

PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS E AS CONCESSÕES DE SERVIÇOS DE USO PÚBLICO JUNTO À INICIATIVA PRIVADA¹

GEÓRGIA VITÓRIA VIEIRA ROCHA²

LUIZ RENATO VALLEJO³

DOI: <https://doi.org/10.47977/2318-2148.2026.v14n19p91>

RESUMO

As parcerias com a iniciativa privada para a concessão de serviços de apoio ao uso público em parques são adotadas em diversos países com a finalidade de melhorar as condições da visitação nas áreas protegidas. O objetivo deste trabalho é apresentar um panorama da gestão dos parques nacionais (PN) brasileiros com contratos de concessão de serviços de apoio ao uso público à iniciativa privada, até o ano de 2020. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa descritiva e exploratória, a partir de dados de legislações, sites e plataformas oficiais do Governo Federal, principalmente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. As primeiras fases do estudo consistiram em identificar todos os parques nacionais do Brasil e caracterizá-los quanto ao tamanho da sua área em hectares, ano de criação, região, bioma, localização, infraestrutura, plano de manejo, visitação e cobrança de ingressos. Posteriormente, foram analisados os contratos vigentes de concessão de serviços de apoio à visitação em sete parques: PN da Chapada dos Veadeiros, PN da Tijuca, PN do Iguaçu, PN do Itatiaia, PN do Pau Brasil, PN Marinho de Fernando de Noronha e no PN da Serra dos Órgãos. A partir das evidências encontradas, concluiu-se que os modelos de concessão vigentes em 2020, apesar de possibilitarem melhorias na gestão da visitação, não contemplam explicitamente iniciativas para a conservação da biodiversidade e proteção dos recursos naturais.

Palavras-chave: Unidades de conservação; Visitação; Parceria público- privada.

BRAZILIAN NATIONAL PARKS AND PUBLIC USE SERVICE CONCESSIONS WITH THE PRIVATE SECTOR

ABSTRACT

Partnerships with the private sector are adopted in several countries to improve visitor facilities in protected areas, such as national parks. The goal of this work is to present an overview of the management of Brazilian national parks (NPs) with contracts for the

¹ Artigo síntese com base na monografia de Geórgia Vitória Vieira Rocha intitulada “Panorama da concessão de serviços de uso público em parques nacionais à iniciativa privada” apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Engenharia Florestal, no Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em novembro de 2020.

² Engenharia Florestal formada pelo Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Mestranda do programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: georgia.vrocha@gmail.com

³ Biólogo, Mestre e Doutor em Geografia. Professor Titular do Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: luizrenato@id.uff.br

concession of public use support services to private initiatives, up until the year 2020. The study was developed through descriptive and exploratory research, using legislation, websites, and official platforms of the Federal Government, mainly the “Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade”. The early stages of the study consisted of identifying all of Brazil's national parks and characterizing them in terms of the size of their area in hectares, year of establishment, region, biome, location, infrastructure, management plan, visitation, and ticket charging. Later, the current concession contracts for visitor support services were analyzed in seven parks: Chapada dos Veadeiros National Park, Tijuca National Park, Iguaçu National Park, Itatiaia National Park, Pau Brasil National Park, Fernando de Noronha Marine National Park, and Serra dos Órgãos National Park. Based on the evidence found, it was concluded that the concession models in place in 2020, while allowing for improvements in visitor management, do not explicitly include initiatives for biodiversity conservation and the protection of natural resources.

Keywords: Protected Areas; Visitation; Public-private partnerships.

INTRODUÇÃO

As áreas naturais protegidas são instrumentos legais que permitem o desenvolvimento de ações integradas para a conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos (Coelho Junior et al., 2019). Algumas dessas áreas no Brasil são denominadas de Unidades de Conservação (UCs) e são regulamentadas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Brasil, 2000).

A categoria Parque Nacional (PARNA) integra o grupo de proteção integral e protege legalmente as áreas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Além da preservação dos ecossistemas, o uso público através das várias modalidades como: educação e interpretação ambiental, turismo, pesquisas científicas, recreação e lazer, se destacam como atividades permitidas dentro de um PARNA. O turismo, segundo Brumatti (2019), é visto como um colaborador na gestão e consolidação dessas áreas que, embora tenham como principal objetivo a conservação da natureza, também se constituem em possibilidade de melhor desenvolvimento socioeconômico, qualidade de vida e valorização da cultura local. No entanto, a escassez de infraestrutura de apoio e manejo correto da visitação pode trazer prejuízos para os ecossistemas, além de ameaçarem a segurança dos próprios turistas (Santos, 2010). Alternativamente, existem mecanismos de concessão de serviços de apoio à visitação através de parcerias firmadas entre os setores públicos e privados, que possibilitam, entre outros aspectos, a captação de recursos financeiros e ajudam a melhorar as atividades de uso público nos parques.

A participação privada dentro dos parques nacionais gera um retorno financeiro pelo pagamento da concessão, pelo incremento do turismo e, conseqüentemente, aumento dos valores arrecadados com a cobrança de ingressos, além dos recursos decorrentes de outros usos (Braga, 2013). Segundo Rodrigues e Abrucio (2019), nesse tipo de instrumento tem-se um desafio posto pela necessidade de adoção de diferentes modelos de integração e gestão

entre as áreas de conhecimento da administração pública, associado à política ambiental, do planejamento da demanda e da oferta de serviços, principalmente em relação ao turismo. Um bom modelo de concessão pode trazer benefícios para um parque, tanto na área da conservação como na visitação. Entretanto, se acontece de forma incoerente com as necessidades da área, pode deixar UC em situação vulnerável, exposta aos diversos tipos de impactos negativos.

Entretanto, deve-se considerar que as concessões em áreas públicas naturais costumam dividir as opiniões. Atualmente no Brasil os órgãos ambientais responsáveis pela gestão das UCs encontram-se fragilizados pela carência de recursos financeiros, humanos e materiais (Godoy; Leuzinger, 2015; Silva *et al.* 2021) e a iniciativa privada, em tese, teria maior capacidade que os governos para gerenciar alguns serviços dentro das UCs (Spenceley *et al.*, 2017). Contudo, também existem dúvidas e preocupações em relação à execução e fiscalização das atividades privadas. Neste contexto, ressalta-se a importância dos estudos a respeito da viabilidade, necessidade e coerência das concessões de serviços em parques nacionais.

O objetivo do presente artigo é apresentar um panorama geral sobre a gestão de sete parques nacionais que possuem contratos de concessão junto à iniciativa privada para serviços de apoio ao uso público, utilizando-se como instrumentos de análise a avaliação de contratos, a rotatividade dos gestores e a própria visitação pública. As análises contidas podem servir como embasamento para nortear os órgãos responsáveis pelas concessões de serviços em parques nacionais a melhorar tal mecanismo de parceria, além de incentivar mais estudos sobre o assunto.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

Unidades de Conservação no Brasil e os Parques Nacionais

O Brasil abriga parte expressiva das espécies naturais do planeta, considerando a megadiversidade, portanto, tal posição lhe confere a responsabilidade global de proteger suas grandes áreas naturais (Gorini et al., 2006). Dentre os territórios protegidos existem as unidades de conservação (UCs), áreas legalmente instituídas com o objetivo de conservar a natureza por meio da manutenção dos processos ecológicos, preservação da biodiversidade e utilização racional das espécies e tipologias vegetacionais existentes (Debetir, 2006). Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), unidade de conservação é:

“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)

Elas expressam um importante espaço territorial de interação entre a sociedade e a natureza, materializada através do uso público. As UCs devem ser permanentes, caso contrário, sua existência deixa de ter o propósito da conservação dos recursos naturais e da biodiversidade (Terborgh et al., 2002). A visitação está diretamente ligada à motivação de criação dessas áreas, funcionando como instrumento para preservação dos recursos naturais, educação, interpretação e sensibilização ambiental, além de proporcionar para a população espaços de recreação e lazer fora de ambientes urbanos (Rosa, 2017).

O conceito inicial de que áreas protegidas visam somente resguardar recursos ou paisagens, foi se modificando com o passar do tempo e, atualmente, compreende-se que também visam sustentar a provisão de serviços ecossistêmicos, conservar e manejar a biodiversidade em todas as suas instâncias, desde a diversidade genética dos seres vivos até a diversidade de grupos sociais, modos de vida e culturas (Cheade, 2015). Incluem-se os objetivos de proteção de habitats, freio ao desmatamento e, quando permitidas, a implementação da pesquisa científica e da visitação turística educacional e recreativa (Nolte *et al.*, 2013).

