

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O uso do público nos parques nacionais:
a relação entre as esferas pública e privada
na apropriação da biodiversidade

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues

Orientador: José Augusto Drummond
Co-orientadora: Marta de Azevedo Irving

Tese de Doutorado

Brasília-DF, abril/2009.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O uso do público nos parques nacionais:
a relação entre as esferas pública e privada
na apropriação da biodiversidade

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovada por:

José Augusto Drummond (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)
(Orientador)

Elimar Pinheiro do Nascimento (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)
(Examinador Interno)

Doris Aleida Villamizar Sayago (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)
(Examinador Interno)

Márcia Dieguez Leuzinger (Centro Universitário de Brasília – UniCEUB)
(Examinador Externo)

Davis Gruber Sansolo (Universidade Estadual Paulista – UNESP)
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 17 de abril de 2009.

Rodrigues, Camila Gonçalves de Oliveira

O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade.

Brasília, 2009.

358 p.: il.

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Parques Nacionais 2. Visitação 3. Esfera Pública

4. Esfera Privada I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues

Salvaje azul

Este cielo jamás se nubla, aquí no llueve nunca. En este mar nadie corre peligro de ahogarse, esta playa está a salvo del riesgo de robos. No hay medusas que piquen, ni hay erizos que pinchen, ni hay mosquitos que jodan. El aire, siempre a la misma temperatura, y el agua, climatizada, evitan resfríos y pulmonías. Las cochinas aguas del puerto envidian estas aguas transparentes; este aire immaculado se burla del veneno que la gente respira en la ciudad.

La entrada no es cara, treinta dólares por persona, aunque hay que pagar aparte las sillas e las sombrillas. En Internet, se Lee: "Sus hijos lo odiarán si no los lleva...". Wild Blue, la playa de Yokohama encerrada entre paredes de cristal, es una obra maestra de la industria japonesa. Las olas tienen la altura que los motores les dan. El sol electrónico sale y se pone cuando la empresa quiere, y brinda a la clientela despampanantes amaneceres tropicales y rojos crepúsculos tras las palmeras.

– Es artificial – dice un visitante –. Por eso nos gusta.
(Galeano, 1998, p. 234).

AGRADECIMENTOS

A oportunidade de escrever esta tese e de poder compartilhar o aprendizado com àqueles que se interessam pelo tema e que buscam alternativas sustentáveis para aproximar a sociedade da natureza.

Ao professor e orientador, José Augusto Drummond, pelo aprendizado, pela dedicação e por suas 'provocações', que me instigaram a refletir e aprender com as diferenças.

À professora e co-orientadora, Marta Irving, pela oportunidade de ter a sua orientação desde os primeiros anos da minha trajetória acadêmica e profissional.

Aos professores do Centro de Desenvolvimento Sustentável, em especial à Dóris Sayago, ao Elimar Nascimento e ao Marcel Bursztyn, pelas contribuições inspiradoras e essenciais para a tese.

As amigas e aos amigos da turma do doutorado de 2005, que enriqueceram a experiência no CDS com temas tão importantes e desafiadores. Os primeiros anos de nossas vidas no CDS ficarão para sempre na lembrança.

Ao colega-doutorando do CDS, Alexandre Maduro, pela disposição e fundamental contribuição na elaboração dos instrumentos de pesquisa e na análise dos dados. Agradeço também ao professor Henrique de Castro e ao pesquisador Daniel Capistrano, ambos do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas/UnB, que me ajudaram no início da minha empreitada pela análise quantitativa da pesquisa com os visitantes.

Aos gestores e funcionários do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, especialmente ao Walter Behr, Luiz Sérgio Sarahyba, Marcello Lourenço e Maria Bernadete da Silva (Berna).

À equipe da coordenação de visitação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em especial à Benita Rocktaeschel, ao Leonardo Freitas (que hoje est a no Parque Nacional da Serra dos órgãos) e ao Ricardo Araújo pelo apoio no levantamento de informa es e pelos momentos de rico aprendizado.

As 'meninas', estudiosas do turismo (na prática e na teoria), pelo apoio imprescindível na pesquisa com os visitantes: Valéria e Bianca (Parque Nacional do Itatiaia) e Vanessa, Joyce, Betânia, Marlene, Sandra e Michelle (Parque Nacional Marinhos dos Abrolhos).

  Lucila, grande amiga e companheira de campo, que em troca ganhou a contempla o matinal de atob s e baleias.

Ao amigo D'Alembert Jaccoud (D'al), que no último minuto do segundo tempo de 2008 me ajudou a fechar a primeiríssima versão da tese.

  Ana Flora Caminha, amiga que se prontificou a revisar a tese com muita aten o e carinho.

Aos amigos do Ministério do Meio Ambiente, em especial ao Fábio França,   Fabiana Pirondi,   Larissa Godoy e ao Marco Antonio Salgado, pelo apoio e incentivo durante o doutorado. Agradeço também ao Renato Prado, que ajudou a ilustrar a tese com os seus mapas.

A todas as pessoas queridas que ficaram na torcida e que participaram de alguma forma desta trajetória, em especial aos amigos que alegam a vida no Planalto Central: Lari (minha tradutora de plantão), Andrea e Beto (distraídos venceremos!), Elisa (vizinha), Andrea (montanhista), Lu e Chico (meus produtores). E às amigas que estão longe, mas que com a ajuda do skype e da internet se fizeram presentes: Dani, Tita, Soninha, Eli, Fla, Ji, Alê, Luê e Li.

À yoga, ao samba, à corrida no parque e aos girassóis da 215N, que me ajudaram a seguir firme e forte até o final.

À minha tão querida e amada família, especialmente minha mãe e meu pai (e as temporadas de 'férias intelectuais' em Pinda), minhas irmãs, meus cunhados e meus sobrinhos, Marcelo e Mariana, que com os seus olhares me enchem de força e esperança.

RESUMO

A apropriação dos parques nacionais para fins de visitação é permeada por diferentes interesses ambientais e socioeconômicos, entre as esferas pública e privada, que influenciam a conservação e o uso sustentável da biodiversidade. O Estado, para propiciar o uso público dos parques nacionais, delega a terceiros a prestação de serviços de apoio à visitação, engendrando um viés mercadológico e a valoração econômica dos serviços prestados por estas áreas. Com o objetivo de compreender a dinâmica de prestação de serviços de apoio à visitação, foi realizado o levantamento de informações primárias junto aos gestores dos parques nacionais e aos prestadores de serviços e visitantes do Parque Nacional do Itatiaia (Rio de Janeiro / Minas Gerais) e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (Bahia). A situação do primeiro parque nacional brasileiro, o Parque Nacional do Itatiaia, no que diz respeito à regularização fundiária e aos conflitos entre as esferas pública e privada, é emblemática e evidencia diversos interesses que fragilizam os objetivos de sua criação. O caso do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos se revelou como um excelente campo de estudo para problematizar o duplo papel do visitante – cidadão e consumidor – na dinâmica de visitação. O resultado da pesquisa junto aos gestores dos parques nacionais demonstrou que a prestação de serviços de apoio à visitação é incipiente e limitada, principalmente quanto à formalização e à adoção das diferentes modalidades para o seu desenvolvimento (concessão, permissão, autorização e parcerias com organizações da sociedade civil). Uma das principais reflexões da pesquisa sugere que, dependendo do posicionamento e controle por parte do Estado, a prestação de serviços nos parques nacionais por terceiros pode influenciar a compreensão dos visitantes sobre o espaço público e dificultar a definição de papéis claros e objetivos entre as instâncias envolvidas. É nesse contexto que o descompasso entre os interesses econômicos e os imperativos de ordem ambiental, como a capacidade de suporte, e de ordem social, como a democratização do acesso aos parques nacionais, coloca em questão a função pública destas áreas. Esta tese oferece elementos para repensar os limites entre o público e o privado na apropriação da biodiversidade, protegida nos parques nacionais. A compreensão dos desafios que permeiam essa relação permite apontar caminhos para a visitação nos parques nacionais que valorizem o 'público' na sua relação com o 'privado', e que aproximem o 'privado' do 'público' no que diz respeito ao acesso e à repartição equitativa dos benefícios vinculados à utilização da biodiversidade.

Palavras-chave: parques nacionais, visitação, esfera pública, esfera privada.

RESUMEN

La apropiación de los parques nacionales para visitación está involucrada en diferentes intereses ambientales y socioeconómicos, entre las esferas pública y privada que influyen en la conservación y en el uso sostenible de la biodiversidad. El Estado, para propiciar el uso público de los parques nacionales, delega en terceros la prestación de servicios de apoyo a la visitación, concediéndole un sesgo mercadológico, así como la valoración económica de los servicios ofrecidos por estas áreas. Con el objetivo de entender la dinámica de prestación de servicios de apoyo para la visitación, se ha realizado un análisis de informaciones primarias con los gestores de los parques nacionales y prestadores de servicios y visitantes del Parque Nacional de Itatiaia (Rio de Janeiro / Minas Gerais) y del Parque Nacional Marino de Abrolhos (Bahia). La situación del primer parque nacional brasileño, el Parque Nacional de Itatiaia, en lo referente a la regularización de tierras y a los conflictos entre las esferas pública y privada, es emblemática y evidencia diversos intereses que fragilizan los objetivos de su creación. El caso del Parque Nacional Marino de Abrolhos se ha revelado como un excelente campo de estudio para problematizar el doble papel del visitante – ciudadano y consumidor-- en la dinámica de visitación. El resultado de la investigación con los gestores de los parques nacionales ha demostrado que la prestación de servicios de apoyo a la visitación es incipiente y limitada, principalmente en lo que se refiere a la formalización y a la adopción de las diferentes modalidades para su desarrollo (concesión, permisión, autorización y colaboraciones con organizaciones de la sociedad civil). Una de las principales reflexiones de la investigación sugiere que, dependiendo de la posición y control por parte del Estado, la prestación de servicios en los parques nacionales por parte de terceros puede modificar la comprensión de los visitantes sobre el espacio público y dificultar la definición de papeles claros y objetivos entre las instancias involucradas. Es en este contexto donde se produce un descompaso entre los intereses económicos y los imperativos de orden ambiental, como la capacidad de soporte, e de orden social, como la democratización del acceso a los parques nacionales, pone en tela de juicio la función pública de esas áreas. Esta tesis ofrece elementos para repensar los límites entre lo público y lo privado en la apropiación de la biodiversidad protegida en los parques nacionales. La comprensión de los desafíos que constituyen esa relación permite señalar direcciones para visitación en los parques nacionales que valoricen lo 'público' en su relación con lo 'privado' y que aproximen lo 'privado' a lo 'público' en lo referente al acceso y a la repartición equitativa de los beneficios vinculados a la utilización de la biodiversidad.

Palabras clave: parques nacionales, visitación, esfera pública, esfera privada.

ABSTRACT

The appropriation of national parks for visitation purposes encompasses different environmental and socioeconomic interests, within the public and private spheres, which influence the conservation and sustainable use of biodiversity. The Government, in order to enable the public use of national parks, delegates the responsibility of providing services to support visitation to third parties, bringing forth a market-based perspective and the economic valuation of services rendered by these areas. With the aim of understanding the dynamics of rendering services to support visitation, a survey of primary information was carried out with the managers of the national parks as well as the service providers and visitors of Itatiaia National Park (Rio de Janeiro / Minas Gerais) and Abrolhos Marine National Park (Bahia). The situation of the first Brazilian national park, Itatiaia National Park, with respect to land tenure and conflicts between the public and private spheres, is symbolic and reflects several interests that weaken the objectives of its creation. The case of Abrolhos Marine National Park was an excellent field of study to identify problems in the dual role of the visitor – citizen and consumer – in the dynamics of visitation. The results of the research with the national park managers proved that the rendering of services to support visitation is incipient and limited, especially with respect to the formalization and adoption of different modalities for its development (concession, permits, authorization, and partnerships with civil society organizations). One of the main findings of the research suggests that, depending on the position and control of the Government, the rendering of services in national parks by third parties can influence the visitor's understanding of the public space and hamper the definition of clear roles and objectives amongst those involved. Within this context, the dissonance between economic interests and environmental imperatives, such as carrying capacity, and social aspects, such as the democratization of access to national parks, raises the concern of the public functions of these areas. This thesis offers elements to rethink the limits between public and private in the appropriation of biodiversity protected in national parks. Understanding the challenges surrounding this relationship point to paths in which visitation of national parks value the 'public' in its relation to the 'private', and approaches the 'private' and 'public' when it comes to access and equal sharing of benefits related to the use of biodiversity.

Keywords: national parks, visits, public sphere, private sphere.

