos que, para além de uma perspectiva romântica e idealista, deve se pautar em ações que favoreçam e fortaleçam as relações entre diversos atores, beneficiando a comunidade local, que queira, obviamente, trilhar esta via. Reiteramos que, quando partimos do pressuposto de que o uso público das APs constitui uma alternativa de envolvimento das comunidades locais por uma economia, esta pode ser a do cuidado, já que é o turismo, entre várias atividades econômicas (indústrias minerárias, agronegócios, dentre outras), que gera menos impacto e pode ser, efetivamente, mais recíproca, ainda que não seja inocente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para além da utopia por determinadas práticas de uso público nos parques, este ensaio vem como uma provocação, considerando que há de se ter em conta que estes territórios (desde sempre), apresentam claramente o interesse de proporcionar lazer e turismo, alicerçados na preservação da natureza, a partir da educação ambiental. E nunca foi tão urgente o debate ampliado acerca do tema em tela.

Os efeitos das políticas de incentivo ao fomento do turismo estão presentes em ambos os países. No caso da Argentina, as políticas voltadas ao turismo têm sido um fator determinante para fortalecer, primeiramente, a valorização de tal patrimônio pelos próprios argentinos, contemplado pelo reconhecimento nacional que sua população tem sobre a importância e diversidade de tantos aspectos culturais como ecológicos e possibilidades legítimas de usufruto.

Destacamos que há uma diferença significativa na interpretação do quadro político-institucional dos dois países, quanto ao uso público nos PARNAs, em especial. Isso não significa que a proposta de um seja melhor que a do outro, mas há uma integração maior entre os discursos na Argentina do que no Brasil, considerando a história e a documentação analisada. De acordo com os dados apresentados, observa-se o compromisso e responsabilidade na formulação da política nacional de turismo nos parques da Argentina, que se apresenta mais efetiva do que no Brasil, embora não possa ser configurada como modelo internacional. No entanto, dentre seus destaques, ressaltamos que a Argentina foi o primeiro país da América Latina que estabeleceu uma política de comanejo, com as comunidades Mapuches no Parque Nacional de Lanín.

Nesse contexto, a gestão dos PARNAs nos dois países adquire respostas diferenciadas frente à questão do uso público, manifestada de forma latente, tanto nas estatísticas quanto na legislação nacional vigente. Inferimos que, em termos de uso público, considerando dados estatísticos da ICV&T/WEF, a Argentina se destaca no propósito de "priorizar o setor turístico como política de desenvolvimento nacional". Ademais, ainda que no pilar de Recursos Naturais (bem como quantitativo de visitantes nos parques), a Argentina não tenha a mesma projeção internacional que o Brasil, constatamos que o que se evidencia na realidade brasileira é a lógica do turismo massificado, em que 80% dos turistas, em 9,8 milhões, estão concentrados em cinco PARNAS.

Para finalizar, ratificamos a importância de considerar os pressupostos relativos à Geografia Humanística e à Geografia Crítica que nos sensibiliza que o reconhecimento de cada grupo envolvido nos processos de gestão da AP tem sua concepção própria do que é valorizar a natureza, no qual a dita valorização é incomensurável.

Nesta seara, se contextualiza que em determinado momento da história a apropriação da natureza foi ressignificada exclusivamente como recurso econômico, considerando as possibilidades de transformação da natureza como elemento do mercado. Segundo Polanyi (2000), foi o próprio Estado que regulou o processo de transformação da natureza em recurso. Primeiro, pela secularização das propriedades da Igreja, como um dos principais meios de transferência ordenada de propriedades para as mãos dos setores privados (p. 216), depois pelos preços fixos que são estabelecidos para os principais alimentos e as matérias-primas orgânicas, para atender a uma demanda cada vez maior, nas áreas urbanas, devido ao desenvolvimento industrial (p. 292). Por fim, como última norma, estender essa lógica de apropriação da natureza aos territórios colonizados, na busca de um livre mercado internacional (p. 246).

[... desde el manejo de la vida salvaje, hasta la modificación del paisaje por la ocupación humana, el medio ambiente material lleva la impronta del trabajo humano; desde la belleza de los museos hasta los restaurantes, y desde los parques para acampar, hasta los postales del oso Yogui, Yosemite y Yellowstone, son nítidas experiencias culturales comprimidas del medio ambiente, de las cuales se obtienen ganancias sustanciales cada año (SMITH; VILLEGAS DELGADO, 2006, p.42).