O SNUC é composto por 12 categorias de acordo com os objetivos específicos de gestão, usos permitidos e forma de proteção (Gurgel et al., 2009). Conforme o grau de proteção que exercem nos recursos naturais, o SNUC dividiu as UCs em dois grupos: (a) Uso Sustentável: com o objetivo de conciliar a conservação e o uso direto de seus recursos naturais; (b) Proteção Integral: com a finalidade de preservar a natureza, permitindo apenas o uso indireto dos recursos (BRASIL, 2000).

Os parques nacionais (PARNAs) assumem um papel de representação social da natureza e possuem atributos estéticos para atração do público, em geral, e ecoturista, em particular. Segundo o SNUC, Parque Nacional é:

“...de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei, tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (BRASIL, 2000).

São poucas as atividades permitidas dentro de um PARNA, englobando três grandes grupos, que de certo modo estão ligados entre si e que são: turismo, educação e pesquisa. Desta forma, toda atividade que não se encaixe nessas três classes é considerada incompatível com essa categoria de UC (Gorini et al., 2006). Toda ação referente aos PARNAs necessita se basear no que é permitido pelo plano de manejo, desde que não contrarie a legislação específica, para garantir a integridade da UC (Santos et al., 2013). A necessidade de oferecer serviços de apoio à visitação em parques nacionais tem motivado a elaboração de instrumentos de gestão, que proporcionam a participação de diversos atores públicos e privados, como por exemplo: empresas, organizações da sociedade civil,

cooperativas e associações de base comunitária (Rodrigues; Godoy, 2013). Para se tornarem atrativos à sociedade, os PARNAs devem conter um mínimo de infraestrutura de apoio aos visitantes e manter ao máximo as condições naturais em seu interior. No sentido de apoiar essas duas situações vislumbram-se as concessões ou terceirizações de serviços turísticos como forma de melhorar a experiência de visita com mínimo impacto e, paralelo a isso, apoiar a manutenção do próprio parque (Santos et al., 2013).

Instrumentos de Gestão

A gestão das áreas protegidas precisa seguir as regras gerais da administração pública. Como tais áreas influenciam diretamente no uso, seja ele direto ou indireto, dos recursos naturais, a sua gestão possui especificidades importantes que devem ser obedecidas para assegurar o uso correto dos recursos disponíveis (Brito; Drummond, 2007). Apesar de o Brasil ter uma posição de destaque no cenário mundial, considerando o percentual territorial coberto por áreas protegidas, a efetiva implementação do SNUC enfrenta problemas, tais como: regularização fundiária não solucionada, falta de funcionários e infraestrutura básica, além da ausência de plano de manejo ou desatualização dos mesmos, entre outros (Medeiros et al., 2011).

As UCs precisam receber proteção efetiva por meio de modelos de sistemas de gestão, pelo qual os gestores possam lhes garantir a sua total integridade sem perda das suas características essenciais que justificaram sua criação. Para isso, o SNUC apresenta diversos instrumentos de gestão, tais como: a montagem de planos de manejo, a implantação de mosaicos de UCs, a consolidação de corredores ecológicos, a formação dos conselhos consultivos, o uso público e a educação ambiental nas áreas periféricas (Brandão; Vieira, 2012).

Ao longo da evolução histórica das áreas protegidas, diante de todos os instrumentos de gestão, a recreação, o turismo e a recreação são observados unanimemente como diretrizes do manejo e da criação da categoria Parque, nos âmbitos federal, estadual e municipal. As diversas possibilidades de uso público refletem os valores intrínsecos das UCs de aspectos culturais, sociais e históricos (Rosa, 2017). Para variar a oferta de atividades e serviços de apoio à visita e captar investimentos financeiros para aprimorar o turismo nos parques, a esfera pública adota instrumentos como a autorização, permissão e concessão, utilizados para viabilizar a participação privada com fins lucrativos, assim tornando-se um processo desafiador pela necessidade de integração de diferentes modelos de gestão (Rodrigues; Abrucio, 2019).

Uso público e Ecoturismo

O uso público pode ser considerado como o uso indireto dos recursos naturais nas diferentes formas de visita de uma UC e, por isso, deve sempre ser orientado pelos preceitos da sustentabilidade e minimização de impactos. Assim, a pesquisa científica, a

educação ambiental, além do lazer em contato com a natureza, bem como o turismo ecológico são classificados como uso público. O ideal é que as atividades de educação ambiental sejam consorciadas com o ecoturismo e subsidiadas pelas pesquisas. Porém, essas atividades podem causar impactos ambientais negativos, que devem ser monitorados, fiscalizados e manejados (Pimentel, 2013). Desta forma, pode-se afirmar que o uso público é o vínculo que promove a integração do espaço natural com visitantes, turistas, educadores, moradores e pesquisadores, bem como a interiorização deste pela sociedade, como forma de agregar valor social à UC, cumprindo com a conservação da natureza, valorização social e desenvolvimento econômico sustentável de seu entorno (Rosa, 2017).

A proteção dos espaços naturais também possui objetivos econômicos embutidos. Algumas iniciativas demonstram na prática como é possível aumentar fontes de renda com a criação de UCs, as quais precisam ser bem gerenciadas para manter os princípios do uso ordenado e respeito à capacidade suporte do meio ambiente. O exemplo mais comum de aproveitamento econômico é o desenvolvimento do turismo, em geral, e do ecoturismo, em particular, sobretudo pelos parques nacionais (Hassler, 2005). Neste sentido, a atividade de visitação turística em UCs pode gerar perspectivas positivas no âmbito da gestão e planejamento do uso público, em razão do uso indireto dos recursos naturais, tendo em vista que não é uma atividade extrativista e apresenta possibilidades para interpretação ambiental e a valorização do meio ambiente e da cultura (Rosa, 2017).

O conceito do ecoturismo, de forma diferente do turismo comum, tem uma preocupação preservacionista. O ecoturista frequenta as UCs não apenas em busca de paisagens bonitas, mas também como uma forma de motivação participativa na atividade de conservação da natureza como um todo, ele preocupa-se mais em cuidar do que em usar os recursos disponíveis (Gorini et al., 2006). Apesar do ecoturismo não estar isento dos impactos negativos gerados, tal prática visa contribuir significativamente para a formação de consciência ecológica em caráter menos instável ou superficial nas mentes urbanizadas da sociedade atual. Além disso, reforça a ideia da preservação das áreas protegidas, dando destaque à cultura local (Menezes, 2015).

Encontrar o equilíbrio entre a visitação e a preservação é um dos principais desafios dos administradores e legisladores das UCs, pois é importante que a maioria dessas áreas seja acessível ao público, para obter popularidade e aceitabilidade social, sem dispensar, no entanto, os cuidados especiais e investimentos necessários para evitar os danos que podem ser causados pelo turismo e a visitação crescente (Gorini et al., 2006).

Concessão de serviços de apoio à visitação

Segundo Bellinassi (2011) existe alto grau de complexidade nas questões ambientais e os órgãos governamentais brasileiros nem sempre dispõem dos instrumentos necessários e adequados para o manejo e proteção das UCs. Além do pouco êxito governamental na proteção dos recursos e ecossistemas naturais, há a necessidade de se

estabelecer um suporte adequado para a gestão das áreas protegidas, a qual está vinculada a vários aspectos nos âmbitos políticos, técnicos e econômicos tais como planejamento, capacidade institucional, conhecimentos gerados e disponíveis, aspectos legais, programas de desenvolvimento regional e educação ambiental (Pires; Bueno, 2015).

No geral, os recursos financeiros que são destinados às UCs são provenientes de compensações ambientais⁴, principal instrumento de financiamento para sua criação e manutenção (Geluda; Young, 2004). Porém, esse tipo de recurso normalmente não é suficiente para cobrir os gastos de planejamento, implantação e manejo necessários dentro das UCs (Oliveira, 2017). Desta forma, a concessão se apresenta como uma alternativa possível para minimizar tais problemas. A permissão para a concessão de serviços encontra embasamento legal na Constituição Federal de 1998, que em seu art.22, inciso XXVII, salienta que compete privativamente à União legislar sobre as “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (BRASIL, 1988).