RÉSUMÉ

L'appropriation des parcs nationaux pour l'accès des visiteurs est empreinte d'intérêts environnementaux et socioéconomiques différents pour les sphères publique et privée, qui exercent une influence sur la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Dans le but de permettre l'utilisation publique des parcs nationaux, l'État délègue à des tiers la prestation de services d'assistance aux visiteurs, laquelle comporte un aspect mercantile et une évaluation économique des services fournis. Pour comprendre la dynamique de la prestation de services d'assistance aux visiteurs, un relevé d'informations primaires a été fait auprès des gestionnaires des parcs nationaux ainsi que des prestataires de services et des visiteurs du Parc National d'Itatiaia (Rio de Janeiro / Minas Gerais) et du Parc National Marin des Abrolhos (Bahia). En ce qui concerne la régularisation foncière et les conflits entre les sphères publique et privée, la situation du Parc National d'Itatiaia, le premier parc national brésilien, est emblématique et met en évidence les intérêts divergents qui fragilisent les objectifs de sa création. Le cas du Parc National Marin des Abrolhos s'est montré un excellent champ d'étude pour exposer le problème du double rôle du visiteur – citoyen et consommateur – dans la dynamique de la visite. Le résultat de l'enquête auprès des gestionnaires des parcs nationaux a démontré que la prestation de services d'assistance aux visiteurs est encore balbutiante et limitée, principalement en ce qui concerne la formalisation et l'adoption de diverses modalités en vue de leur développement (concession, permission, autorisation et accords de partenariat avec des organisations de la société civile). Une des principales réflexions qui émergent de cette recherche suggère que, suivant la prise de position et le contrôle exercé par l'État, la prestation de services par des tiers dans les parcs nationaux peut exercer une influence sur la compréhension des visiteurs quant à l'espace public, et compliquer la définition de rôles clairs et objectifs des organismes impliqués. C'est dans ce contexte que les divergences entre les intérêts économiques et les impératifs d'ordre environnemental, tel que la capacité de charge, et d'ordre social, tel que la démocratisation de l'accès aux parcs nationaux, remet en question la fonction publique de ces domaines. Cette thèse propose des éléments pour repenser les limites entre le public et le privé dans l'appropriation de la biodiversité protégée des parcs nationaux. La compréhension des enjeux qui s'entremêlent dans cette relation permet d'indiquer des voies en ce qui concerne la visite des parcs nationaux, qui mettent en valeur le 'public' dans sa relation avec le 'privé' et qui rapprochent le 'privé' du 'public' pour ce qui est de l'accès et de la répartition équitable des bénéfices liés à l'utilisation de la biodiversité.

Mots-clés: parcs nationaux, visite, sphère publique, sphère privée.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO	19
1 GESTÃO DA BASE COMUM DE RECURSOS NATURAIS E SUA APLICAÇÃO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	29
1.1 CATEGORIAS DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS E ESPAÇOS NATURAIS DE USO COMUM	29
1.2 COMPOSIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC	35
2 PARQUE NACIONAL: POR QUE E PARA QUEM?	46
2.1 A ‘MOTIVAÇÃO’ DOS PARQUES NACIONAIS	46
2.2 COMO ESTÃO OS PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS?	52
3 O USO DO ‘PÚBLICO’ NOS PARQUES NACIONAIS	62
3.1 DA VISITA E DO TURISMO: CONCEITOS QUE PERMEIAM O USO PÚBLICO NOS PARQUES NACIONAIS	62
3.2 A INTERFACE ENTRE O TURISMO E A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	70
3.3 AS PROPRIEDADES ESTÉTICAS E RECREATIVAS DA BIODIVERSIDADE E A PRODUÇÃO DO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS	78
3.4 DO PÚBLICO E DO PRIVADO NA VISITA AOS PARQUES NACIONAIS	89
4 EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – BASE LEGAL E CONCEITUAL	99
4.1 O CONCEITO DE ‘PÚBLICO’ À LUZ DA AUTORIZAÇÃO PARA A EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	99
4.2 BASES CONCEITUAIS E IDEOLÓGICAS SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS	110
4.3 MODALIDADES DE DELEGAÇÃO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	119
4.3.1 Da concessão para exploração de bens e serviços	120
4.3.2 Da permissão para exploração de bens e serviços	127
4.3.3 Da autorização para exploração de bens e serviços	130
4.3.4 Da gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP	133
5 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E AMBIENTAIS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS	138
5.1 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO	138
5.1.1 Alternativas para o fortalecimento de empreendimentos de base comunitária na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais	150
5.2 ASPECTOS AMBIENTAIS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	165

6	A DINÂMICA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS	174
6.1	A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS	174
6.2	EXPERIÊNCIAS SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO E AO TURISMO NOS PARQUES NACIONAIS DA ÁFRICA DO SUL E DA ARGENTINA ..	195
6.2.1	Experiências dos parques nacionais da África do Sul	195
6.2.2	Experiências dos parques nacionais da Argentina	198
7	EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA E NO PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS	204
7.1	PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA	204
7.1.1	Caracterização do Parque Nacional do Itatiaia.....	204
7.1.2	Panorama da prestação de serviços de apoio à visitação – perspectiva da gestão	209
7.1.3	A prestação de serviços de apoio à visitação por condutores de visitantes	218
7.1.4	Do público e do privado na perspectiva dos prestadores de serviços	223
7.1.5	Perfil dos visitantes	236
7.1.6	Experiência da visita	238
7.2	PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS	247
7.2.1	Caracterização do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	247
7.2.2	Panorama da prestação de serviços de apoio à visitação – perspectiva da gestão	253
7.2.3	Do público e do privado na perspectiva dos prestadores de serviços	259
7.2.4	Perfil dos visitantes	272
7.2.5	Experiência da visita	273
7.3	A ESFERA PÚBLICA E PRIVADA DO ‘VISITANTE-CIDADÃO’ E DO VISITANTE CONSUMIDOR’ DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA E DO PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS	283
7.4	O CONCEITO E O VALOR DO PARQUE NACIONAL NA PERSPECTIVA DOS VISITANTES DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA E DO PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS	292
7.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CASO DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA ..	299
7.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CASO DO PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS	301
	CONCLUSÃO	304
	BIBLIOGRAFIA	317
	APÊNDICES	336
	ANEXOS	354

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1	Localização dos parques nacionais no território brasileiro.....	53
Figura 7.1	Localização do Parque Nacional do Itatiaia.....	206
Figuras 7.2 e 7.3	Centro de Visitantes do Parque Nacional do Itatiaia.....	208
Figura 7.4	Localização dos lotes particulares na parte baixa do Parque Nacional do Itatiaia.....	217
Figura 7.5	Fachada do Itatiaia Park Hotel.....	227
Figura 7.6	Piscina do Itatiaia Park Hotel.....	227
Figura 7.7	Chalés do Hotel Ipê.....	227
Figura 7.8	Localização do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	249
Figuras 7.9 e 7.10	Centro de Visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	251
Figura 7.11 e 7.12	Embarcação utilizada no transporte de visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	259
Figura 7.13	Encontro do guarda-parque com os visitantes na chegada ao arquipélago dos Abrolhos.....	279

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1	Total de unidades de conservação federais (área - km ²) em fevereiro de 2009.....	40
Tabela 2.1	Valores arrecadados nos parques nacionais com ingresso de visitação (2005-2007).....	57
Tabela 2.2	Número de visitantes nos parques nacionais brasileiros 2000-2007.....	58
Tabela 2.3	Freqüência das atividades realizadas nos parques nacionais brasileiros em 2005.....	59
Tabela 6.1	Opinião dos gestores dos parques nacionais sobre as atividades e os serviços que devem ser fornecidos pelos ICMBio, pelos prestadores de serviços ou ambos.....	178
Tabela 6.2	Número de visitantes em cinco parques nacionais sul-africanos (2008).....	196
Tabela 6.3	Número de visitantes nos parques nacionais argentinos (2005).....	199
Tabela 6.4	Distribuição das atividades e do número de prestadores de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais da Argentina (2000-2005).....	200
Tabela 6.5	Número de prestadores de serviços por parque nacional na Argentina (2000-2005).....	200
Tabela 7.1	Arrecadação do Parque Nacional do Itatiaia com ingresso de visitação e serviços de hospedagem/acampamento (2005-2007).....	209
Tabela 7.2	Correlação entre a origem dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e a questão “É a primeira vez que visita o parque?”	237
Tabela 7.3	Correlação entre a definição de parque nacional e a motivação de visita ao Parque Nacional do Itatiaia	238
Tabela 7.4	Correlação entre a renda mensal individual e a opinião sobre o valor do ingresso para entrar no Parque Nacional do Itatiaia.....	239
Tabela 7.5	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o aumento do ingresso de visitação.....	239
Tabela 7.6	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a aplicação dos recursos arrecadados com o ingresso.....	240
Tabela 7.7	Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X origem.....	240
Tabela 7.8	Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X idade.....	241
Tabela 7.9	Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X sexo.....	241
Tabela 7.10	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de guias e condutores.....	243
Tabela 7.11	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de transporte.....	243
Tabela 7.12	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de hospedagem localizados dentro do parque.....	244
Tabela 7.13	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de hospedagem localizados fora do parque.....	244
Tabela 7.14	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de alimentação localizados dentro do parque.....	245
Tabela 7.15	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de alimentação localizados fora do parque.....	245
Tabela 7.16	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos souvenirs e artesanatos adquiridos dentro do parque.....	246
Tabela 7.17	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos souvenirs e artesanatos adquiridos fora do parque.....	246
Tabela 7.18	Correlação entre a origem dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos e a questão “É a primeira vez que visita o parque?”.....	272
Tabela 7.19	Correlação entre a definição de parque nacional e a motivação da visita ao Parque Nacional Marinho dos Abrolhos	274
Tabela 7.20	Correlação entre a renda mensal individual e a opinião sobre o valor do ingresso para entrar no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	275
Tabela 7.21	Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinhos dos Abrolhos sobre o aumento do ingresso de visitação.....	275
Tabela 7.22	Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a aplicação dos recursos arrecadados com o ingresso de visitação	276
Tabela 7.23	Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X origem.....	277

Tabela 7.24	Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X idade.....	277
Tabela 7.25	Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X sexo.....	277
Tabela 7.26	Atividades e serviços que os visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos gostariam de encontrar no parque.....	277
Tabela 7.27	Número de funcionários encontrados pelos visitantes no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	279
Tabela 7.28	Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade do serviço dos instrutores de mergulho.....	280
Tabela 7.29	Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade dos equipamentos de mergulho.....	280
Tabela 7.30	Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade do transporte em embarcações.....	281
Tabela 7.31	Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade dos produtos vendidos no parque.....	282
Tabela 7.32	Opinião dos prestadores de serviços nos parques nacionais sobre as afirmações “O visitante é um cidadão [...]” e “O visitante é um consumidor [...]”.....	288
Tabela 7.33	Respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o significado de área pública.....	293
Tabela 7.34	Correlação das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a definição de área pública.....	294
Tabela 7.35	Respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o seu interesse após conhecer o parque nacional.....	297

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1	Parques nacionais com visitação manejada e cobrança de ingresso.....	56
Quadro 3.1	Termos e expressões utilizados nos documentos legais e institucionais que tratam do planejamento e da gestão da visitação em unidades de conservação.....	63
Quadro 3.2	Principais formas de arrecadação relacionadas ao turismo em parques nacionais.....	86
Quadro 3.3	Diferentes visões da administração pública – abordagem da corrente inglesa.....	91
Quadro 3.4	Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria <i>Public Service Orientation</i>	92
Quadro 3.5	Aspectos que influenciam as esferas pública e privada na visitação nos parques nacionais.....	98
Quadro 5.1	Principais riscos da concessão de serviços.....	142
Quadro 5.2	Cooperativas que atuam na região do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.	158
Quadro 5.3	Cooperativas que atuam na região do Parque Nacional da Serra da Capivara.....	159
Quadro 5.4	Principais aspectos ambientais e socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação e ao turismo nos parques nacionais.....	172
Quadro 6.1	Percepção dos gestores dos parques nacionais sobre a relação entre as esferas pública e privada na prestação de serviços de apoio à visitação.....	183
Quadro 6.2	Situação das atividades de apoio à visitação nos parques nacionais brasileiros	190
Quadro 7.1	Informações gerais do Parque Nacional do Itatiaia.....	204
Quadro 7.2	Informações sobre os empreendimentos e prestadores de serviços do Parque Nacional do Itatiaia.....	224
Quadro 7.3	Informações gerais do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	247
Quadro 7.4	Informações sobre as empresas que atuam no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	271

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1	Cronologia de criação dos parques nacionais por década, no período de 1930 – 2008.	52
Gráfico 2.2	Distribuição dos parques nacionais brasileiros por bioma em fevereiro de 2009.....	54
Gráfico 2.3	Situação do plano de manejo dos parques nacionais em dezembro de 2008	55
Gráfico 2.4	Médias dos números de visitantes dos parques nacionais brasileiros em 2007, por classes (mil).....	59
Gráfico 7.1	Número de visitantes do Parque Nacional do Itatiaia no período de 2000 a 2007.....	208
Gráfico 7.2	Renda mensal individual dos visitantes entrevistados no Parque Nacional do Itatiaia.....	237
Gráfico 7.3	Atividades e serviços que os visitantes do Parque Nacional do Itatiaia gostariam de encontrar no parque, mas que não estavam disponíveis no momento da visita.....	241
Gráfico 7.4	Número de visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos no período de 2000 a 2007.....	252
Gráfico 7.5	Renda mensal individual dos visitantes entrevistados no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.....	273
Gráfico 7.6	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a identificação do visitante como cidadão.....	283
Gráfico 7.7	Opinião dos visitantes do Parque Nacional Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a identificação do visitante como um consumidor.....	284
Gráfico 7.8	Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a afirmação “O IBAMA é o principal responsável pela manutenção e limpeza das trilhas e dos atrativos dos parques nacionais”.....	286
Gráfico 7.9	Frequência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a melhor opção para definir um parque nacional.	292
Gráfico 7.10	Frequência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a definição de parque nacional.....	293
Gráfico 7.11	Respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos para a afirmação “O pagamento do ingresso para entrar no parque faz com que os visitantes respeitem mais a natureza”.....	295
Gráfico 7.12	Frequência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a motivação para cuidar do parque nacional – em primeiro lugar	296
Gráfico 7.13	Frequência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a motivação para cuidar do parque nacional – em segundo lugar	296