Esta constatação implica o entendimento de que, na medida em que o Estado legitimou a transformação da natureza em recurso, foi o mesmo Estado que adotou a política de reconhecimento de APs, com argumentos econômicos e científicos, já que, segundo Allen (1978), desde 1860 conceitos como recreação, preservação, santuários e áreas virgens são utilizados para contribuir com o movimento ambientalista. Portanto, é urgente que a atual lógica de gestão do uso público das APs seja revista. A academia tem um papel importante para potencializar um diálogo entre saberes tradicionais, comunitários e científicos que forneçam sentidos à existência humana e, quiçá, sejam justamente estes os territórios que se configurarão como portais de conexão.

## BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, D. E. (1978) *The Naturalist in Britain: A Social History*. Harmondsworth: Penguin Books. 28 p.
- ARGENTINA. ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (APN). (2003) *Metodología para planificar el uso público en áreas protegidas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales*. Buenos Aires: APN. 18 p.
- ARGENTINA. ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES/DIRECCIÓN DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS (APN/DAR). (2015) *Registro Nacional de Prestadores. Turísticos: Informe Anual de 2014*, 21 p. Disponível em: <https://naturalezayrecursos.files.wordpress.com/2015/09/informe-anual-de-prestadores-2014.pdf> Acessado em: 05 jun. 2020.
- ARGENTINA. SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN (SECTUR). (2014) *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025*. Buenos Aires. 147 p. Disponível em <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf> Acessado em: 15 jun. 2020.
- ARGENTINA. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD (SIB). (2021). *Visitantes APN*. Disponível em: <https://sib.gob.ar/institucional/visitantes-apn> Acessado em: 21 jun. 2021.
- BARDIN, L. (2011) *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 229 p.
- BESSERA, E. M. (2008) *Políticas de Estado en la Norpatagonia Andina: Parques Nacionales, desarrollo turístico y consolidación de la frontera. El caso de San Carlos de Bariloche (1934-1955)*. Tesis de grado. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.



BRASIL. (2000) *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm) Acessado em: 12 jul. 2020.

BRASIL. (2002) *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm) Acessado em: 12 jul. 2020.

BRASIL. (2006) *Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006*. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm) Acessado em: 17 out. 2021.

BRASIL. CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (CNUC/ MMA). (2021) *Painel Unidades de Conservação Brasileira*. Disponível em <https://dados.gov.br/dataset/unidadesdeconservacao/resource/c0babb3e-ec4e-4db5-a2b6-b79477260b0f> Acessado em: 18 abr. 2021.

BRASIL. EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). (2021) *Especialista comenta sobre concessão de parques à iniciativa privada: Ouça a entrevista com o professor Carlos Augusto Figueiredo*. Disponível em: <https://radios.ebc.com.br/tarde-nacional/2021/02/especialista-comenta-sobre-concessao-de-parques-a-iniciativa-privada>. Acessado em: 18 ago. 2021.

BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO) (2021) *Painel Dinâmico de Informações*. Disponível em [http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel\\_corporativo\\_6476.qvw&host=Local&anonymous=true](http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true) Acessado em: 18 abr. 2021.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS/GTZ (IBAMA/GTZ) (1999) *Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em Unidades de Conservação*. Documento elaborado por Rocktaeschel, B.M.M. Brasília.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (MMA/ICMBio). (2015) *Relatório de Gestão 2014*. Revisão Fernanda Oliveto, Brasília. Disponível em [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Acesso\\_Informacao/Auditorias/Relatorios\\_de\\_Gestao/Relatorio\\_de\\_gestao\\_2015\\_INTERNET.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Acesso_Informacao/Auditorias/Relatorios_de_Gestao/Relatorio_de_gestao_2015_INTERNET.pdf) Acessado em: 29 abr. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (2006) *Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação*. Brasília. 61 p. Disponível em: <https://www.terrabrazil.org.br/ecotecadigital/index.php/estantes/uso-publico-ecoturismo/2986-diretrizes-para-visitacao-em-unidades-de-conservacao> Acessado em: 25 abr. 2020.

DOUROJEANNI, M. (2015). Sobre a origem do termo "unidade de conservação". *Revista Digital O Eco*.

Disponível em <http://www.oeco.org.br/marc-dourojeanni/28858-sobre-a-origem-do-termo-unidade-de-conservacao> Acessado em 17 out. 2021.



IUCN (2004) *Report of the Evaluation of the World Parks Congress*. Gland, Switzerland and Cambridge (UK): IUCN. xviii +102 p. Disponível em <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Rep-2004-006.pdf> Acessado em: 13 jun. 2019.

HAESBAERT, R. (1997) *Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste*. Niterói: EdUFF. 277 p.

HAESBAERT, R. (2004) *O Mito da Desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand. 396 p.