A Lei do SNUC (BRASIL, 2000), traz as seguintes referências sobre o tema:

Art. 5º, item IV “[...] a busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação”

Art. 30º. “As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão”.

No capítulo VI do Decreto nº 4.340, de 22 de Agosto de 2002 e que regulamentou artigos da Lei do SNUC, consta no Art. 21 “A gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP é regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999”. (BRASIL, 2002)

No contexto nacional geral existem leis que regulamentam as concessões para todos os Serviços Públicos Federais (Santos et al., 2013). Entre elas estão: a Lei de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; a Lei das Concessões - Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; a Lei das Parcerias Público Privadas (PPPs) - Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Melo Barcelos, 2019). Além destas, a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, dispõe sobre a concessão de serviços, áreas ou instalações de UCs federais para a exploração de atividades de visitação (Rodrigues; Abrucio, 2019).

⁴ A compensação ambiental é prevista no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e regulamentada pelos artigos 31 a 34 do Decreto nº 4.340/2002 (Nota do autor)

O artigo 2º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, considera concessões como serviços pelos quais o poder concedente delega a sua prestação à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem aptidão para seu desempenho, mediante licitação na modalidade de concorrência, por sua conta e risco e por prazo determinado. Existem cinco modalidades de concessão, que se dividem em: concessão de obra pública, concessão de serviço público, concessão patrocinada (uma das modalidades da parceria público-privada), concessão administrativa (também considerada uma modalidade da parceria público-privada) e a concessão de uso de bem público (Di Pietro, 2014). Sendo a concessão em UCs considerada uma espécie de concessão de uso de bem público, antecedida por um processo de licitação na modalidade concorrência, resultando em um contrato administrativo por tempo determinado (Muniz; Pinheiro, 2019).

As concessões na área ambiental podem ocorrer na prestação de serviços de apoio à visitação e ao fomento do turismo, o que justifica a transferência de serviços públicos à iniciativa privada (Botelho; Maciel, 2018). Do ponto de vista legal, o mecanismo de concessão em UCs é um instrumento que oferta maior segurança à empresa privada, que irá se comprometer com investimentos necessários à sua operação, com retorno de longo prazo. Do ponto de vista da preservação do meio ambiente, é preciso estabelecer limites em relação ao número de operadores e uso intensivo da área protegida, considerando os riscos que isso possa trazer à biodiversidade (Gorini et al., 2006).

As concessões permitem que empresas privadas assumam operações comerciais dentro de áreas protegidas, gerando benefícios financeiros para a UC durante o período do contrato. Tais operações podem incluir diversas atividades de lazer como excursões guiadas, caminhadas, mergulho, e até mesmo serviços de acomodação, alimentação, estacionamento e lojas de suvenires (Font et al., 2004). Entretanto, há necessidade de monitoramento e fiscalização permanente pelo órgão público. Os contratos de concessão para prestação de serviços em UCs devem ser bem estruturados para evitar o descumprimento das metas de preservação da biodiversidade. Todas as atividades devem estar previstas no plano de manejo, assim como também se faz necessário que existam padrões detalhados da qualidade desejada dos serviços concedidos (Gorini et al., 2006).

Identificar, compreender e divulgar os resultados das concessões é um compromisso desafiador para as instituições envolvidas nesse processo, pois, ainda que alguns avanços tenham sido alcançados no sentido de institucionalizar os procedimentos para a fiscalização dos contratos de concessão, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) ainda enfrenta desafios para registrar, sistematizar e principalmente divulgar os resultados das concessões para a sociedade (Rodrigues; Abrucio, 2019). Em geral, as dificuldades de aplicação estrita do mecanismo de concessão, dizem respeito à regulamentação fundiária, além de questões relacionadas à resistência da população local, que em muitas UCs já vinham operando sem qualquer regulamentação em atividades de turismo (Gorini et al., 2006). Por isso o tema gera debates e posicionamentos divergentes

sobre o modo como o bem público dever ser gerido e utilizado. Argumentos como o de que as concessões podem gerar a elitização do acesso aos bens públicos são utilizados de maneira contundente pelas vertentes críticas ao processo. Por outro lado, as concessões são defendidas como uma maneira de ampliar a participação privada, considerando a experiência e a capacidade de investimento do setor, possibilitando a ampliação de infraestrutura nas unidades (Rodrigues; Abrucio, 2019).

A gestão pública de UCs sob o regime de concessão constrói sua defesa com base na redução de gastos do poder público e na necessidade do mercado. Nessa lógica, a “diminuição” do Estado, na execução de sua função é justificada de acordo com o cenário econômico local e global. Porém, outro aspecto que deve ser levado em consideração é o fato de que, embora o poder público conduza a concessão dentro do que rege a legislação, o atual modelo de gestão torna mais forte a concepção do uso privado dos recursos, principalmente mediante o estabelecimento de uma cobrança, em detrimento do que deveria ser um bem comum de uso coletivo (Botelho; Maciel, 2018).

As chances de avanço, na gestão do uso público dos parques, por meio das parcerias dependem de características da governança estipulada, tanto em questões regulatórias, com a elaboração de bons contratos, como da capacidade da sociedade e do governo atuarem sobre esse modelo (Rodrigues; Abrucio, 2019). Contudo, a gestão privada defendida como a melhor maneira de gestão, não resulta automaticamente em gestão sustentável dos recursos, por outro lado, a gestão pública também tem apresentado problemas; tal fato aponta que existem outros elementos explicativos do sucesso de uma boa gestão do uso público nas UCs além de sua concessão ao setor privado, portanto, o assunto merece maiores estudos e reflexões (Godoy, 2006).

METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido com base em pesquisa descritiva e exploratória (Gerhardt; Silveira, 2009) e a partir de análise documental (Ahmed, 2010). Na primeira etapa houve a identificação dos Parques Nacionais através da consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). As características principais dos 74 PARNAs sob gestão do ICMBio foram consideradas, entre elas: localização, área (ha), ano de criação, bioma, infraestrutura, plano de manejo vigente, visitação e cobrança de ingressos. As informações foram coletadas a partir de sites oficiais dos respectivos parques, do Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe), do Painel Dinâmico de Informações Gerenciais do ICMBio e dados do CNUC. O valor em reais do preço dos ingressos foi obtido pela Portaria nº 547 (2019) do ICMBio. Em seguida, aplicou-se uma classificação qualitativa das instalações de apoio à visitação dos PARNAs (Quadro 1).

Nível	Infraestrutura
Completo	Possui todas as instalações necessárias (estacionamento, sede, área de alimentação, banheiros, hospedagem e centro de visitantes).
Incompleto	Possui o mínimo de instalações necessárias para visitação (banheiros e centro de visitantes).
Não se aplica	Não possui nenhuma das instalações necessárias para visitação.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 1 - Classificação qualitativa da infraestrutura nas UCs de acordo com as instalações presentes de apoio à visitação pública.

Por último, foi realizada a análise específica dos parques que possuem concessão de serviços de apoio à visitação, até 2020. O acesso aos contratos de concessão foi solicitado por meio do Sistema Eletrônico de Informações do ICMBio - SEI/ICMBio (<https://sei.icmbio.gov.br>), por meio dos processos administrativos listados na Ordem de Serviço GABIN/ICMBio 18/2019 de 31/07/2019. Para avaliar os repasses financeiros para as unidades, foram solicitados pelo do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão do Governo Federal – eSIC (<https://esic.cgu.gov.br/>). O número anual de visitantes nos parques foi obtido por meio do Painel Dinâmico de Informações do ICMBio (<http://qv.icmbio.gov.br/>).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Até 2020, foram contabilizados 74 PARNAs que protegem 26.807.805 hectares no território brasileiro (Ministério do Meio Ambiente, 2020). A Mata Atlântica, o menor e mais fragmentado bioma preservado (Purgato, 2020), abriga a maior quantidade de PARNAs evidenciando sua importância como *hotspot* de biodiversidade. Segundo Soriano (2020), o Pantanal é um dos Biomas que mais sofreu danos nas últimas décadas e possui apenas uma UC desta categoria, o PN do Pantanal Mato-grossense, com 135.923,00 hectares.

Durante a pesquisa, observou-se que cerca de 21% dos PARNAs não disponibilizaram informações suficientes sobre infraestrutura, visitação e plano de manejo e, provavelmente, isso indica que muitas dessas UCs ainda não tinham sido efetivamente implementadas.