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APN** – *Administración de Parques Nacionales* - Argentina
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- CDB** – Convenção da Diversidade Biológica
- CI** – *Conservation International*
- CONAMA** – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CONJUR** – Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente
- DIPLAN** – Diretoria de Planejamento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- DIREP** – Diretoria de Proteção Integral do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- EMBRATUR** – Instituto Brasileiro de Turismo
- FUNATURA** – Fundação Pró-Natureza
- IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBDF** – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
- ICMBio** – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- ITCP** – Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
- IUCN** – *The International Union for Conservation of Nature*
- LAC** – *Limits of Acceptable Changes*
- MMA** – Ministério do Meio Ambiente
- MTur** – Ministério do Turismo
- PN** – Parque Nacional
- PNAP** – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
- PNI** – Parque Nacional do Itatiaia
- PNMA** – Parque Nacional Marinho dos Abrolhos
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- REDTURS** – Rede de Turismo Comunitário da América Latina
- REDPARQUES** – Rede Latino-americana de Cooperação Técnica em Parques Nacionais, outras Áreas Protegidas, Flora e Fauna Silvestres
- SANParks** - *South African National Parks*
- SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
- UC** – Unidade de Conservação
- VERP** – *Visitor Experience and Resource Protection*
- VIM** – *Visitor Impact Management*
- WWF** – *World Wide Found*

INTRODUÇÃO

O estabelecimento de unidades de conservação gera uma nova dinâmica de apropriação dos espaços e dos recursos naturais de uso comum. A criação de parques nacionais, categoria de unidade de conservação de proteção integral, ocorre no contexto da manifestação de inúmeros interesses ambientais, econômicos, sociais e culturais. A apologia ao turismo tem sido utilizada como um dos principais argumentos para conquistar adeptos para a causa de criação e manutenção de parques nacionais. Esta posição está ancorada nos benefícios que esta atividade desencadearia para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade.

A formulação e a implementação de políticas que incrementem a renda para a conservação da biodiversidade e estimulem a adoção de alternativas econômicas de baixo impacto ambiental representam um desafio para as políticas públicas atuais, tanto nos países em desenvolvimento, que almejam a melhoria da qualidade de vida e a redução da pobreza, quanto nos países desenvolvidos, que necessitam rever os seus padrões de produção e consumo. Este desafio é ainda mais acentuado quando interesses de cunho estritamente econômico influenciam as políticas ambientais e distorcem o seu propósito original.

A presente pesquisa insere-se num contexto em que a criação de unidades de conservação é tratada como uma das principais estratégias governamentais no âmbito da política ambiental. Ao mesmo tempo, parte-se do pressuposto de que é urgente a mobilização de recursos humanos e financeiros para a efetividade dessa estratégia. É no contexto dessa busca pelo fortalecimento do papel das unidades de conservação que os parques nacionais transformam-se em atrativos singulares para o desenvolvimento do turismo. Tal dinâmica, juntamente com o desafio da 'sustentabilidade econômica' das unidades de conservação, gera uma perspectiva particular com relação ao valor da biodiversidade em termos estético e recreativo.

O turismo tem sido promovido como uma atividade capaz de conciliar a conservação da biodiversidade, a sensibilização da sociedade com relação às questões ambientais e o desenvolvimento de alternativas econômicas que beneficiem a manutenção destas áreas e as comunidades locais. Desta forma, a prestação de serviços associados à visitação ultrapassa os limites das unidades de conservação para exercer um efeito multiplicador na economia local, produto da interdependência existente entre os diversos setores que compõem a cadeia produtiva do turismo.

A oferta de serviços vinculados à visitação em parques nacionais tem motivado a consolidação de instrumentos de gestão que propiciem a participação de diversos atores como a iniciativa privada, as organizações da sociedade civil e as populações locais. Nesse

contexto, a relação entre a fruição de um bem público, o parque nacional, e a sua participação no turismo é mediada pela prestação de serviços por terceiros, a qual impulsiona a apropriação mercadológica, em diversas escalas, e a valoração econômica dos parques nacionais.

O uso público dos parques nacionais é permeado por diferentes interesses e significados. O objetivo geral desta tese é examinar os aspectos socioeconômicos e ambientais que pautam a relação entre as esferas pública e privada no âmbito da visitação nestas áreas. Para aprofundar esta análise foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Abordar as diferentes categorias de utilização da base comum de recursos naturais, com ênfase na criação de parques nacionais e em sua utilização pelo público;
- Compreender a relação entre as esferas pública e privada no acesso e na repartição dos benefícios vinculados à utilização da biodiversidade para fins de visitação e turismo;
- Analisar as diferentes modalidades de delegação por parte do Estado para a prestação de serviços de apoio à visitação, considerando aspectos socioeconômicos, ambientais e institucionais;
- Subsidiar a elaboração e implementação de políticas e diretrizes vinculadas ao uso público dos parques nacionais, sobretudo no que se refere à prestação de serviços de apoio à visitação.

O termo 'público' sugere um conjunto de significados. No contexto desta tese foram abordados alguns recortes possíveis. O 'público' será relacionado aos bens de uso comum, à instância de administração estatal responsável pelo manejo e proteção dos parques nacionais e ao 'público' visitante. Este último recorte permite um viés 'privado', no sentido dos valores e interesses vinculados ao uso do parque nacional. Isso vale também para a participação da esfera privada na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.

A relação entre o público e o privado será ilustrada a partir da perspectiva de três interlocutores principais: os gestores dos parques nacionais, os visitantes/turistas e os prestadores de serviços. É interesse desta pesquisa compreender os papéis dos referidos interlocutores e as pontes entre o público e o privado estabelecidas na visita aos parques nacionais. Para aprofundar o conhecimento sobre a dinâmica de visitação nestas áreas, foram analisadas as experiências do Parque Nacional do Itatiaia (RJ/MG) e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (BA).

Quais são os limites e as conexões entre o público e o privado no âmbito da visitação nos parques nacionais? Em que medida a prioridade atribuída aos aspectos econômicos da visitação em parques nacionais pode modificar a relação entre o Estado e os cidadãos no

que tange aos direitos e às responsabilidades frente ao uso desse tipo de espaço público? Nesta dinâmica, a mercantilização das relações do Estado com a sociedade, mediada apenas pelos prestadores de serviços, sugere uma mudança no papel dos visitantes dos parques nacionais. Os papéis de consumidor e cidadão se confundem e acarretam diferentes abordagens no âmbito das políticas de visitação.

No que diz respeito ao papel dos prestadores de serviços, qual é a repercussão de sua atuação nos parques nacionais no sentido de maximizar a qualidade da experiência dos visitantes e minimizar os efeitos danosos da visitação sobre a biodiversidade? Ainda que algumas iniciativas sejam adotadas para mitigar os impactos de suas atividades, em que medida a tensão entre os interesses econômicos e o imperativo da preservação ambiental pode fragilizar a dinâmica da visitação nos parques nacionais? Como conciliar capacidade de suporte, viabilidade econômica dos empreendimentos e dos serviços de apoio à visitação e preços acessíveis aos visitantes?

Em relação à possível contribuição do turismo para dinamizar a economia e fortalecer as alternativas de trabalho e renda nos parques nacionais e nas respectivas áreas de influência, tomamos como hipótese que a prestação de serviços pode ser mais diversificada no que diz respeito à contratação de serviços de micro e pequeno portes e de participação de organizações da sociedade civil. Com base nessa perspectiva, é possível compreender em que medida o turismo nos parques nacionais pode favorecer iniciativas que contribuam para ampliar os efeitos socioeconômicos favoráveis em escala local, a partir de experiências de base comunitária.

A tese está organizada em sete capítulos. Inicialmente, foi realizada uma análise sobre a origem e composição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) à luz das diferentes categorias e regimes de propriedade dos recursos e espaços naturais de uso comum. Dentre as categorias de unidades de conservação, o segundo capítulo focaliza o 'parque nacional', apresentando um panorama sobre a situação destas áreas no que se refere aos instrumentos de gestão e planejamento e à dinâmica de visitação.

O terceiro capítulo trata dos conceitos que permeiam o uso público nos parques nacionais e a sua interface com a conservação da biodiversidade. Serão abordados os efeitos ambientais e socioeconômicos da visitação e os seus desdobramentos no que diz respeito à manutenção e gestão dos parques nacionais. A valoração dos aspectos estéticos e recreativos da biodiversidade é apresentada como parte do processo de 'produção' do turismo, com ênfase na sustentabilidade econômica dos parques nacionais. Este capítulo apresenta também a discussão que está no cerne da relação entre as esferas pública e privada na apropriação dos parques nacionais – a interação entre cidadania e consumo estabelecida na visitação. Para ilustrar e instigar essa reflexão, foram propostas as categorias 'visitante-cidadão' e 'visitante-consumidor', inspiradas no papel dos visitantes nos

parques nacionais e na análise dos significados do cidadão e do consumidor nas sociedades contemporâneas.

A gestão da visitação nos parques nacionais requer a análise sobre as diferentes formas de organização e prestação de serviços de apoio a esta atividade. No quarto capítulo, a autorização para exploração de bens e serviços em unidades de conservação é tratada a partir da abordagem do 'público' situado no regime de propriedade e na esfera estatal, em conexão com o papel do Estado na delegação de uso de bem público e na prestação de serviços à sociedade. Buscou-se, por meio da legislação pertinente e das referências relacionadas ao direito administrativo, apontar as principais características e das modalidades de delegação por parte do Estado (concessão, permissão e autorização) com vistas à sua aplicação diversificada no âmbito da visitação nos parques nacionais. Nesse capítulo será abordada também a parceria com organizações da sociedade civil de interesse público para a gestão da visitação nos parques nacionais.

O quinto capítulo apresenta uma análise sobre os aspectos socioeconômicos e ambientais da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. Cumpre destacar nesse capítulo a seção que trata das alternativas para o fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos de base local. Essa abordagem está estreitamente vinculada ao capítulo anterior no que diz respeito aos diferentes instrumentos para a prestação de serviços e às oportunidades para o fortalecimento das iniciativas locais.

No sexto capítulo serão analisados os resultados da pesquisa com os gestores dos parques nacionais. Será apresentada a dinâmica de prestação de serviços nestas áreas, com foco na relação entre as esferas pública e privada sob o ponto de vista dos gestores. Foi realizada também uma breve análise sobre a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais da Argentina e da África do Sul, a qual aponta elementos interessantes para a consolidação e diversificação destes serviços nos parques nacionais brasileiros.

O sétimo capítulo apresenta a análise dos resultados da pesquisa de campo nos parques nacionais selecionados em confronto com a literatura e os dados secundários levantados. A prestação de serviços de apoio à visitação nestes parques ocorre em contextos distintos, cada qual com um conjunto de desafios no que diz respeito à gestão e ao ordenamento destas atividades. Será apresentada neste capítulo a análise sobre o conceito e o valor do parque nacional na perspectiva dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

Por fim, a conclusão procurou traçar a trajetória realizada nesta pesquisa, com ênfase na discussão sobre os desafios e as potencialidades na relação entre as esferas pública e privada na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. Esta compreensão pode contribuir para a elaboração e implementação de políticas e diretrizes

para o uso público dos parques nacionais que valorizem a sua apropriação em termos de pertencimento, responsabilização e compreensão sobre a função destas áreas.

Procedimentos metodológicos

Para alcançar os objetivos desta tese, foi utilizada uma combinação de procedimentos de pesquisa - aplicação de questionários, entrevistas semiestruturadas, participação em reuniões com os interlocutores da pesquisa, notas de campo e seleção de estudos de caso. Esta composição foi estruturada com base nos recursos de pesquisa utilizados nas ciências sociais (BECKER, 1994), aliados aos diversos campos do conhecimento relevantes para tratar da relação entre sociedade e natureza, dentre os quais se destaca, no contexto desta tese, a ciência ambiental, a economia, o direito, a administração pública e o turismo.

Em primeiro lugar, é necessário elucidar a escolha da categoria parque nacional como foco de análise da pesquisa. A visitação pública está prevista nas categorias de unidades de conservação, sendo que nas estações ecológicas e reservas biológicas, é permitida apenas com caráter educacional. Nas reservas extrativistas e nas reservas de desenvolvimento sustentável, a visitação está condicionada aos interesses das comunidades locais. O parque nacional diferencia-se dessas categorias, pois apresenta como um dos seus elementos constitutivos, além da preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, o desenvolvimento de atividades de recreação e de turismo em contato com a natureza. Portanto, a visitação pública na categoria parque nacional é uma atividade que requer uma atenção especial no que diz respeito aos seus instrumentos de planejamento e gestão.