HAESBAERT, R. (2011) El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad. *Siglo Veintiuno*. Año 8, núm. 15, México. p.9-42. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf> Acessado em: 10 jul. 2018

Martins Fonseca, V. (2018) *Patrimonialización de la naturaleza en Argentina y Brasil: reserva de biosfera y parque nacional como discurso global y práctica local*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional del Sur, Bahia Blanca, Argentina.

MCCORMICK, J. (1992) *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 131 p.

MCNEELY, J.A.; MILLER, K.R. (1982) The World National Parks Congress Bali, Indonesia, 11-22 Octobe. *National Parks, Conservation and Development*. Gland, Switzerland: IUCN. Disponível em <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1982-005.pdf> Acessado em: 05 jun. 2020.

MORAES, R. (1999) Análise de conteúdo. *Revista Educação*. Porto Alegre, vol. 22, nº 37: 7-32p. 1999. Disponível em [http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise\\_de\\_conteudo\\_moraes.html](http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html) Acessado em: 05 abr. 2020.

MUIR, J. (1901) *Our national parks* (Boston and New York: Houghton Mifflin company, (1901)). front., 31 pl., map. 22 cm. Library of Congress Call Number E160.M954. LCCN 09028411. x+382 p. Disponível em <https://archive.org/details/nationalparksour00muirrich> Acessado em: 20 nov. 2020.

NAVARRO FLORIA, P.; VEJSBERG, L. (2009) El proyecto turístico barilochense antes de Bustillo: entre la prehistoria del Parque Nacional Nahuel Huapi y el desarrollo local. *Estudios y Perspectivas en Turismo*. Vol. 18, nº. 4, p. 414-433. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/1807/180714241004.pdf>. Acessado em: 30 out. 2020.

NÚÑEZ, P.G. (2014) La región del Nahuel Huapi en el último siglo: Tensiones en un espacio de frontera. *Revista Pilquen*. Vol. 17, nº. 1, p. 1-14. Disponível em [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232014000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232014000100006&lng=es&tlng=es) Acessado em: 16 out. 2020.

PIERRI, N. (2001) Historia del concepto de desarrollo sustentable. In POLADORI, G., PIERRI, N. (eds.) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Montevideo: Trabajo y Capital. 271 p.

PIMENTEL, D. S. (2008). *Os "parques de papel" e o papel social dos parques*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11150/tde-13102008-134757/pt-br.php> Acessado em: 30 out. 2020.

PINCHOT, G. (1905) *1905 "Use Book": The Use Of The National Forest Reserves: Regulations And Instructions*. Washington, DC-US: Department of Agriculture, Forest Service. Disponível em: <https://foresthistor.org/research-explore/us-forest-service-history/people/chiefs/gifford-pinchot-1865-1946/> Acessado em: 07 fev. 2021.

POLANYI, K. (2000) *A grande transformação*. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 337 p.

QUEIROZ, E.D.; VALLEJO, L.R. (2017) Uso Público em Unidades de Conservação – entre o ideal e o real. *Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação*. Niterói, RJ. Vol. 5, nº 9. P. 1-15. Disponível em: [https://periodicos.uff.br/uso\\_publico/article/view/28741/16674](https://periodicos.uff.br/uso_publico/article/view/28741/16674) Acessado em: 17 out. 2021.

SMITH, N.; VILLEGAS DELGADO, C. (2006) *La producción de la naturaleza: la producción del espacio*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Filosofía y Letras. Sistema de Universidad Abierta. México: Editora UNAM. 101 p.

UNITED STATES. NATIONAL PARK SERVICE. (2021) *Commercial Visitor Services: Doing Business In The National Parks*. Disponível em: [https://www.nps.gov/subjects/concessions/upload/Doing\\_Business\\_NPS.pdf](https://www.nps.gov/subjects/concessions/upload/Doing_Business_NPS.pdf) Acessado em: 25 abr. 2021.

VALLEJO, L.R., Uso público em áreas protegidas: atores, impactos, diretrizes de planejamento e gestão. In: VALLEJO, L.R., PIMENTEL, D.S., MONTEZUMA, R.C.M.(Orgs.). *Uso Público em Unidades de Conservação: planejamento, turismo, lazer, educação e impactos*. Artigos do 1º e 2º Encontros Fluminenses –2013 e 2015. Niterói: Ed. Alternativa, 2015.

WORLD ECONOMIC FORUM. (2019) *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point*. Uppink, L., Soshkin, M. (org.). Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2019> Acessado em: 17 mar. 2020.

YIN, R. K. (2010) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Ed. Bookman. 212 p.