Planos de Manejo

Considerando inicialmente a presença de plano de manejo, um dos instrumentos de gerenciamento territorial de uma UC, a maioria dos PARNAs analisados estava com seus planos concluídos (74,32 %), 24,32 % sem plano de manejo e 1,35%, em elaboração. Destaca-se a necessidade de atualização periódica desses planos, visando adequação às realidades das UCs.

Segundo estudo do ICMBio (2011), dados da avaliação comparada de efetividade da gestão em UCs federais entre os ciclos 2005-2006 e 2010, houve aumento de 30,9% para 50%. Como em 2020 esse número aumentou para 74,32%, pode-se considerar que esse acréscimo representou um ganho positivo para a gestão dessas áreas. Entretanto, ter um plano de manejo não é garantia real de gestão e proteção da UC, pois é necessário que haja conformidade com as necessidades da área, além de se ter uma fiscalização e manejo dos impactos para garantir o cumprimento das regras estabelecidas no mesmo.

Uso público (Visitação e infraestrutura)

Por muitos anos, a visitação nos PARNAs brasileiros não foi incentivada e, junto com a ausência de infraestrutura material e logística para atender os serviços de apoio à dinâmica do turismo, prejudicaram a própria demanda turística (Botelho; Maciel, 2018). Mas, com o passar dos anos, a visitação passou a ganhar maior visibilidade e o fluxo de visitantes em UCs aumentou significativamente. Ao mesmo tempo, cresceu a responsabilidade de oferecer infraestruturas adequadas e seguras para a recepção de visitantes, que hoje são mais diversificados e exigentes (Rosa, 2017). Porém, ainda ocorrem muitos problemas relativos à falta de investimentos financeiros por parte do Governo Federal nestas áreas.

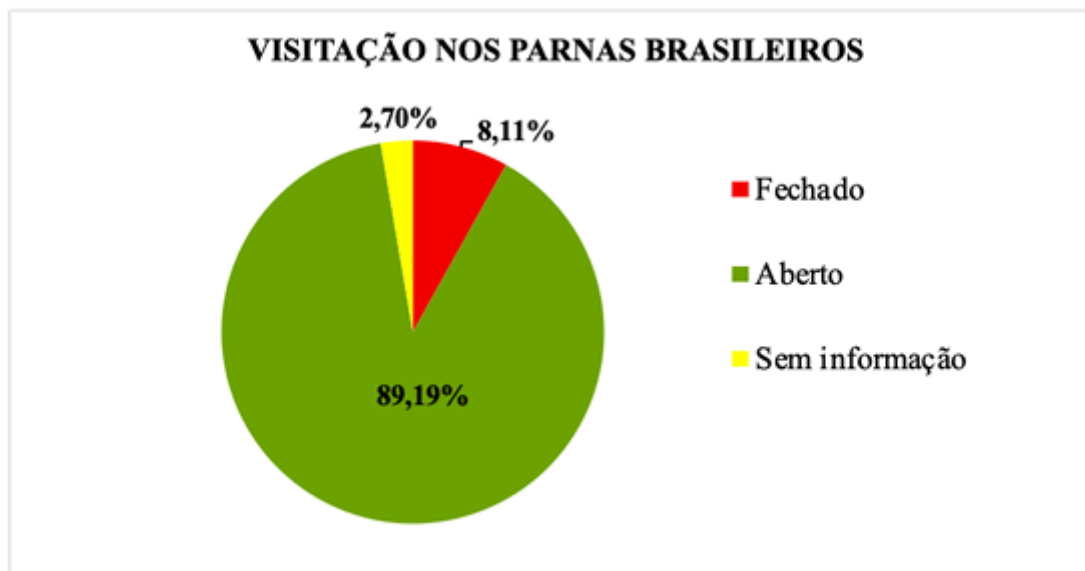
Comparando o Brasil com outros países desenvolvidos no setor do ecoturismo, onde o sistema de parques nacionais é mantido pelos recursos advindos da visitação, incluindo concessões, estimou-se que o país poderia arrecadar muito mais dinheiro do que arrecadou nos últimos anos (Zaú, 2014; Menezes, 2015).

Os dados fornecidos pela Coordenação de Arrecadação (COARR) do ICMBio, através do eSIC, indicaram que as atividades de arrecadação financeira nos PARNAs são: Serviços de acampamento, cobrança de ingressos, licenciamento e autorizações diversas, concessão de direito real de uso de área pública, multas por auto de infração, concessão de direito de uso de bens imóveis, inspeção florestal, vistoria de análise de fauna, arrendamentos, multas previstas em contratos, taxa de ocupação de imóveis, indenização por danos causados ao patrimônio público, dentre outras receitas próprias e restituições. O total arrecadado por essas atividades de 2017 até agosto de 2020 foi de R\$ 298.581.362,97.

Uma parte da arrecadação financeira das concessões nos PARNAs é voltada para o Governo e a outra parte para a administração da visitação da UC, não havendo

investimentos em ações efetivas para conservação dos ecossistemas ou estudos de impactos da visitação, apontando uma grande falha desse mecanismo.

Em 2015, foram registrados mais de sete milhões de visitantes nos Parques Nacionais segundo fontes do Painel dinâmico do ICMBio (2020). Já em 2019 esse número cresceu para mais de nove milhões. Em grande parte do ano de 2020, a maioria dos PARNAs permaneceu temporariamente fechado por conta da pandemia do COVID-19. Antes da pandemia, porém, verificou-se que 89,19% dos parques de esfera federal estavam abertos à visitação pública (Figura 1).

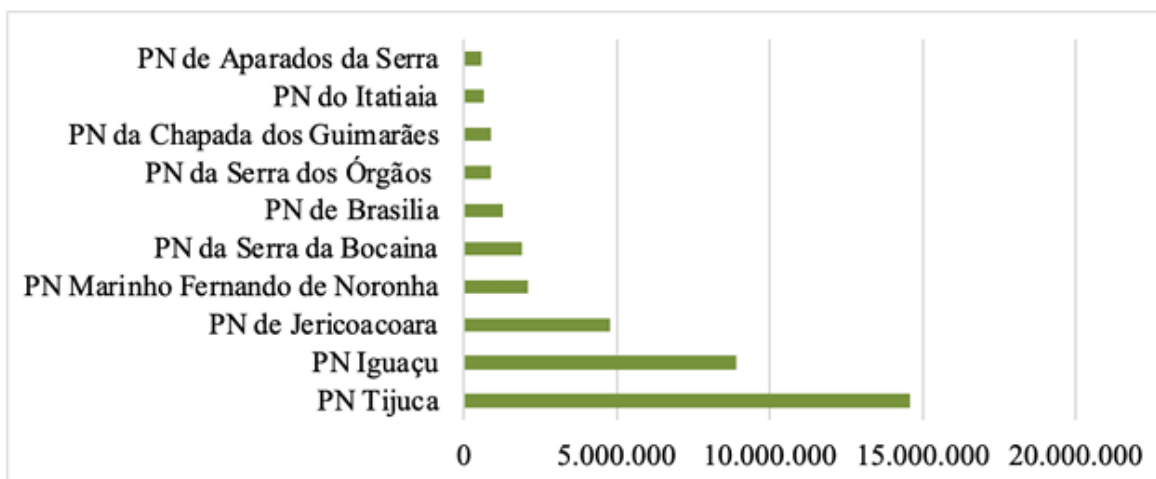


Fonte: Elaboração própria

Figura 1 - Situação da visitação nos PARNAs brasileiros, antes pandemia do COVID-19

Os PARNAs fechados não estavam consolidados em termos de visitação e, por isso ainda não ofereciam qualquer tipo de prestação de serviços ao turista. Aproximadamente, 67 % dos parques nacionais que estavam fechados se encontram no bioma da Amazônia, e o restante no bioma do Cerrado e da Caatinga.