O recorte temporal da pesquisa enfatizou o período desde o estabelecimento da Lei 9.985, de 18 de junho de 2000 (que instituiu o SNUC), e do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, por serem os marcos legais que regulamentam a autorização para exploração de bens e serviços das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo em parques nacionais.

Para propiciar uma maior compreensão sobre a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais e a sua repercussão na gestão da visitação, o levantamento primário de informações ocorreu em dois parques nacionais: Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (BA) e Parque Nacional do Itatiaia (RJ/MG). A seleção destas áreas considerou os seguintes parâmetros: estágio de implementação dos instrumentos e infra-estrutura de apoio à visitação; existência de serviços de apoio ao turismo; necessidade de regulamentação da prestação de serviços; existência de instrumentos de planejamento (plano de manejo e/ou plano de uso público); fluxo de visitantes regular; interesse e disponibilidade do parque nacional de participar da pesquisa. Outros parques nacionais reúnem estas características,

como o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), Parque Nacional de Brasília (DF), Parque Nacional de Sete Cidades (PI) e o Parque Nacional do Iguaçu (PR). Contudo, a seleção de duas experiências se revelou factível, considerando os objetivos e o cronograma físico-financeiro da pesquisa.

O trabalho de campo constitui um etapa fundamental para fornecer informações detalhadas e enriquecer a compreensão sobre um determinado contexto, principalmente quando se trata de um tema dinâmico e complexo como a visitação nos parques nacionais. Esta tese apresenta duas experiências concretas que contribuem para identificar variáveis e processos que podem ser relevantes para estudos de outras UC, considerando, contudo, a limitação dos estudos de caso no sentido de oferecer um modelo que possa ser replicado em situações tão diversas quanto as dos parques nacionais brasileiros.

A pesquisa de campo foi autorizada e cadastrada no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO) do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. O período do trabalho de campo foi previamente acordado com os chefes dos parques nacionais. O levantamento de informações e as entrevistas no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos foram realizados entre os dias 4 e 16 de julho de 2007, e no Parque Nacional do Itatiaia entre os dias 20 e 29 de julho de 2007, com um retorno para ajuste de informações entre os dias 23 e 25 de julho de 2008. No primeiro semestre de 2008 foram realizados alguns encontros com os chefes dos dois parques nacionais, que estiveram em Brasília por motivos de trabalho.

É importante destacar que a articulação do período da pesquisa de campo com os chefes dos parques nacionais foi fundamental para presenciar alguns eventos marcantes para a pesquisa, como a reunião da comissão de uso público do conselho consultivo do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos. Na ocasião, estavam reunidos os proprietários das embarcações e demais prestadores de serviços, o que facilitou a posterior abordagem para as entrevistas. O chefe da unidade comunicou formalmente aos prestadores de serviços que a pesquisa seria realizada na primeira quinzena de julho e solicitou a colaboração para o fornecimento de informações e para autorizar a abordagem dos visitantes em suas embarcações.

Os instrumentos de pesquisa foram elaborados considerando os diferentes interlocutores da pesquisa: visitantes, gestores de parques nacionais e prestadores de serviços. Outras pesquisas, como as de Kinker (1999), Matteucci (2003) e Zimmermann (2006), adotaram procedimentos similares para abordar os diferentes sujeitos que participam da dinâmica de visitação nos parques nacionais.

O questionário para os visitantes (Apêndice I) permitiu o levantamento de quatro conjuntos de informações:

- perfil dos visitantes, a partir de informações demográficas e socioeconômicas;

- conceito de parque nacional e percepção do visitante frente ao acesso e à utilização dos parques nacionais (direitos e responsabilidades relacionados aos conceitos de cidadão e consumidor);
- compreensão do valor e do preço atribuídos ao parque nacional e as suas respectivas interfaces com a manutenção e a conservação da área;
- experiência da visita no parque nacional e opinião sobre os serviços prestados.

Em junho de 2007 foi realizada uma aplicação-teste desse questionário no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO). Foram aplicados 50 questionários, com o objetivo de identificar as dificuldades de compreensão e de preenchimento e o tempo médio de aplicação. Para diminuir o tempo de aplicação por parte dos visitantes, foram desenvolvidos alguns cartões contendo as opções de resposta (Apêndice II). Após a aplicação-teste, foi necessário realizar algumas alterações no questionário considerando as lacunas encontradas no preenchimento e a definição de variáveis para o tratamento dos dados.

A amostra que embasou a pesquisa foi definida com base na abordagem não-probabilística, por tráfego (MATTAR, 1996), considerando o fluxo de visitantes registrados nos parques nacionais no período de 2000-2006 e nos meses da coleta de dados (Apêndice III). Foram respondidos ao todo 355 questionários, sendo 230 no Parque Nacional do Itatiaia e 125 no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos. Essa amostragem foi considerada viável para a pesquisa e possibilitou apontar elementos para compreender a relação estabelecida entre os visitantes entrevistados e os parques nacionais selecionados. Em ambos os parques nacionais a pesquisa foi viabilizada com o apoio de estudantes de cursos de graduação em turismo e de profissionais que atuam na área. Os auxiliares de pesquisa receberam um treinamento para a aplicação dos questionários durante a visita de campo realizada no mês de julho de 2007. As informações obtidas na aplicação dos questionários foram sistematizadas por meio do programa de análise estatística *Statistical Package for the Social Science* (SPSS – versão 15 para *Windows*), que possibilitou as análises descritivas e os cruzamentos dos resultados das entrevistas com os visitantes.

A pesquisa não pretendeu realizar uma abordagem comparativa dos dois parques, mas possibilitou a análise conjunta de algumas informações relacionadas à percepção dos visitantes sobre os conceitos e valores relacionados ao uso público destas áreas.

As entrevistas com os prestadores de serviços dos parques nacionais selecionados foram realizadas com base num roteiro de perguntas (Apêndice IV) sobre as seguintes áreas de interesse: identificação dos serviços prestados e de seus respectivos instrumentos de formalização (concessão, permissão, autorização, credenciamento etc.); nível de conhecimento sobre a legislação aplicada à prestação de serviços públicos; existência de parcerias para a minimização dos impactos negativos do serviço prestado; tratamento do

visitante frente ao acesso e à utilização dos parques nacionais; compreensão sobre os aspectos positivos e negativos da relação entre o parque e os prestadores de serviços.

A pesquisa considerou apenas os serviços e as atividades realizadas dentro dos limites dos parques nacionais selecionados. Neste sentido, foram entrevistadas as pessoas físicas e jurídicas que atuam na prestação de serviços de apoio à visitação. O sétimo capítulo apresenta o perfil dos prestadores de serviços que atuam nos parques nacionais. As entrevistas foram registradas e degravadas para posterior análise do conteúdo, por meio de abordagens quantitativas e qualitativas. Foram entrevistados ao todo 15 prestadores de serviços, sendo 9 no Parque Nacional do Itatiaia e 6 no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos. No Parque Nacional do Itatiaia foram entrevistados os proprietários dos meios de hospedagem, o representante da associação de guias e condutores de visitantes e da lanchonete situada na parte baixa do parque. No Parque Nacional Marinho dos Abrolhos foram entrevistados os proprietários de embarcações credenciadas para atuar na área e o representante da empresa que viabiliza o aluguel de equipamentos de mergulho e a contratação de instrutores de mergulho. É oportuno destacar que a pesquisa de campo possibilitou a interlocução com os funcionários que atuam nestas instituições, o que permitiu um maior conhecimento sobre a dinâmica e a repercussão da prestação de serviços no contexto local.

Para aprofundar a compreensão sobre a dinâmica de prestação de serviços nos parques nacionais a pesquisa incluiu um rico levantamento de dados junto aos gestores destas áreas. Existem atualmente 64 parques nacionais, dos quais 12 foram criados nos últimos seis anos (informação de dezembro de 2008)¹. A pesquisa com os gestores dos parques nacionais foi realizada em dois momentos. O primeiro foi durante o V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, realizado em Foz do Iguaçu, em junho de 2007. Na ocasião, os questionários foram entregues pessoalmente aos chefes de parques nacionais presentes no evento. Alguns não devolveram o questionário e outros não foram encontrados ou mesmo não participaram do evento. Com o intuito de conseguir o maior número possível de respostas, após o evento foi estabelecido um contato via correio eletrônico e telefone com os chefes dos parques que não haviam respondido o questionário². Foram respondidos

¹ Algumas dessas áreas ainda não têm equipe efetiva e tampouco plano de manejo elaborado. Somados à ausência de infra-estrutura mínima para a visitação e à indisponibilidade da área para receber visitantes, esses fatos ocasionaram algumas respostas incompletas ao questionário ou mesmo a recusa de preenchê-lo por parte de alguns gestores.

² É oportuno destacar o apoio da Coordenação de Visitação do ICMBio que contribuiu para reforçar junto aos gestores dos parques nacionais a importância de suas participações na pesquisa. Contudo, mesmo com todo o esforço empreendido para conseguir o maior número de respostas, o retorno dos gestores não foi imediato. O fato de a pesquisa de campo ter sido realizada no ano de 2007 – período em que ocorreu a transição da administração das unidades de conservação federais do IBAMA para o ICMBio (criado em maio de 2007) – gerou algumas dificuldades para conseguir a dedicação dos gestores para a pesquisa. Alguns deles não se sentiram à vontade para responder o questionário diante da situação de indefinição da nova estrutura da instituição. Além disso, a instituição ficou em estado de greve durante aproximadamente cinco meses no ano de 2007.

33 questionários, ou seja, um pouco mais da metade de todos os gestores de parques nacionais participou da pesquisa (Anexo I)³. É importante registrar que a maioria das respostas contemplou parques nacionais mais antigos. Participaram da pesquisa 18 parques nacionais das 20 unidades que possuem a visitação manejada (informação válida para dezembro de 2008). Isso reforça a importância dos dados levantados, pois dizem respeito à compreensão dos gestores que vivenciam a realidade e o cotidiano da gestão da visitação nos parques nacionais.

O questionário apresentado aos gestores dos parques nacionais (Apêndice V) foi elaborado considerando as seguintes áreas de interesse: identificação dos serviços prestados e de seus respectivos instrumentos de formalização (concessão, permissão, autorização, credenciamento etc.); nível de conhecimento sobre a legislação pertinente à prestação de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais; aplicação dos recursos arrecadados com a visitação; tendências na formulação de políticas para a visitação nos parques nacionais; tratamento dos visitantes no que se refere ao acesso e à utilização dos parques nacionais; avaliação dos aspectos positivos e negativos na relação entre o parque e os prestadores de serviços. Para os fins desta pesquisa, 'gestores dos parques nacionais' referem-se aos chefes⁴ de parques nacionais, que são em grande parte, analistas ambientais do quadro do ICMBio.

Além do questionário aplicado aos gestores, a pesquisa contemplou entrevistas com representantes do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Foram selecionados os profissionais (dirigentes e gestores) que atuam na elaboração e implementação de políticas e diretrizes para a visitação nos parques nacionais (Anexo II). As entrevistas seguiram um roteiro pré-estabelecido, contendo algumas questões que também foram incluídas no questionário aplicado aos visitantes e aos prestadores de serviços. Os depoimentos dos entrevistados foram registrados para posterior análise com base no recorte teórico e nas principais questões suscitadas durante a pesquisa.

Durante o desenvolvimento da pesquisa foram levantadas informações sobre a dinâmica da visitação nos parques nacionais, disponíveis nos órgãos ambientais responsáveis pela formulação de políticas e gestão das unidades de conservação (Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Tais

³ Dos 36 gestores dos parques nacionais que participaram da pesquisa, três parques não responderam ao questionário justificando a impossibilidade de opinar sobre o tema devido à ausência de Plano de Manejo, à situação de sobreposição com terras indígenas e ao fechamento da área para a visitação. Cumpre ressaltar também que, no segundo semestre de 2007, período em que os gestores responderam ao questionário, a área onde se localiza o Parque Nacional dos Pontões Capixabas ainda era considerada parque e recentemente foi recategorizada para Monumento Natural dos Pontões Capixabas (2008). Assim, para efeito da análise dos resultados dos parques nacionais, iremos considerar 33 parques nacionais dos 64 existentes em dezembro 2008.

⁴ No caso do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses o questionário foi preenchido por uma analista ambiental do parque, pois na época do levantamento de informações a chefia da unidade estava em transição.

informações foram encontradas em relatórios de oficinas de trabalho sobre o turismo em áreas protegidas, nos instrumentos de planejamento das unidades de conservação, nos registros sobre o fluxo de visitantes e arrecadação de ingressos, entre outros. A pesquisa se baseou também em consultas a uma extensa bibliografia e a informações secundárias obtidas em trabalhos acadêmicos, periódicos e anais de congressos, relacionados basicamente aos seguintes temas: biodiversidade e turismo; gestão de áreas protegidas; legislação aplicada à exploração e prestação de serviços em UC; políticas públicas; consumo e cidadania.

Por fim, cumpre salientar que a elaboração desta tese se deu num contexto no qual conviveram duas áreas de atuação, o papel de pesquisadora-doutoranda no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília e o papel de técnica especializada no Ministério do Meio Ambiente. Ainda que todos os cuidados tenham sido tomados para propiciar o distanciamento necessário entre esses papéis, principalmente no período de trabalho de campo, em alguns momentos eles se encontraram, o que propiciou o mapeamento e o contato com os temas, profissionais e informações relacionadas à tese. O fato de estar mais próxima do tema da pesquisa, como num exercício de 'observação participante', significou, por um lado, uma oportunidade singular para identificar lacunas, levantar e sistematizar informações, mas, por outro, uma maior complexidade para interpretá-las. Foi preciso exercitar e amadurecer o diálogo constante entre a teoria e a prática para assegurar o comprometimento com a pesquisa e o engajamento profissional no Ministério do Meio Ambiente. O encontro inevitável e instigante desses papéis representou um grande desafio para a pesquisa, no sentido de buscar uma maior interação entre a reflexão acadêmica e a formulação de políticas públicas.

1 GESTÃO DA BASE COMUM DE RECURSOS NATURAIS E SUA APLICAÇÃO ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A utilização dos recursos e espaços naturais de uso comum será tratada a partir da discussão sobre os diferentes arranjos de propriedade e gestão. O foco desta pesquisa são as unidades de conservação – formadas por áreas públicas e privadas – entendidas como um instrumento de gestão dos recursos naturais, visando a sua conservação e utilização sustentável. Este capítulo introduz o debate sobre o manejo dos bens de uso comum e a sua correlação com os pressupostos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

1.1 CATEGORIAS DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS E ESPAÇOS NATURAIS DE USO COMUM

Os recursos e espaços naturais de uso comum, como águas superficiais e subterrâneas, florestas, atmosfera e parques, são cada vez mais ‘disputados’ e ‘enaltecidos’ nos âmbitos econômico, social, ambiental e cultural (FEENY *et al.* 2001). Especialmente quando refletimos sobre questões como a utilização sustentável dos recursos naturais, as diferenças de padrões de consumo e produção entre os países, o crescimento populacional, a diminuição das desigualdades sociais, os variados valores atribuídos à natureza, a dinâmica das tecnologias e ciências modernas, entre outras.

No debate sobre a utilização dos bens ‘comuns’⁵, é importante salientar a diferença entre “base comum de recursos”, que diz respeito às qualidades físicas dos sistemas de recursos, e “propriedade comum” ou “regime de propriedade comum”, que se referem aos arranjos institucionais entre grupos de usuários que dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos. Nessa abordagem, a propriedade é uma instituição social e os recursos fazem parte do mundo físico ou biológico. Esse é um eixo central da análise institucional realizada por cientistas sociais, adeptos da escola dos “comuns”, para compreender como determinados grupos de indivíduos conseguem utilizar e manejar a base comum de recursos de forma que o seu uso presente não comprometa a sua utilização no futuro (MCKEAN & OSTROM, 1995, p. 80).

De maneira geral, os estudos sobre os bens comuns combinam algumas categorias básicas de arranjos institucionais e de direitos de propriedade. Feeny *et al.* (2001) empregam a seguinte classificação: (a) livre acesso – ausência de direitos de propriedade bem definidos. O acesso aos recursos é livre a qualquer cidadão; (b) propriedade privada –

⁵ O termo *commons* ou comuns foi disseminado pelos estudos que tratam do manejo da base comum de recursos naturais ou *commom pool resources*, nomenclatura utilizada por Mckean & Ostrom, (1995).

os direitos de exploração dos recursos são delegados a indivíduos ou grupos de indivíduos que detêm a exclusividade sobre os mesmos, podendo transferi-la da maneira como melhor lhes convier; (c) propriedade comunal – o manejo dos recursos é realizado por um grupo de usuários interdependentes; são exemplos dessa categoria os arranjos sociais em torno do uso de algumas áreas de floresta ou de pesca; (d) propriedade estatal – os direitos aos recursos são direcionados pelo governo, que estabelece regras para o acesso e exploração, utilizando-se diversas vezes de instrumentos coercitivos de imposição. Os autores salientam que estes são os “tipos analíticos ideais”, mas que podem ocorrer sobreposições e mesmo combinações conflitantes entre essas categorias de propriedade (p. 20).

Schlager e Ostrom (*apud* OSTROM, 2003) identificam cinco diferentes tipos de ‘direitos’ relacionados ao uso dos bens naturais: (1) direito de acesso – refere-se ao direito de entrar em uma determinada área e aproveitar os benefícios indiretos (sem extração ou subtração), como a caminhada, a canoagem, o banho de cachoeira; (2) direito de obter unidades de recurso ou produtos de um determinado sistema de recursos; (3) direito de regular a utilização pelos parceiros internos e de transformar e manejar os recursos por meio de melhorias; (4) direito de determinar quem terá o direito de acesso e como o direito deve ser transferido; (5) direito de vender os direitos citados anteriormente. Interessa destacar, no contexto desta pesquisa, o direito de acesso relacionado ao visitante ‘autorizado’ a ingressar nos parques nacionais e aproveitar os bens ‘não-subtraíveis’ destas áreas.

As categorias apresentadas acima reforçam duas características principais da base comum de recursos que compõem a análise dos diferentes regimes de propriedade: a “exclusividade (ou controle de acesso) e a subtração (capacidade que cada usuário tem de subtrair parte da prosperidade do outro)” (FENNY *et al.*, 1990, p.19).

A utilização e a apropriação dos bens e espaços naturais de uso comum são influenciadas por diferentes interesses. Uma das correntes é marcada pela defesa de processos socio-culturais associados ao manejo dos recursos naturais por grupos que estabelecem regras conjuntas para evitar a utilização perdulária dos “comuns”. Outra vertente defende a privatização e/ou a administração estatal dos recursos e espaços de uso comum, como é o caso da visão disseminada com base nas hipóteses formuladas por Hardin (1968) (DIEGUES, 2001).

O artigo *The Tragedy of the Commons*, de Garrett Hardin (1968), tornou-se um marco para os estudos sobre o manejo dos recursos de uso comum (*commons*). O autor ilustra a tragédia dos comuns da seguinte forma:

Imagine uma pastagem aberta a todos. É esperado que cada criador procure manter o maior rebanho possível no espaço comum (...) Como ser racional, o criador conclui que o melhor caminho a ser percorrido é adicionar outro animal no seu rebanho. E outro, e outro... Mas esse é o resultado

esperado por cada um dos criadores que dividem o espaço comum. Essa é a tragédia. Cada indivíduo está preso num sistema que o compele a aumentar o seu rebanho de maneira ilimitada – em um mundo que é limitado. A ruína é o destino a qual todos se dirigem, cada um perseguindo seus próprios interesses numa sociedade que acredita na liberdade dos comuns. A liberdade em relação aos comuns conduz a ruína de todos (1968, p. 105).

Essa metáfora de Hardin tem sido amplamente citada tanto pelos que se contrapõem à idéia do autor, apresentando experiências bem-sucedidas de sistemas comunais (de base comunitária), como por aqueles que corroboram o pressuposto de que a base comum de recursos está fadada à completa degradação e de que a administração estatal ou privada é necessária para garantir a sua adequada utilização. Influenciou também a elaboração do conceito de capacidade de carga física utilizado em alguns ambientes e atividades específicas de visitação nos parques nacionais.

O dilema dos ‘comuns’ nos faz pensar na racionalização individual, pautada no imediatismo, na acumulação, no egoísmo, e na racionalização coletiva, pautada no compartilhamento, na solidariedade e na visão de longo prazo. Para Hardin (1968), o pensamento de que cada um busca o seu próprio interesse em uma sociedade que acredita no livre acesso aos recursos de uso comum conduz ao uso maximizador e irresponsável de indivíduos e à completa exaustão destes recursos. Seguindo esta perspectiva, a racionalidade econômica e utilitária, como determinante para o desenvolvimento das sociedades, engendrou uma série de atitudes descomedidas com relação à natureza, por ser ela encarada somente como um meio para a produção de riquezas (GUIMARÃES, 1997).

Nelissen *et al.* (1997) chamam a atenção para o fato de Hardin não ter distinguido a diferença entre a propriedade comum e o livre acesso aos recursos e espaços comuns. De fato, em 1994, Hardin reconheceu a limitação de sua abordagem pautada numa única predição para explicar o modo como os usuários locais se relacionam com os recursos que compartilham: a de que estes usuários não serão libertados da “tragédia dos comuns”. Numa análise centrada nos limites de propriedade, Hardin reconheceu a diferença entre os recursos comuns não manejados (sem proprietários/ livre acesso) e os recursos comuns manejados (com proprietários) (MCKEAN & OSTRUM, 1995).

No ponto de vista de Nelissen *et al.* (1997) o artigo de Hardin (1968) é utilizado de maneira limitada apenas para argumentar que o regime de propriedade comum conduz à sobreexploração dos recursos e, assim, que a solução para os problemas ambientais seria a privatização destes recursos. Entendem que esse não é o principal ponto da obra de Hardin. Essa abordagem frustra as “possibilidades reais, como as políticas públicas, de limitar o uso dos comuns e proteger o ambiente”(p. 86).

Com base no modelo de análise institucional, Ostrom (1990; 2003) procura explicar

como comunidades de indivíduos conseguem ajustar diferentes maneiras de governar os bens comuns. A autora analisa algumas experiências de manejo da base comum de recursos em pequena escala que demonstram que a informação e o conhecimento adquiridos após anos de manejo possibilitaram aos indivíduos o estabelecimento de seus próprios contratos. Estas experiências têm contribuído para o desenvolvimento de uma teoria de base empírica sobre formas de auto-organização e auto-governança baseadas em regras informais que independem da atuação externa.

Oviedo & Bursztyn (2003) apresentam experiências dos acordos de pesca na Amazônia, as quais sinalizam possibilidades de gestão ambiental participativa dos recursos comuns⁶. Os autores destacam a tendência promissora de que o desafio de integrar o desenvolvimento e a conservação na Amazônia está estreitamente vinculado às organizações de base comunitária. A situação de livre acesso aos recursos pesqueiros ocasiona conflitos entre os que contribuem com a manutenção do sistema ao adotar certos critérios para o uso e aqueles que somente participam dos benefícios advindos da captura. Um ponto importante a ressaltar neste estudo e que é comumente demandado em inúmeras regiões da Amazônia é o incremento de pessoal necessário para a fiscalização e o monitoramento dos recursos de uso comum, de forma a garantir a sua utilização justa e sensata. O controle da base comum de recursos pode ser realizado tanto por agentes internos como externos à comunidade. Os autores salientam que instituições externas de controle da base comum de recursos podem ter um efeito negativo, uma vez que conferem formas de poder a agências e indivíduos com padrões culturais e obrigações morais diferentes dos padrões locais. Mas, por outro lado, a 'auto-governança' dos sistemas comunais pode ser um fruto positivo da pressão de exploração que a base comum de recursos sofre por agentes externos e internos.

O desafio dos estudos empíricos na área dos "comuns" é tentar captar a essência e os aspectos que propiciam a coesão e a organização de determinados grupos na utilização conjunta de bens comuns. North (1990) sugere que as instituições devem ser entendidas como o local onde as interações humanas são moldadas, com ênfase nas teorias do comportamento humano e dos custos de transação. Argumenta que as instituições são espaços que promovem a estrutura necessária para a vida em sociedade e devem funcionar como linha orientadora para a interação entre os indivíduos. Essa interação é mediada por dois conjuntos de regras e restrições, formais e informais. As formais são as bases legais e regras estabelecidas no âmbito estatal para reger a vida em sociedade. As informais são os códigos de conduta e os padrões de comportamento estabelecidos por uma determinada sociedade ao longo do tempo. É importante ressaltar que a fiscalização no cumprimento das

⁶Outros exemplos sobre o manejo comum de recursos naturais por populações tradicionais (extrativistas, pescadores etc) foram analisados por Diegues & Arruda (2001) e Diegues (2001).

regras informais é realizada pelo conjunto de indivíduos que se reconhecem ou não em determinadas ações de seus pares. A cooperação surge nesta relação de “cobrança” mútua de cada indivíduo zelando pelo bem comum. Os encontros freqüentes e a rotina estabelecida nos grupos funcionam como elemento motivador para fortalecer a cooperação.

Contudo, North (1990) salienta ser muito mais fácil precisar as regras formais da sociedade do que descrever e precisar as maneiras informais com as quais os seres humanos estruturam a interação social. Como as regras informais, pautadas em aspectos culturais, simbólicos e espirituais, dialogam com as regras formais? Essas questões nos remetem ao estabelecimento de parques nacionais no Brasil, regulamentados e administrados pelo Estado. A dinâmica de criação destas áreas, como veremos no item seguinte, ao se espelhar em modelos restritivos dos usos humanos em seu interior, tem acarretado inúmeras divergências entre as escalas formais e informais relacionadas à gestão dos “comuns”.