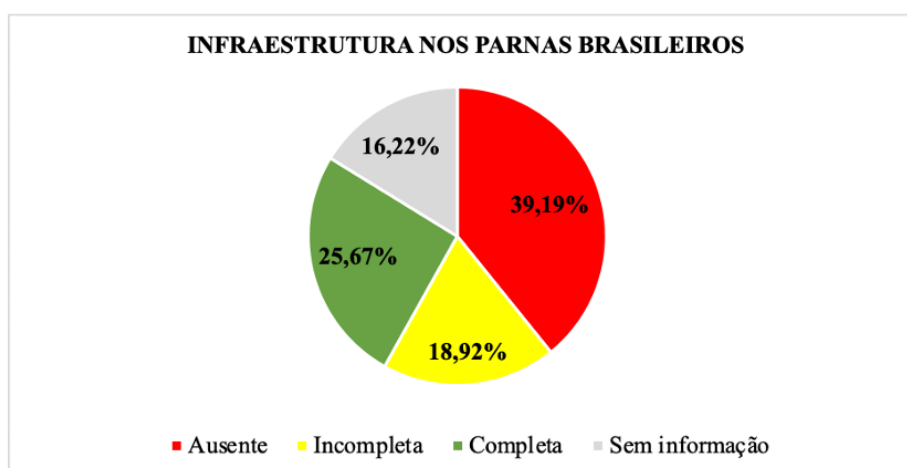
Segundo dados do Painel Dinâmico do ICMBio (2020), dentre os dez PARNAS mais visitados do SNUC, entre os anos de 2015 a 2019 (Figura 2), observou-se que metade da lista (cinco) apresentavam concessão de serviços de apoio à visitação.



Fonte: Elaboração própria

Figura 2 - Os 10 PARNAS mais visitados do Brasil entre 2015 e 2019.

No quesito visitação, é importante que a UC esteja devidamente estruturada quanto às instalações necessárias de apoio para recepção dos visitantes, como por exemplo: banheiros, estacionamento, centro de visitas, sede principal, área de alimentação e hospedagem. Conforme os dados da Figura 3, 39,19% (29 parques) não tinham qualquer estrutura para atender os visitantes; 18,92% (14 parques) parcialmente estruturados. Do total, 19 parques (25,67%) apresentavam instalações completas, enquanto 16,22% (12 parques) estavam sem informações. Aproximadamente 83% dos Parques sem infraestrutura encontravam-se abertos à visitação no período antecedente à pandemia do COVID-19.



Fonte: Elaboração própria

Figura 3 - Situação da infraestrutura referente ao apoio à visitação nos PARNAs do Brasil.

Um dos principais aspectos da vulnerabilidade dos PARNAs é a dificuldade na contratação e manutenção dos funcionários (Rodrigues, 2009). Segundo informações obtidas pelo eSIC, em 2020, 54 PARNAs apresentaram o total de 961 funcionários com diversos tipos de vínculo, incluindo estagiários. Isso implica numa média de 17 funcionários por UC, lembrando que são 26.807.805 ha a serem geridos e protegidos.

O Programa de Voluntariado em UCs se apresenta como alternativa para sanar o déficit de funcionários, além de promover uma aproximação da sociedade com as áreas protegidas. O voluntariado foi criado em 2009, porém só em 2016 o ICMBio lançou regulamentação específica (Instrução Normativa nº 3, de 10 de maio de 2016). Segundo o ICMBio (2020) o objetivo do programa é promover o engajamento da população na preservação do meio ambiente natural, através da ação voluntária e do reconhecimento público dessa contribuição.

A participação privada passou a ser vista como uma das alternativas operacionais para viabilização do uso público em parques nacionais por todos os serviços prestados e por oferecer infraestrutura para as áreas. Entretanto, é importante salientar que além das questões voltadas para infraestrutura em garantir uma boa experiência de visitação, é necessário que os parques tenham uma boa gestão para orientações de atividades permitidas, educação ambiental, dentre outras diversas formas de cumprir o objetivo de conservação dos recursos naturais em conjunto com o lazer do visitante.

Parques Nacionais com concessão de serviços de apoio à visitação

A concessão permite à iniciativa privada apenas o repasse temporário de serviços de apoio à visitação, enquanto o território e a gestão da UC continuam sob o controle do governo, ou seja, o ICMBio continua como responsável pela gestão da área (ICMBio, 2020). Entre os 74 parques analisados, sete (9,46%) possuíam contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em vigência: PN da Chapada dos Veadeiros, PN da Tijuca, PN do Iguaçu, PN do Itatiaia, PN do Pau Brasil, PN Marinho de Fernando de Noronha e PN da Serra dos Órgãos. Estes parques ocupam a área total de 491.937,00 hectares e, aproximadamente, 72% encontra-se no bioma da Mata Atlântica, próximos às grandes metrópoles como, por exemplo, o Rio de Janeiro e Paraná. O Quadro 2 apresenta uma síntese sobre esses sete parques e as informações de concessão, serviços e arrecadação.

O PN do Iguaçu foi o pioneiro a firmar concessão de serviços em 1998, e teve três empresas operando no transporte, alimentação, passeios e voo panorâmico sobre as Cataratas do Iguaçu. As primeiras concessões foram finalizadas em 2013 e as demais permaneciam ativas em 2020. O segundo e terceiro parques a aderirem ao mecanismo de concessão de serviços de apoio à visitação foram o PN da Serra dos Órgãos e PN Marinho de Fernando de Noronha, ambos firmados em 2010.

As arrecadações citadas na quinta coluna do Quadro 2 se referem ao período de 2017 até agosto de 2020. As principais fontes dos recursos auferidos nos parques foram:

serviços de licenciamento, serviços de acampamento, visitação, cobrança de ingressos, concessão de direito real de uso da área pública, multas e juros previstos em contratos, concessão de direito de uso de bens imóveis, arrendamentos, taxa de ocupação e aluguéis de imóveis, indenização por danos causados ao patrimônio público, multas por auto de infração, inspeções florestais diversas, vistoria de análise de fauna e supressão da vegetação, serviços administrativos, autorizações diversas, e outras restituições não especificadas.

Conforme as características e circunstâncias geográficas de cada parque, certas receitas são mais relevantes do que outras. Por exemplo, o PN do Iguaçu (PR) e da Tijuca (RJ) arrecadaram mais, superando a marca de 130 milhões de reais no período, pois apresentam importantes atrações turísticas de interesse nacional e internacional (ver Figura 5). O que menos arrecadou foi o PN do Pau Brasil (BA) considerado Sítio do Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO, por conta do seu excepcional valor do ponto de vista histórico, científico e da preservação ecossistêmica. Reportagens da época assinalaram conflitos com as comunidades locais por conta da falta de comunicação entre o próprio ICMBio, moradores e movimentos populares (Brasil de Fato, 2019).

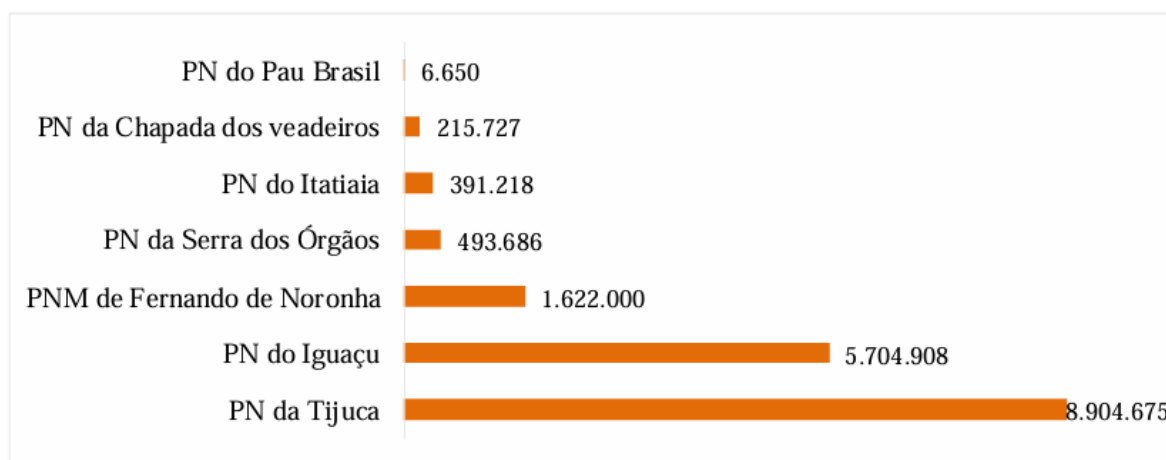
UC/ Bioma	Ano de Concessão	Empresa	Serviços	Arrecadação (R\$) 2017 > 08 de 2020
PN do Iguaçu/ Mata Atlântica	1998	Cataratas	Transporte e alimentação	138.708.110,64
	2010	Ilha Do Sol	Apoio ao uso público no Circuito Macuco (passeios de barco, rafting, cachoeirismo e transporte terrestre)	
	2015	Helisul	Voo panorâmico sobre as Cataratas	
PN Itatiaia/ Mata Atlântica e Campos de altitude	2019	Hope	Apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza	4.490.650,09
PN da Tijuca/ Mata Atlântica	2012	Paineiras	Controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras Corcovado, serviços de cobrança de ingressos, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência e centro de visitação e eventos.	135.004.997,61
	2014	Trem do Corcovado	Ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário na Estrada de Ferro do Corcovado Trem do Corcovado no trecho Cosme Velho – Corcovado.	
O PN da Serra dos Órgãos/ Mata Atlântica	2010	Hope	Operação dos sistemas de cobrança e controle de ingressos, estacionamentos, campings, abrigos de montanha e transporte interno.	1.171.829,16
PN Chapada dos Veadeiros/ Cerrado	2018	Consórcio Sociparques	Serviços de controle de acesso ao parque como: recepção de visitantes, venda de ingressos, serviços de alimentação, loja de conveniência, espaço de campismo das Sete Quedas e transporte interno.	318.218,01
O PN Marinho Fernando de Noronha	2010	Econoronha	Serviços de apoio à Visitação (Cobrança de ingressos, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilhas, etc).	5.493.134,87
PN do Pau Brasil/ Mata Atlântica	2018	Hope	Cobrança de ingressos; transporte interno; estacionamento de veículos na Sede e na Jaqueira; lanchonetes na Sede e na Jaqueira; loja de conveniência na Sede; espaço do ciclista; centro de visitantes; espaço de campismo; tirolesa e passarelas suspensas	5.276,59

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2 - Síntese sobre os sete parques nacionais com informações de concessão, serviços e arrecadação.

Visitação e cobrança de ingressos

Existem vários serviços de apoio à visitação, de acordo com as especificidades de cada UC. Os principais são: controle de acesso, recepção de visitantes, venda de ingressos, alimentação, lojas de conveniências, centro de visitantes, transporte interno, estacionamento, turismo ecológico, interpretação ambiental e recreação em contato com a natureza. É de extrema importante ressaltar que todo tipo de desenvolvimento de atividades para apoio à visitação, em qualquer categoria de UC, precisa estar em concordância com o plano de manejo, as características locais e de conservação ambiental, que é a premissa básica para gestão efetiva dessas áreas. A Figura 4 apresenta os dados de visitação (2017 a 2019) nos sete PARNAs com concessões de serviços de apoio à visitação.



Fonte: Elaboração própria

Figura 4 - Número de visitantes (2017 até 2019) nos PARNAs com concessão de serviços de apoio à visitação.

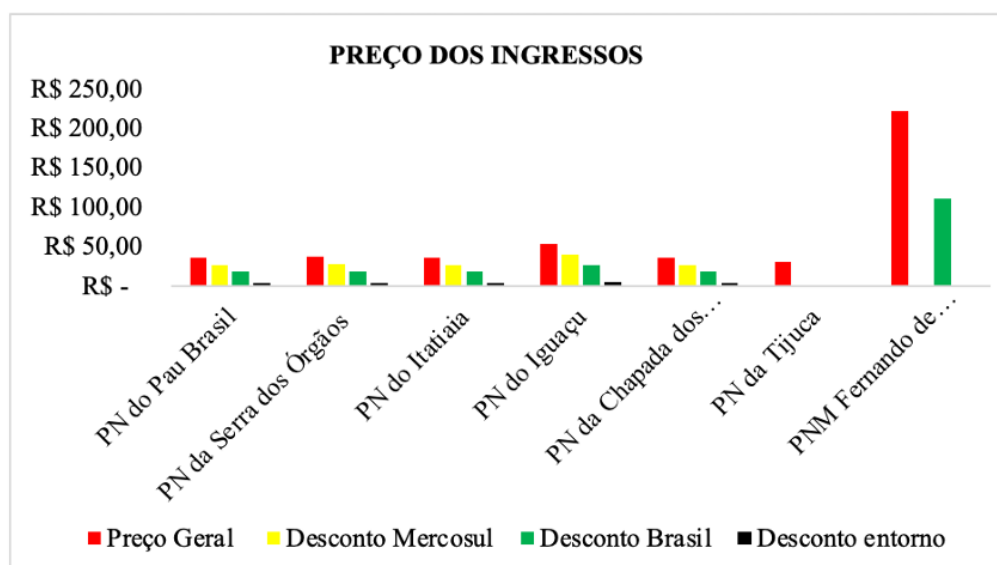
O PN da Tijuca apesar de ser o menor em extensão de área entre todos os parques foi o que apresentou maior quantidade de visitantes por ano, devido à sua localização estratégica na cidade do Rio de Janeiro que abriga atrativos turísticos mundialmente famosos como, por exemplo, o monumento do Cristo Redentor.

O PN do Pau Brasil foi o menos visitado entre os sete, o que gera reflexões se realmente havia a necessidade da implementação de concessão de serviços de apoio à visitação pública. Segundo reportagem do Brasil de Fato (2019), “a solenidade que marcou a concessão do Parque Nacional Pau Brasil foi feita em meio a protestos de moradores da região, movimentos populares e partidos de esquerda como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Partido da Causa Operária (PCO).” Ainda segundo a reportagem, moradores do entorno reclamaram da falta de comunicação do parque com a população, e que a concessão afetaria negativamente o turismo local em seu entorno. Certos serviços de turismo são naturalmente terceirizados pela população do

entorno (serviços de guia turístico e ambulantes, por exemplo), logo tais atividades seriam prejudicadas pela presença da concessão, causando problemas de desacordos como ocorrido no PN do Pau Brasil.

É preciso adotar modelos que problematizem o envolvimento da população local na tomada de decisão sobre o processo de concessão para se evitar o impacto socioeconômico das concessões nas conjunturas locais (Rodrigues; Abrucio, 2019). O mecanismo de cobrança de ingressos nos parques nacionais é visto como uma fonte secundária de recursos financeiros para gerar melhorias dentro da própria área do parque. Esse mecanismo também é utilizado por PARNAs que não possuem contratos de concessão de serviços de apoio à visitação. Nesses casos, uma alternativa para remediar a situação, seria a realização de diálogos entre o ICMBio, a concessionária e os prestadores de serviços, para equacionamento dos conflitos de forma justa, integrando-se as atividades.

Na Figura 5, são apresentados os preços dos ingressos nos PARNAs com concessões, sendo que todos os preços dos ingressos são tabelados pela portaria Nº 547 do ICMBio (2019).



Fonte: Elaboração própria

Figura 5 - Preço dos ingressos, em 2019, dos PARNAs com concessão.

O PN da Tijuca é dividido por setores e possui uma dinâmica diferenciada de cobrança de ingressos. Apenas o setor do Corcovado possui cobrança de R\$ 30,00 para o público em geral e 50% de desconto em épocas de baixa temporada. Os outros serviços cobrados são referentes ao transporte até o Monumento do Cristo Redentor, porém a chegada até o mesmo também pode ser feita de forma gratuita, via trilha. O PN Marinho Fernando de Noronha é que tem ingressos mais caros no Brasil e também não possui a

mesma dinâmica de cobrança de ingressos que os outros PARNAs. Para o público em geral, o ingresso válido por 10 dias custa R\$ 222,00, o desconto para residentes no Brasil é de 50%, sendo cobrado o valor de R\$ 111,00 e há uma isenção específica para moradores da Ilha de Noronha, parentes em primeiro grau e pessoas que prestam serviços não especificados.

Os descontos e isenções aplicados para moradores do entorno, idosos, crianças, residentes do Mercosul e do Brasil, não amenizam a problemática da cobrança de ingressos, pois além de não oferecerem desconto para pessoas de baixa renda ainda esbarram na linha de pensamento de que, segundo Rodrigues et al. (2010), os parques são áreas públicas, e o meio ambiente é um bem de uso comum de todos, portanto, não seria justo nem correto a cobrança de ingressos para entrada nessas áreas.

Os contratos de concessão nos sete PARNAs

O desenvolvimento da gestão dos PARNAs por meio das parcerias depende das características da governança instituída, tanto em termos de regulação, como elaboração de contratos coerentes, como da capacidade da sociedade em conjunto com o governo participarem desse modelo (Rodrigues; Abrucio, 2019). A análise dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação, apesar de parecidos, não seguem um padrão de formatação e apresentação das cláusulas. Foram encontrados nove contratos de concessão para os sete parques, pois, o PN do Iguaçu e o PN da Tijuca tiveram dois contratos assinados cada um (Quadro 3). A discriminação dos serviços contratados já foram apresentados no Quadro 2.