A escola dos “comuns” ou “antitragédia”, como denominou Goldman (1998), se ocupou em desenvolver argumentos contrários à visão fatalista de Hardin, mas tanto os “antitragédia” quanto os “pró-tragédia” reconhecem os “comuns” apenas sob uma esfera particular do conhecimento, denominada desenvolvimento, e desconhecem as suas estruturas de dominação. Goldman aponta uma tensão entre produção de conhecimento, pautado num “olhar cego das forças destrutivas da expansão capitalista”, e consciência histórica, baseada nas relações entre grupos sociais dominantes e colonizados. O autor argumenta que a metáfora dos comuns tem gerado efeitos “instrumentais” conduzidos por profissionais (do hemisfério norte) envolvidos com a problemática dos comuns nos países em desenvolvimento. A lógica destes profissionais e das instituições de financiamento é “reestruturar os comuns (privatizar, tornar mais eficiente, valorizar, pôr o preço correto)” (p. 47). Isso acontece porque o debate sobre a crise dos comuns ignora as dialéticas temporal e espacial das dinâmicas locais que afirmam conhecer. Para Goldman:

É necessária uma análise crítica e auto-reflexiva das práticas institucionais de desenvolvimento, da modernidade e do imperialismo, e da maneira como agentes poderosos (instituições de financiamento, empreendedores, ONGs e teóricos) discursivamente reduzem e racionalizam o comportamento humano a uma metáfora comum (p. 76).

Muitos economistas argumentam que um dos principais problemas relacionados à crise ambiental se deve à ambigüidade dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais. Para eles, a saída para a sustentabilidade do desenvolvimento é a privatização e a atribuição de um “preço correto” à natureza. “Essa lógica obedece muito mais ao avanço ideológico do neoliberalismo que à lógica de funcionamento dos ciclos vitais da natureza” (GUIMARÃES, 1997, p. 26).

A discussão em torno dos “comuns” nos remete aos conceitos de gestão integrada dos

recursos naturais e de gestão patrimonial, analisados por Godard (1997). O conceito de gestão surgiu no domínio privado e pressupõe a existência de direitos de propriedade que delimitam o acesso aos recursos naturais pela troca mercantil, assegurando a regulação de seu uso e a taxa de sua exploração. Desta forma, ele está associado ao domínio de bens materiais e não-materiais e de bens humanos e não-humanos, que são trabalhados e transformados em produtos e serviços para serem comercializados. O autor aponta dois princípios modernos de gestão dos recursos naturais: o mercado e a administração pública. O enfoque liberal, reforçado principalmente a partir da década de 1960, procura delimitar as deficiências da intervenção pública e relativizar as deficiências do mercado. O autor salienta que a lógica do mercado traz consigo um tempo econômico incapaz de assegurar a gestão dos recursos e das suas interações com as opções de desenvolvimento. Sob o prisma da “gestão patrimonial negociada”, conceito que surgiu na França na década de 1970, o Estado assume o papel de representação dos interesses das gerações futuras no que diz respeito à gestão do patrimônio natural e cultural e promove uma “negociação simétrica” entre os diferentes atores. Esta “negociação simétrica” constitui um caminho promissor para a “desierarquização” das relações sociais e a consolidação de uma preocupação patrimonial compartilhada (p. 262).

Ainda que existam formas de gestão patrimonial que decorrem da responsabilidade de um titular único, pessoa pública ou privada, o tipo de gestão exigido pelos problemas ligados à degradação de recursos e dos meios constitui uma gestão patrimonial de “bens comuns”, implicando uma pluralidade de atores que descobrem, cada um deles, um interesse patrimonial pelo mesmo recurso ou pelo mesmo espaço, para além de recortes jurídicos estabelecidos através de direitos de propriedade (p. 261).

No caso dos parques nacionais, áreas de posse e domínio públicos, a gestão é realizada pelo Estado. A categoria de propriedade estatal indica uma dinâmica na qual o público tem “acesso e direitos iguais”, como rodovias e parques públicos. No entanto, o “acesso e direitos iguais” podem ser relativizados, pois a propriedade estatal se diferencia das demais em virtude de sua autonomia para impor poderes coercitivos aos cidadãos (FENNY *et al*, 2001, p. 21). Isto é, existem limites no uso destes espaços. Em alguns casos, para acessar o parque é necessário pagar o ingresso. Neste caso, não se trata de uma área de “livre acesso”, pois os usuários precisam cumprir determinadas regras para a utilização dos espaços públicos.

Para prevenir a “tragédia dos comuns” nos parques nacionais norte-americanos, Hardin (1968) apontou algumas alternativas, dentre as quais a “venda destas áreas para a propriedade privada”. O autor argumenta que:

Os Parques Nacionais apresentam uma outra instância para trabalhar com a tragédia dos comuns. No presente, eles estão abertos a todos, sem limites. Os parques, eles próprios, são limitados em sua extensão – só existe um Yosemite Valley – enquanto a população continua a crescer sem limites. O

valor que os visitantes procuram nos parques está comprometido. Evidentemente nós precisamos parar de tratar os parques como “bens de uso comum” ou eles não terão mais valor para ninguém. (1968, p. 106).

Para Hardin, os parques nacionais deveriam ser transformados em propriedade privada, para assegurar a proteção de seus recursos naturais. O autor foi estigmatizado por essa posição, que acabou legitimando a “privatização” de diversas iniciativas de preservação e uso sustentável dos recursos naturais em países desenvolvidos (DRUMMOND, 1990). Contudo, os parques nacionais norte-americanos não foram privatizados. Continuam a ser áreas públicas, ainda que o excesso de estruturas e serviços de apoio à visitação terceirizado induza a essa compreensão. Essas áreas representam hoje um dos principais símbolos da identidade norte-americana. A página principal do Serviço de Parques Nacionais Norte-americanos traz o slogan “*national parks: experience your America*”. A expressão “*your America*” remete aos sentidos de pertencimento e patrimônio.

Recentemente, a defesa da ‘privatização’ da gestão das áreas protegidas ou mesmo de algumas de suas funções, foi influenciada pela crença de que nos “países menos desenvolvidos” estas áreas são “raramente associadas ao manejo bem-sucedido”. Isso se deve ao fato de que a infra-estrutura profissional e os recursos financeiros das instituições governamentais responsáveis pelo manejo de recursos são insuficientes e não asseguram “necessariamente” o uso sustentável dos recursos naturais de uso comum. (FENNY *et al.* 2001, p. 31). Esta argumentação está no cerne da discussão sobre a parceria público-privada no âmbito da gestão das unidades de conservação.

A discussão sobre os ‘comuns’ aporta elementos de análise para a compreensão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Esse sistema é composto por um conjunto de categorias de unidades de conservação, com diferentes objetivos, características de manejo e regimes de propriedade (pública, privada e pública com uso concedido às populações extrativistas).

1.2 COMPOSIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC

Após mais de dez anos de tramitação e negociação, foi promulgada a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamentou o Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal⁷ e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

⁷Art. 225 da Constituição Federal de 1988, “§ 1º, inciso I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer

(doravante SNUC)⁸. As unidades de conservação são definidas como “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Art.2º, inciso I, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000).

O SNUC nos remete à discussão sobre o manejo da base comum de recursos naturais por meio da criação de unidades de conservação, reconhecidas mundialmente como um instrumento essencial para a efetiva proteção da natureza. Inicialmente, a motivação para a criação de unidades de conservação no Brasil acompanhou a tendência mundial de privilegiar aspectos cênicos, estéticos e recreativos da natureza. Com o passar do tempo, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1970, a criação de unidades de conservação passou a incorporar critérios científicos que priorizavam cada vez mais a conservação da biodiversidade. A localização, a dimensão da área, os processos biológicos, seriam elementos utilizados na criação da nova geração de unidades de conservação (DRUMMOND, 1997; MERCADANTE, 2001; BRITTO, 2003).

Os registros dos primeiros documentos de planejamento para um sistema de unidades de conservação datam do final da década de 1970 e início da década de 1980, com a elaboração da primeira e segunda etapas do “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil” (BRASIL, 1979; BRASIL, 1982). Estes documentos foram elaborados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) a partir do trabalho “Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia” (WETTERBERG, G.B. *et al.*, 1976, *apud* MERCADANTE, 2001). É interessante notar que estes instrumentos de planejamento foram elaborados na mesma época dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, que demandavam o estabelecimento de parques nacionais, florestas nacionais e reservas biológicas como uma das estratégias da política de desenvolvimento (MERCADANTE, 2001).

Em 1988, o IBDF⁹ contratou a organização não-governamental Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) para rever e atualizar o “Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil” e elaborar um anteprojeto de lei sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Foi constituído um grupo de especialistas que analisou as

utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

⁸ Dourojeanni & Pádua (2001) salientam as constantes mudanças e diferentes nuances da terminologia aplicada às unidades de conservação. “O Brasil é o único país do mundo que utiliza, na atualidade, o termo unidade de conservação para se referir a área protegida (p.55).

⁹ “O IBDF foi criado em 1967 como uma autarquia do Ministério da Agricultura. Esse Instituto substituiu o Departamento de Recursos Naturais Renováveis, do mesmo Ministério, que havia sido criado em 1963, em substituição ao Serviço Florestal. Ao IBDF cabia orientar, coordenar e executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País” (BRITTO, 2003, p. 58).

lacunas nas categorias de UC, as superposições, as necessidades de ajustes e alterações para o estabelecimento do SNUC. Após a sua aprovação no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA¹⁰, em 1992, o anteprojeto assume a qualidade de Projeto de Lei (PL) e é encaminhado ao Congresso. Inicia-se, então, uma longa fase de discussões e negociações até a publicação da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. É oportuno o destaque dado por Mercadante (2001) à proposta de substitutivo ao PL do SNUC apresentada pelo deputado Fábio Feldmann, em 1994. A proposta representou o início da polêmica sobre a concepção e o papel das unidades de conservação¹¹.

No cerne da discussão sobre a apropriação e os usos dos recursos naturais se formaram duas correntes claramente distintas, os preservacionistas e os conservacionistas¹², que surgiram no centro do movimento ambientalista norte-americano. A primeira tem origem nas sociedades industrializadas, sobretudo nos Estados Unidos, que evidenciam a proteção da natureza por meio de espaços territoriais legalmente instituídos, como os parques nacionais, onde o homem urbano-industrial pode vivenciar, esporadicamente, a experiência de estar em contato com a natureza e apreciar belas paisagens. Considerado um dos maiores expoentes dessa corrente, John Muir contribuiu com a interpretação distanciada entre homem e natureza ao reverenciar a natureza no sentido de apreciação estética e espiritual da vida selvagem (McCORMICK, 1992; DIEGUES, 2001). Esta abordagem está pautada na visão de que as necessidades humanas são consumidoras de natureza. Quanto maior o crescimento (populacional e poder aquisitivo) de uma determinada sociedade, maior será a pressão sobre os recursos naturais (BURZSTYN, 1995). Para Diegues (1996), o modelo de criação dos parques nacionais defendido pelos preservacionistas está baseado numa concepção específica de relação homem/natureza, denominada por Moscovici (1974 *apud* DIEGUES, 1996) como “naturalismo reativo”, isto é, uma reação à corrente dominante do culturalismo. Nesta perspectiva a única forma de proteger a natureza era separá-la do homem, ou seja, a preocupação de se preservar espaços selvagens baseava-se na visão do homem como necessariamente destruidor da natureza (p. 13).

A segunda corrente preconiza o uso adequado e criterioso dos recursos naturais. Gifford Pinchot foi o precursor do movimento conservacionista que criticava o modelo de desenvolvimento perdulário, pautado na transformação da natureza em mercadoria. Para ele, a conservação da natureza baseia-se em três princípios “desenvolvimento (o uso dos

¹⁰ O CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do SNUC, com a atribuição de acompanhar a implementação do sistema (Art. 6º, inciso I, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000).

¹¹ MERCADANTE (2000), CREADO (2005) e LEUZINGER (2007) apresentam uma análise detalhada sobre o histórico da construção do SNUC, especialmente sobre a polêmica entre a consolidação dos grupos de proteção integral e uso sustentável.

¹² Em função da alteração do nome da União Internacional para a Proteção da Natureza – UIPN para União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, os preservacionistas passaram a ser chamados de conservacionistas e estes últimos de socioambientalistas (LEUZINGER, 2007).

recursos naturais pela geração presente), a prevenção do desperdício e o uso dos recursos naturais para muitos, e não para poucos” (McCORMICK, 1992, p. 31).

Estas idéias, conforme destaca Diegues (1996), influenciaram a elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável, popularizado a partir de 1992. Esta vertente tomou força principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, motivada pela expansão de movimentos socioambientais nos países tropicais, que tinham como ‘bandeira’ a conservação e a melhoria das condições de vida das populações tradicionais¹³. Estas populações caracterizam-se por uma relação com os espaços e recursos naturais que ultrapassa a produção, enquanto elemento de fluxo de riqueza, mas que depende, em essência, de sua existência para a sua própria reprodução social e simbólica. Seguindo esta perspectiva, a sustentabilidade do desenvolvimento, da forma como vem sendo colocada por alguns pensadores da atualidade, vai além da necessidade material e funcional dos recursos naturais, inserindo a questão da sobrevivência de populações e de suas respectivas culturas e formas de se relacionar com a natureza (GUIMARÃES, 1997; MORIN, 2000; DIEGUES & ARRUDA, 2001).