Observou-se que todos os contratos possuem cláusulas específicas para tratar das penalidades do descumprimento das regras estabelecidas, sendo que uma das obrigações da concedente é fiscalizar e supervisionar a prestação dos serviços contratados, o que é natural nesses processos. Sobre a realização de pesquisas de satisfação junto aos visitantes, a obrigação ficou explicitada em apenas quatro contratos: PN do Iguaçu (Helisul), PN da Tijuca (Paineiras), PN Pau Brasil (Hope) e PN Marinho Fernando de Noronha (EcoNoronha).

Entre os nove contratos, apenas dois deles apresentaram cláusulas específicas para tratar da sustentabilidade ambiental: separação correta dos resíduos, uso de combustível renováveis pelos veículos, e cuidados com substâncias perigosas, dentre outras questões consideradas básicas. Foram eles: a empresa HELISUL, para concessão do voo panorâmico sobre as Cataratas no PN do Iguaçu, e da empresa CONSÓRCIO SOCIPARQUES para concessão de serviços de apoio à visitação no PN da Chapada dos Veadeiros. O equilíbrio econômico-financeiro deve ser um dos critérios reguladores nos contratos, exigindo a regulação e mediação do estado para compatibilizar os investimentos e rendimentos do processo, quando se trata de concessão de serviços. É de fundamental importância a

definição de ações para manter o equilíbrio entre os encargos do concessionário e a remuneração a ser paga via tarifas cobradas (Rodrigues; Godoy, 2013).

UC	Início/duração	Empresa	Valor Contrato (R\$)
PN Iguaçu	2010/10 anos	Ilha do Sol	11.200.000,00
PN Iguaçu	2015/5 anos	Helisul	156.419.170,46
PN Tijuca	2012/20 anos	Paineiras	7.450.000,00*
PN Tijuca	2014/20 anos	Trem do Corcovado	121.773.246,33**
PN Serra dos Órgãos	2010/10 anos	Hope	S/I
PN Itatiaia	2019/25 anos	Hope	35.031.489,92
PN Pau Brasil	2018/15 anos	Hope	9.099.467,47
PN Marinho Fernando Noronha	2010/ 15 anos	EcoNoronha	S/I
PN Chapada Veadeiros	2018/20 anos	Consórcio Sociparques	16.289.446,02

* Valor mínimo previsto da concessão

** Valor estimado de investimento

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3 – Síntese dos nove contratos de concessão de serviços nos sete PARNAS até 2020

Os contratos firmados com a empresa HOPE RECURSOS HUMANOS LTDA no PN da Serra dos Órgãos e a empresa ECONORONHA S/A no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, não especificarem em nenhuma das cláusulas o valor do investimento, o valor da outorga, e nem o valor total estimado do contrato. Tais informações não deveriam estar ausentes, ocultas ou implícitas no contrato, pois são de interesse público.

Ao analisar os contratos de concessão vigentes em 2020, observou-se que, na maioria deles, não foram mencionados recursos para investimento na real proteção dos ecossistemas e recursos naturais dos PARNAs. Quando não há claramente obrigações contratuais de cunho ambiental, abrem-se brechas para variadas interpretações. Tal situação não deve acontecer, principalmente dentro de uma UC, pois coloca em ameaça os recursos naturais, além da biodiversidade da fauna e da flora, que são de difícil recuperação, quando impactados negativamente.

O único contrato que explicita benefícios econômicos ao parque, e que não está relacionado diretamente com a visitação em si, é o da empresa HOPE com o PN do Itatiaia. Ele informa que a concedente deve desembolsar R\$ 300.000,00 anuais referentes ao pagamento de contrapartidas para apoio à Brigada de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, apoio à pesquisa, demolição de imóveis e recuperação de áreas degradadas.

Não foram encontrados dispositivos contratuais direcionando recursos financeiros para ações que visam a auxiliar na conservação da biodiversidade e de outros recursos naturais, como por exemplo: pesquisas científicas, recuperação de áreas degradadas, prevenção e combate à incêndios florestais, proteção de espécies em extinção, controle de espécies exóticas invasoras, dentre outras ações. Isso demonstra uma falha na concessão aos princípios da UC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As parcerias públicas com a iniciativa privada podem gerar diversos benefícios para os parques nacionais desde que sejam estabelecidas de forma coerente com a realidade da UC. Além de promover melhorias na experiência da visitação é necessário instituir medidas efetivas para proteção e conservação dos ecossistemas naturais presentes na área.

Concomitantemente, quando é divulgada a informação de que a parceria referente à concessão de serviços de apoio à visitação tem o objetivo de proteger e na realidade não protege, é causada uma falsa impressão de que a área está preservada. Isso a coloca em uma posição de fragilidade, já que se considera que a área está segura, ninguém desenvolverá medidas de proteção para aquele ecossistema em questão. O mecanismo de concessão de serviços de apoio à visitação não cobre a lacuna da falta de investimentos financeiros, para real conservação e proteção do meio ambiente, deixada pelo Governo Federal. Tal problemática não deve ser usada como argumento para incentivar as concessões de serviços em parques nacionais, para evitar a geração de uma relação de dependência ou a transferência de responsabilidades e funções públicas para o setor privado.

Considerando que apenas a visitação não garante a real conservação da natureza, os contratos de concessão em vigência até o ano de 2020 não apresentaram aparatos para a efetiva proteção da biodiversidade e dos recursos naturais inseridos nos parques, exceção feita ao contrato da empresa HOPE com o PN do Itatiaia. Para cumprir o objetivo posto pelo ICMBio, é preciso que para as próximas concessões os contratos sejam elaborados visando também investimento de recursos financeiros em ações e programas claros e específicos que viabilizem a efetiva proteção do meio ambiente.

A população tem direito garantido pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, de acesso às informações de âmbito federal. As plataformas oficiais do ICMBio precisam ser atualizadas com as informações pendentes dos parques, principalmente referentes à infraestrutura e visitação, para provar que não foram instituídos apenas no papel, colocando em risco à conservação dos ecossistemas presentes na área.

Em decorrência do número crescente de visitantes nos parques nacionais é necessário ampliar as pesquisas referentes aos impactos que as atividades de uso público podem gerar dentro da área. Esta questão deveria ser de responsabilidade das concessionárias, visto que administram a visitação. E, como os padrões de visitação variam ao longo do tempo, todos os instrumentos que auxiliam na gestão dos parques precisam estar sempre atualizados para acompanhar a realidade da unidade. Além disso, o grande percentual de parques abertos à visitação pública, mesmo com falta de infraestrutura para recebimento de turistas, expõe o fato do risco que tais áreas protegidas e seus visitantes estão susceptíveis.

REFERÊNCIAS

- AHMED, J. U. Documentary research method: new dimensions. **Indus Journal of Management & Social Sciences**, v. 4, 2010.
- BELLINASSI, S.; PAVÃO, A.C.; CARDOSO, E. L. Gestão e Uso Público de Unidades de Conservação: um olhar sobre os desafios e possibilidades. **Revista Brasileira de Ecoturismo**. São Paulo, v. 04, n. 02, p. 274-293, 2011.
- BOTELHO, E. S.; MACIEL, G. G. A reprodução capitalista do espaço urbano: uma análise sobre as implicações da concessão de serviços do Parque Nacional da Tijuca – RJ. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 18, n. 03, p. 23-39, dez. 2018.
- BRAGA, A. S. **Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação**. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Distrito Federal.
- BRANDÃO, E. J.; VIEIRA, E. M. Instrumentos de gestão ambiental nas unidades de conservação. **Revista do Curso de Direito da UNIABEU**, v. 02, n. 01, p. 01-11, 2012.
- BRASIL DE FATO. **Sob protestos, Parque Nacional Pau Brasil, na Bahia, é concedido à iniciativa privada**. 2019. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2019/02/28/sob-protestos-parque-nacional-pau-brasil-e-concedido-a-iniciativa-privada/>> Acesso em: 26 out. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018**, dispõe sobre a concessão de serviços, áreas ou instalações de UCs federais para a exploração de atividades de visitação. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13666.htm> Acesso em: 25 mai. 2020
- BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Lei das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 26 out. 2020
- BRASIL. **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: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm> Acesso em: 26 out. 2020
- BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação

da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm > Acesso em: 30 jun 2020

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. 1995. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm > Acesso em: 26 out. 2020

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm > Acesso em: 30 jun. 2020

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

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >

Acesso em: 25 mai. 2020.

BRITO, D. C.; DRUMMOND, J. O planejamento e o zoneamento participativos: Novos instrumentos de gestão para as unidades de conservação do Brasil (O caso da APA do Rio Curiaú – Amapá). **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 01, n. 03, p. 112-131, 2007.

BRUMATTI, P.N.; SANTANA, C.M.; DANTAS, F.R.; MARQUES, S. Percepção de estudantes quanto aos impactos na criação e visitação de parques naturais protegidos.

Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v.11, n. 04, p.673- 694, 2019.

CHEADE, M. F. **A regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos – Subsídios para conhecer o processo.**

2015. 162 f. Dissertação (Mestrado Profissional Biodiversidade em Unidades de Conservação) - Escola Nacional de Botânica Tropical do Rio de Janeiro, RJ.

COELHO JUNIOR, M. G.; BIJU, P. V.; NETO, E. C. D.; DE OLIVEIRA, A. L.; TAVARES, A. A. O.; BASSO, V. M.; TURETTA, A. P. D.; DE CARVALHO, A. G.; SANSEVERO, J. B. B. Improving the management effectiveness and decision-making by stakeholders' perspectives: A case study in a protected area from the Brazilian Atlantic Forest. **Journal of Environmental Management**, v. 272, 2019.

DEBETIR, E. **Gestão de unidades de conservação sob influência de áreas urbanas: diagnóstico e estratégias de gestão na Ilha de Santa Catarina – Brasil.** 2006. 247 f.

Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DI PIETRO, M. S. Z. **Uso privativo de bem público por particular.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2014. 317 p.

FONT, X.; COCHRANE, J.; TAPPER, R. **Pay per nature view: Understanding tourism revenues for effective management plans.** Leeds (UK): Leeds Metropolitan University. 2004. 47p.

GELUDA, L; YOUNG, C, E, F. Financiando o Éden: Potencial econômico e limitações da compensação ambiental prevista na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.** p. 641-651, 2004.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** 1. ed. Porto Alegre, 2009. 120 p.

- GODOY, A. M. G. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 10, n. 03, p. 631-654, 2006.
- GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D.. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: Características e tendências. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 52, n. 206, p. 223–243.abr./jun. 2015.
- GORINI, A. P. F.; MENDES, E. F.; CARVALHO, D. M. P. Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **Revista Setorial BNDES**, n. 24, p. 171-209, 2006.
- GURGEL, H. C.; HARGRAVE, J.; FRANÇA, F.; HOLMES, R. M.; RICARTE, F. M.; DIAS, B. F. S.; RODRIGUES, C. G. O.; BRITO, M. C.W. Unidades de conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 03, n. 03, p. 109-119, 2009.
- HASSLER, M. L. A Importância das Unidades de Conservação no Brasil. **Revista Sociedade & Natureza**, v. 17, n. 33, p. 79-89, 2005.
- ICMBio. **Avaliação comparada das aplicações do método RAPPAM nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, WWF-Brasil. Brasília: ICMBio, 2011. 134 p.
- ICMBio. **Instrução Normativa nº 3, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre o Programa de Voluntariado no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Processo nº 02070.001707/2016-19). Disponível em: <
https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=320329#google_vignette > Acesso em: 25 mai. 2020.
- ICMBio. Painel Dinâmico. Disponível em: <
http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true >. Acesso em: 20 ago. 2020.
- ICMBio. PARQUES DO BRASIL: **Visitar é proteger!** Disponível em:
<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/parques_do_brasil_estrategia_de_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- ICMBio. **Programa de Voluntariado do ICMBio**. Disponível em:
<<https://www.icmbio.gov.br/portal/sejaumvoluntario>>. Acesso em: 04 nov. 2020.
- MEDEIROS, R.; YOUNG, C.E.F.; PAVESE, H.B.; ARAÚJO, F.F.S. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**. Brasília: UNEP-WCMC, 2011, 44 p.
- MELO, M. R.; BARCELOS, M. A. **Concessão em parques nacionais federais - Houve alteração após a publicação da Lei nº13.668 de 28 de maio de 2018 para a concessão de um parque nacional?**. 2019. 20 f. Dissertação (Especialização em Concessões e Parcerias com a Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.
- MENEZES, B. F. R. Ecoturismo em unidades de conservação. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, v. 03, n. 05, p. 48-56, 2015.
- MENEZES, B. F. R. Ecoturismo em unidades de conservação. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, v. 03, n. 05, p. 48-56, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação** (CNUC) Disponível em: < <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>. > Acesso em: 18 ago. 2020

MUNIZ, T. F.; PINHEIRO, A. S. O. Concessão florestal como instrumento para redução de exploração ilegal madeira em Unidades de Conservação em Rondônia. **Revista FAROL**, v. 08, n. 08, p. 124-142, 2019.

NOLTE, C.; AGRAWAL, A.; BARRETO, P. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: are we choosing the right indicators?. **Environmental Research Letters**, v. 08, n. 01, p. 01-07 2013.

OLIVEIRA, A. G. C. de. **Unidades de Conservação: desafios e alternativas de gestão econômica dos Parques Nacionais**. 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – Universidade de Brasília.

PIMENTEL, D. S. Parcerias para a gestão do uso público em parques. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, v. 01, n. 01, p. 27-38, 2013.

PIRES, G. F.; BUENO, F. P. Unidades de conservação brasileiras: desafios da gestão. **Periódico eletrônico XI Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v.11, n.1, pp 146-151, 2015.

PURGATO, N. C. S. **Levantamento e diversidade de espécies de Calliphoridae e Sarcophagidae (Diptera) em fragmentos do bioma mata atlântica, SP**. 2020. 143 f. Dissertação (Doutorado em Biologia Animal) – Universidade de Campinas, São Paulo.

RODRIGUES, C. G. O. **O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade**. 2009. 358 f. Dissertação (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Distrito Federal.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F.L. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, n. 03, p. 105-120, 2019.

RODRIGUES, C. G. O.; GODOY, L. R. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, n. 28, p. 75-88, 2013.

RODRIGUES, C. G. O.; IRVING, M. A.; DRUMMOND, J. A. A Valoração das Propriedades Estéticas e Recreativas da Biodiversidade e o Turismo em Parques Nacionais. **V Encontro Nacional da Anppas**, 2010.

ROSA, R. C. **Uso público em Parques Estaduais do Rio de Janeiro: perspectivas e desafios para a prestação de serviços de apoio à visitação**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica.

SANTOS, A. A.; AMBROSIO, R. V.; BORGES, A. F. Concessão ou terceirização de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros: incentivo ao aumento de receitas. **Encontro de Pesquisadores do Parque Nacional da Serra dos Órgãos**, 2013, Teresópolis, Rio de Janeiro.

SANTOS, A. M. O ecoturismo, uso público e o Parque Nacional do Iguaçu. **Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 06, n. 03, p. 229-242, 2010.

SILVA, J. M. C. *et al.* Funding deficits of protected areas in Brazil. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 100, 2021. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837720306207>. Acesso em: 24 ago. 2026.

SORIANO, B. M. A. **Grau de intensidade de Pastejo dos bovinos e incidência de focos de calor no Pantanal. Biodiversidade Brasileira**. 1. ed. Campo Grande: Emerson Figueiredo Leite 2020. 111 p.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. F. J.. Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento. Relatório para o Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e a UICN, 2017. Disponível em:

http://semeia.org.br/arquivos/2018_Diretrizes_para_parcerias_e_concessoes_para_o_turismo_em_areas_protegidas.pdf. Acesso em: 24 ago. 2020.

TERBORGH, J.; SCHAIK, C. V.; DAVENPORT, L.; RAO, M. **Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos**. 1. ed. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná. Fundação O Boticário, 2002. 518 p.

THOMAS, B. L.; NASCIMENTO, D. B.; FOLETO, E. M. Subsídios à discussão sobre a importância da instituição de áreas protegidas em Santa Maria e Itaara (RS). **Boletim Goiano de Geografia**, v. 30, n. 02, p. 43-53, 2010.

ZAÚ, A. S. A conservação de áreas naturais e o Ecoturismo. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v. 07, n. 02, p. 290-321, 2014.