Estas duas correntes influenciaram a estruturação do SNUC em dois grupos de categorias de UC: proteção integral e uso sustentável¹⁴. Leuzinger (2007) chama a atenção para a dicotomia criada pelo próprio SNUC:

Como se pode perceber da própria distribuição das categorias de manejo em grupos distintos, bem como de seus objetivos e diretrizes, a Lei nº 9.985/00 reflete a composição de conflitos travados ao longo dos doze anos que levou, desde sua concepção, para ser editada, que abrangeram, dentre outros, embates dentro do próprio movimento ambiental, envolvendo preservacionistas e socioambientalistas. Possui a norma, todavia, o mérito de ter sistematizado o tratamento normativo das UCs, antes previstas de forma desordenada em diferentes leis e atos administrativos normativos. (LEUZINGER, 2007, p. 301).

No primeiro grupo, a proteção integral deve assegurar a preservação da natureza, permitindo somente o uso indireto dos recursos naturais.¹⁵ As categorias de proteção

¹³ O conceito de população tradicional foi um dos itens que despertou polêmica no processo de elaboração do SNUC. Sua definição foi vetada no texto final da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Embora o conceito desperte inúmeras controvérsias, é pertinente ressaltar algumas características gerais das populações tradicionais apontadas por Leuzinger (2007): “práticas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, que produzam baixo-impacto e contribuam para a proteção da diversidade biológica; importância das atividades de subsistência e reduzida acumulação de capital; territorialidade, entendida como noção de pertencimento a determinado território, em cujos limites se reproduzem crenças, mitos, práticas, ancestrais ou não, que reatualizam e reivindicam a memória coletiva; posse comunal e gestão compartilhada dos recursos naturais” (p.306). São exemplos de populações tradicionais: índios, quilombolas, caiçaras, seringueiros, caboclos/ribeirinhos, babaqueiros, pescadores artesanais, sertanejos (DIEGUES & ARRUDA, 2001).

¹⁴ Embora não seja o foco do presente trabalho, a abordagem sobre as diferentes concepções e os conceitos relacionados ao SNUC é essencial para entender a categoria parque nacional e as tendências que direcionam o planejamento e a gestão destas áreas, especialmente no que diz respeito à visitação e ao turismo.

¹⁵ A classificação do SNUC no que diz respeito ao uso direto e indireto deve ser relativizada no que diz respeito ao potencial de “dano ou destruição” do uso indireto. O uso direto é “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais”. O uso indireto é “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” (Art. 2º, incisos IX e X, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000). O turismo e a educação ambiental são consideradas atividades de uso indireto. Entendemos que a visita ao parque nacional representa

integral são: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Os adeptos da corrente preservacionista, embora reconheçam a importância de todas as categorias de proteção integral, argumentam que apenas as categorias Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica garantem a preservação integral de amostras ecologicamente sustentáveis de ecossistemas e da biodiversidade (DOUROJEANNI & PÁDUA, 2001). Estas três categorias são formadas por áreas de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. A prioridade atribuída à preservação da natureza reforçou a idéia de que a presença humana nessas áreas deveria ser proibida. Contudo, tomando como exemplo a categoria parque nacional, verifica-se que muitos deles foram criados em locais onde já havia ocupações (BRITTO, 2003).

No segundo grupo de unidades de conservação, o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de uma parcela de seus recursos naturais. O uso sustentável é caracterizado pela “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (Lei 9.985, de 18 de julho de 2000). As categorias desse grupo são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Estas categorias podem ser constituídas de terras públicas ou privadas, ambas sob regime especial de administração, nas quais se aplicam garantias adequadas de proteção. Ressalte-se que o SNUC apresenta categorias que foram especialmente ‘desenhadas’ para incorporar iniciativas e arranjos tradicionais de apropriação da base de recursos comuns como, por exemplo, as categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Na década de 1980, alguns movimentos sociais tomam força e ganham visibilidade social na defesa de seus territórios de uso comum, como é o caso do Movimento dos Atingidos pelas Barragens e do Movimento Nacional dos Seringueiros (DIEGUES, 2001). Esse último representa um marco na história brasileira. O controle social alcançado pelos seringueiros na região Amazônica ficou conhecido internacionalmente e recebeu o apoio de inúmeros grupos e organizações não-governamentais nacionais e internacionais. As reservas extrativistas têm servido de ‘inspiração’ para a constituição de áreas e de diversas iniciativas que procuram compatibilizar presença humana e conservação dos recursos

um consumo indireto do espaço, dos recursos naturais e da paisagem. Esse uso gera impacto e, não necessariamente, está livre de danos ou de destruição em virtude do uso indevido pelos visitantes, operadores de turismo etc.

naturais e culturais em regime de controle comunitário. A reserva extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas e a posse e o uso das áreas reguladas por contrato, no qual as populações “obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação” (Parágrafo 1º do Art. 23 da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000).

O SNUC estava composto, até fevereiro de 2009, de 300 unidades de conservação federais¹⁶, sendo 130 de proteção integral e 170 de uso sustentável¹⁷. A Tabela 1.1 apresenta a distribuição das unidades de conservação por categorias.

Tabela 1.1 – Total de unidades de conservação federais (área - km²) em fevereiro de 2009.

Proteção integral	número	área (km²)
Estação Ecológica	31	69.167
Monumento Natural	1	174
Parque Nacional	64	246.529
Refúgio de Vida Silvestre	5	1.691
Reserva Biológica	29	38.667
Total parcial	130	356.228
Uso sustentável	número	área (km²)
Área de Proteção Ambiental	31	93.228
Área de Relevante Interesse Ecológico	17	432
Floresta Nacional	65	185.947
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	644
Reserva de Fauna	0	0
Reserva Extrativista	56	119.320
Total parcial	170	399.571
Total geral	300	755.799
RPPN	426	4.401

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/ MMA, fevereiro de 2009.

As categorias de uso sustentável são mais representativas em termos do número de

¹⁶ “O órgão central do SNUC é o Ministério do Meio Ambiente, cuja finalidade é coordenar o Sistema. Os órgãos executores são o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais. Estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação”. (Art. 6º da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000). Iremos apresentar somente os dados das UC federais, pois, de acordo com informação verbal obtida com representante do Ministério do Meio Ambiente, em dezembro de 2008, o cadastro das unidades de conservação estaduais no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação encontra-se em fase de validação.

A Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes que, dentre outras finalidades, é responsável por “executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União” (Art. 1º, parágrafo I da Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007).

¹⁷ Consideramos pertinente separar os dados das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), pois os números relacionados à essa categoria podem distorcer a análise do tamanho do sistema federal. O total de RPPN federais é de 426 (Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/ MMA, dezembro de 2008, MMA, 2008).

unidades e da área ocupada. De 2003 até novembro de 2008, foram criadas 21 unidades de proteção integral, sendo 12 Parques Nacionais, e 42 unidades de uso sustentável, sendo 26 Reservas Extrativistas e 14 Florestas Nacionais. No próximo capítulo será analisada a dinâmica de criação dos parques nacionais.

O estabelecimento das unidades de conservação de proteção integral, especialmente parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas – é freqüentemente acompanhado por conflitos e disputa de interesses, por serem as categorias mais restritivas e que proíbem a presença de populações em seu interior. Contudo, Van Schaik *et al.* (2002) apontam que cerca de 70% dos parques nacionais tropicais têm pessoas vivendo em seu interior. Apesar disso, eles acreditam que existe uma visão distorcida sobre a estabilidade dos impactos causados por estas populações frente aos inevitáveis efeitos danosos do crescimento populacional e de aquisição de tecnologia moderna.

Diegues & Nogara (1999), ao analisarem a criação de unidades de conservação no litoral do Rio de Janeiro, constataram que elas exercem um duplo efeito sobre as formas tradicionais de apropriação do espaço comunitário:

De um lado, pode impedir a apropriação desses espaços pela especulação imobiliária, e a expropriação dos moradores ao declará-las “área non-aedificandi”. De outro lado, trata-se da imposição de um espaço territorial público (o da Reserva) sobre os espaços comunitários, restringindo o uso dos recursos naturais. Nesse sentido, essa superposição é vista pelos moradores como a usurpação de seus direitos de acesso aos recursos, enquanto comunitários. Essa usurpação é tanto mais grave quando se justifica a criação de espaços territoriais públicos em benefício da “conservação”, “da biodiversidade” ou dos “interesses nacionais” freqüentemente confundidos com a necessidade de lazer das populações urbanas (p. 135).

Para os autores, a criação de unidades de conservação, especialmente dos parques nacionais, que possibilitam 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, é eticamente questionável. Isso porque ela provoca o “afastamento forçado das populações tradicionais, em benefício de um mito moderno que favorece as populações urbanas que usam o parque para passear, se divertir” (p. 139). Isso gera uma situação conflituosa entre as instituições responsáveis pela administração destas áreas e as populações tradicionais¹⁸.

Em artigo mais recente, Diegues (2001) critica a imposição dos espaços territoriais públicos, isto é, as unidades de conservação, sobre os “comunitários”, baseada na conservação da biodiversidade e num outro tipo de uso público da base comum de recursos,

¹⁸ Um caso particular que retrata a reação negativa de populações tradicionais frente à criação de parques nacionais na África é o da tribo dos Maasai, no Quênia. Este grupo teve que ser deslocado à força do sul do país a fim de criar o Amboseli National Park. Os Maasai responderam à situação matando a “galinha dos ovos de ouro” dos turistas, os animais mais apreciados por eles, como elefantes, rinocerontes e leopardos (SANTOS, 2005).

o uso público denominado 'indireto' (visitação pública), que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. O autor destaca a "tragédia dos comunitários" (McCAY & ACHESON, 1987 *apud* DIEGUES, 2001, p. 99) que são expulsos de seus territórios pela expansão de empreendimentos privados, propriedades públicas e grandes projetos. Salienta a expansão turística e a especulação imobiliária no litoral de São Paulo e do Rio de Janeiro como fatores que contribuíram com a expropriação de espaços de uso comum da comunidade caiçara e de grupos semelhantes (jangadeiros, açorianos etc).

Embora algumas correntes priorizem a natureza intocada dos parques nacionais, sem a presença de populações em seu interior, como forma de garantir a sua integridade ecológica, Hayes (2003) questiona a efetividade das áreas protegidas, sobretudo as de uso mais restritivo, para assegurar a conservação florestal. A autora argumenta que a criação de áreas protegidas não deve ser a única ferramenta de conservação utilizada nas políticas ambientais. Neste sentido, aborda alguns estudos que evidenciam a consolidação de arranjos institucionais que promovem a conservação da floresta de forma participativa e com base em alternativas de utilização sustentável dos recursos naturais. No caso contrário, onde a população é excluída do processo, ocorre uma maior pressão sobre as áreas protegidas e, conseqüentemente, um aumento nos custos de monitoramento e fiscalização.

Em que pesem os argumentos a favor ou contra as áreas protegidas com moradores, em recente estudo sobre a criação de unidades de conservação de proteção integral, Leuzinger (2007) comprovou a existência de "vícios de forma e de objeto"¹⁹ em alguns processos de criação de unidades de conservação de proteção integral, abrindo espaço para questionamentos sobre as ilegalidades no procedimento e no ato final de criação da UC. Neste sentido, a autora salienta a urgência na revisão dos procedimentos de criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público como forma de evitar "danos graves a populações tradicionais que se encontrem nas áreas afetadas e, conseqüentemente, a todos os brasileiros, na medida em que está em jogo a integridade do patrimônio cultural nacional" (p.310).

No ponto de vista de Terborgh & Schaik (2001), a defesa da extração de recursos e da presença de populações nos parques nacionais vai de encontro aos reais conceitos sobre o que é um parque. Acreditam que não deveria ser preciso justificar que as pessoas devem ser excluídas da área do parque, "com exceção dos visitantes, do pessoal encarregado e

¹⁹ a) Vício de forma - omissão na análise de existência de população tradicional e, em caso afirmativo, da capacidade de suporte do ecossistema, que geram vícios de forma do procedimento, convalidáveis, retroativamente. A convalidação é a providência, em geral, obrigatória, a ser adotada pela administração pública em casos de vício de forma ou de competência, sendo praticado novo ato administrativo que, incidindo sobre o ato ilegal, corrige o defeito, com efeitos retroativos. b) Vício de objeto - criação de unidade de conservação de proteção integral e domínio público, que não admite a presença de população tradicional não obstante a constatação de sua existência no local e da capacidade de suporte ecossistêmico, o que gera nulidade absoluta do ato de criação da UC, passível apenas de conversão, total ou parcial, em ato de instituição de outra categoria de manejo, compatível com a sua presença" (LEUZINGER, 2007, p.304).

dos concessionários”, pois defendem que os parques nacionais são vitais para a “perpetuação da biodiversidade em um mundo dominado pelo homem. E o desenvolvimento sustentável, o que quer que o termo possa significar na prática, não pode ser um substituto para as áreas estritamente protegidas” (TERBORGH & SCHAIK, 2001, p. 28).

Locke & Dearden (2005) seguem essa mesma linha, argumentando que a biodiversidade não estará bem protegida pela adoção do “novo paradigma”, baseado nos benefícios para as populações locais relacionados ao alívio da pobreza e na interação entre homem e natureza. Para os autores, esta corrente irá desvalorizar a conservação biológica, minar a criação de áreas protegidas mais restritivas, inflar a quantidade de áreas transformadas em reservas e colocar as pessoas no centro da agenda das áreas protegidas, tudo isso às custas da biodiversidade. Eles argumentam que as unidades de conservação de uso sustentável foram criadas como forma de reconhecer os esforços dos países em desenvolvimento de conciliar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais. Apesar de considerarem estes objetivos louváveis dentro de uma agenda para o desenvolvimento sustentável, acreditam que os mesmos não podem ser tomados como objetivos das áreas protegidas que, por definição, são especialmente dedicadas à preservação da diversidade biológica.

Nós não estamos dizendo que estas áreas não são importantes... elas são melhores que a ausência de padrões e representam um esforço social para reconciliar a extração de recursos e a conservação. Elas certamente contribuem com a conservação da natureza por meio da paisagem. Contudo, são terras manejadas primeiramente para a exploração e não especialmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica. Muito simples, elas não são áreas protegidas²⁰ (LOCKE & DEARDEN, 2005, p. 4).

Os autores afirmam que a visão humanizada de áreas protegidas apresentada pelo “novo paradigma” resultará no empobrecimento biológico do planeta e que isso poderia representar a “trágica falência” da agenda das áreas protegidas. Sugerem que os profissionais de áreas protegidas direcionem os seus esforços para a criação e o efetivo manejo das “verdadeiras áreas protegidas”, enquanto a oportunidade de criá-las ainda existe. A preocupação dos autores é a de que o foco na redução de pobreza deixa transparecer uma tendência dos organismos financiadores de privilegiar o aumento dos investimentos em “conservação baseada na comunidade” e diminuir o aporte de recurso para as “verdadeiras áreas protegidas” (LOCKE & DEARDEN, 2005, p.7-9).

Em que pesem os objetivos relacionados diretamente à proteção da natureza, a questão econômica e social vinculada à utilização dos recursos naturais é tema de inúmeros debates entre estudiosos do tema e gestores das áreas protegidas. Essa ‘agenda’ foi fortalecida com a elaboração do Acordo de Durban, no V Congresso Mundial de Áreas

²⁰ Trecho traduzido pela autora.

Protegidas, realizado em 2003, que ampliou o debate sobre os benefícios e a repercussão das áreas protegidas para além de suas fronteiras (tema do congresso – *Benefits Beyond Boundaries*) (WCPA/IUCN, 2004)²¹. O título de uma publicação da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) – *Can Protected Areas Contribute to Poverty Reduction?* (SCHERL *et al.*, 2004) – sugere uma provocação sobre o tema. As conclusões do estudo chamam a atenção para a limitação destas áreas para resolver o problema da pobreza de maneira isolada. Os autores argumentam que, nos países em desenvolvimento, vincular áreas protegidas à redução da pobreza é um argumento convincente para atrair grandes investimentos na proteção dos recursos naturais, investimentos estes que podem beneficiar a população rural e a sociedade como todo. Contudo, salientam que a redução da pobreza requer um esforço conjunto de vários setores do governo.

As áreas protegidas por si só não irão gerar os amplos benefícios de desenvolvimento necessários para a redução da pobreza. Elas podem contribuir nesse processo ao assegurar que os sistemas naturais necessários para o desenvolvimento estejam disponíveis e funcionais para as atuais e futuras gerações (SCHERL *et al.*, 2004, p. 48).

A análise acima reforça o entendimento de que o potencial das áreas protegidas de incrementar o desenvolvimento socioeconômico local requer a implementação de políticas públicas que vão além das questões ambientais, e incorporam itens básicos como saúde, educação, transporte, comunicação. Quando analisamos casos como o do Vale do Ribeira (região do Estado de São Paulo), que apresenta uma significativa área de remanescente de Mata Atlântica, a maior concentração de unidades de conservação e um dos maiores índices de pobreza do Estado, parece simples entender o motivo dos investimentos de variadas fontes na região. Nestes locais a ‘pobreza’ exerce pressão sobre a natureza e a ‘natureza’ exerce pressão sobre a pobreza. Essa equação representa um desafio para as políticas públicas, os projetos encabeçados por organizações não-governamentais e os estudiosos na área ambiental. Neste sentido, os estudiosos que nutrem certa antipatia por projetos que relacionam pobreza e conservação da biodiversidade parecem necessitar de um conhecimento mais aprofundado sobre a realidade e o contexto sócio-histórico dos países nos quais estes projetos são desenvolvidos.

Para Mansourian *et al.* (2008), ainda que as unidades de conservação não sejam criadas com o objetivo de reduzir a pobreza, as expectativas relacionadas à sua contribuição para tal fim têm aumentado no âmbito das discussões sobre a valoração econômica da biodiversidade. Recentes pesquisas realizadas em países em desenvolvimento têm tentado estabelecer uma conexão mais ‘palpável’ em termos econômicos entre a conservação da

²¹ Os resultados do V Congresso Mundial de Parques (2003) influenciaram uma série de estudos e pesquisas relacionadas ao impacto das áreas protegidas no contexto socioeconômico local. A publicação “*Tourism and Protected Areas: benefits beyond boundaries*” (BUSHELL & EAGLES, 2007) destaca os efeitos do turismo nas regiões abrangidas por áreas protegidas.

biodiversidade e a redução da pobreza (MANSOURIAN et al, 2008; SCHERL & EMERTON, 2008).

O 'novo paradigma' reforçado nas unidades de uso sustentável insere mais um desafio para o bom funcionamento do SNUC, pois o Estado terá que encontrar alternativas para gerenciar e harmonizar regimes de propriedade fundamentados em pressupostos diferentes e muitas vezes antagônicos. A sintonia entre os grupos de proteção integral e uso sustentável é essencial para o funcionamento do SNUC como um todo. Contudo, as abordagens centradas na dicotomia entre eles dificultam a compreensão integrada dos aspectos ecológicos, sociais, econômicos, culturais, políticos e institucionais que orientam a criação e a gestão das UC. O próximo capítulo trata especificamente da categoria parque nacional, selecionada como foco de análise nesta pesquisa.

2 A PARQUE NACIONAL: POR QUE E PARA QUEM?

Dentre as categorias de unidades de conservação, este capítulo destaca o parque nacional, área de posse e domínio públicos. As motivações de 'origem' dos parques nacionais estão fortemente influenciadas pela proteção de locais de grande beleza cênica, para fins de contemplação e lazer. As perguntas 'por que' e 'para quem' sugerem uma conotação ética sobre os objetivos e as funções destas áreas, no sentido de compatibilizar a conservação e utilização sustentável da biodiversidade por meio da visitação. Neste capítulo, será apresentada uma análise da situação dos parques nacionais brasileiros no que se refere aos instrumentos de gestão e planejamento e à dinâmica de visitação.

2.1 A 'MOTIVAÇÃO' DOS PARQUES NACIONAIS

Ao analisar as primeiras iniciativas de proteção da natureza percebemos que a criação das áreas protegidas foi influenciada por motivações estéticas, religiosas, recreativas e de caça. A proteção de espaços naturais é uma iniciativa antiga que remonta as primeiras culturas pré-agrícolas na Ásia e no Oriente. Os primeiros registros da designação de áreas para a conservação de espécies silvestres foram encontrados na Índia, no século IV a.C. As florestas nesses lugares eram consideradas sagradas e, portanto, todas as formas de uso e atividade extrativista deveriam ser proibidas. O 'sagrado' encontrado nas florestas também inspirou a criação de bosques e áreas protegidas na Rússia, onde mesmo a presença humana era proibida (DAVENPORT & RAO, 2002).

Com um outro enfoque, os assírios e persas, entre 350 a 700 a.C., criaram reservas concebidas para a caça. É curioso observar que a palavra "*parc*", originalmente em francês e inglês arcaicos, designava uma área cercada, ocupada por animais de caça, protegidos por ordem ou concessão do rei. As reservas de caça representavam espaços criados especificamente para o uso de classes dominantes (DAVENPORT & RAO, 2002, p. 54).

Aos poucos, as regiões "incultas" de montanhas e florestas foram transformadas em objetos de consumo estético. Willians (1989) ressalta que a confiança agrária que se difundiu entre a sociedade inglesa no século XVIII foi acompanhada por sentimentos de melancolia, de perda e arrependimento. Após um século de reaproveitamento de terras, desmatamentos e drenagens, o gosto pela natureza intacta e pela terra inculta passou a ser venerado pela "sociedade elegante".

Schama (1996) destaca que, na França, em meados do século XIX, a devolução da Floresta de Fontainebleau ao 'povo' que – durante séculos fora a maior área de caça dos monarcas da região –, esteve vinculada à necessidade da população urbana de se livrar da rotina massacrante da "burguesa Paris" e se embrenhar em meio à paz e à solidão da

floresta. O caráter popular, no entanto, não incluía os lenhadores, carvoeiros, pastores de porcos que viviam em conflito com os guardas-florestais, mas sim o grupo de românticos, aos quais eram oferecidas várias formas de passeio, desde as caminhadas mais distantes até “pacotes” com excursões a cavalo, charrete, etc. Conhecido como “guardião da floresta” Claude François Denecourt, ilustre estudioso e excursionista, criara opções para todos os tipos de visitantes. Em 1837, Denecourt elaborou um mapa com as “caminhadas” que poderiam ser realizadas na floresta. Com extensão de dez a quinze quilômetros os trajetos foram “deliberadamente” planejados para mostrar ao visitante aspectos variados da mata, possibilitando, inclusive, a escalada em rochas e o passeio pelos prados ou à beira dos riachos. O autor chama a atenção para a genialidade de Denecourt que, intuitivamente, observara que a população urbana precisava de “emoções programadas” e, desta forma, planejava passeios que funcionavam como uma espécie de “tônico” para a enervação urbana.

Os visitantes se realizavam num lugar suficientemente distante para criar a ilusão de um deserto, sem o perigo da desorientação real. E esse palpite sobre esforço calculado, exposição protegida, medo bem dosado revelaria-se como o grande princípio comercial da recreação popular de massa. (1996, p. 554)

A apropriação da floresta para o divertimento do público, contudo, gerou algumas polêmicas em relação à utilização dos recursos naturais. Denecourt foi acusado pelos seus concorrentes e pelos funcionários que eram mais restritivos em termos dos usos populares da floresta de provocar incêndios e de tirar dinheiro de quem quisesse adquirir uma árvore ou uma pedra com seu nome (SCHAMA, 1996).

A construção simbólica da paisagem e da natureza foi influenciada por duas visões distintas consolidadas como fruto da imaginação urbana e das representações transmitidas pelos naturalistas e aventureiros, dois tipos de arcádia “tumultuada e tranqüila; sombria e luminosa; um lugar de ócio bucólico e um lugar de pânico primitivo”. Schama acentua essa dualidade na sociedade inglesa que insistia na necessidade de um local rústico para recompor a “saúde cívica” da grande cidade. Para o autor, “é tentador ver as duas arcádias (a idílica e a agreste) definidas para sempre em oposição recíproca; da idéia do parque (selvagem ou pastoril) à filosofia do gramado doméstico (industrialmente organizado); harmonia e civilidade; integridade e indisciplina”. Essa questão é central nos movimentos ambientalistas entre as facções mais ou menos “ardorosas do Verde” (SCHAMA, 1996, p. 520).

Na linha da oposição recíproca das idéias de natureza, Drummond (1991) destaca a interpretação de um dos estudiosos da história ambiental, Roderick Nash (1982). Nash, ao estudar os valores humanos atribuídos à natureza, criou o conceito de “valor de escassez” da natureza “selvagem”. Este conceito parte do princípio de que a natureza é tão mais

temida e desprezada quanto mais abundante e mais próxima esteja do sujeito, e tão mais adorada e venerada quanto mais escassa e distante estiver. Nash propõe ainda que a atual defesa da natureza “selvagem” “é um fato culturalmente revolucionário nas sociedades ocidentais, que sempre valorizaram a natureza apenas de acordo com o grau de alteração ou controle humano” (DRUMMOND, 1991, p. 191).

Os valores humanos atribuídos à natureza foram se transformando ao longo do tempo como resposta aos efeitos da rápida urbanização, industrialização e transformação da natureza em mercadoria (SMITH, 1984; WILLIAMS, 1989; GODARD, 1997).

O modelo de parques abertos ao público e com características especiais de proteção, inclusive a proibição da presença de moradores, surgiu nos Estados Unidos, no século XIX. Em 1832, o termo parque nacional foi definido pelo artista e explorador norte-americano George Catlin como “um parque da nação, contendo homens e animais, todos na selvageria e frescor de sua beleza natural” (DAVENPORT & RAO, 2002, p. 54).

O primeiro “Éden americano” foi o de Yosemite Valley, que em 1864 foi designado pelo Congresso dos EUA como um lugar de significado sagrado para a nação norte-americana, sendo transformado em parque em 1890. Um dos pintores que tentaram traduzir a magnificência das montanhas rochosas de Yosemite escreveu que “Half Dome é apenas uma pedra (...) Existe uma profunda abstração pessoal de espírito e conceito que transforma esses fatos terrenos numa experiência emocional e espiritual transcendente” (SCHAMA, 1996, p. 19). Schama (1996) cita Henry David Thoreau e John Muir, precursores da corrente preservacionista norte-americana, os quais defendiam que “nos ermos bravios se encontra a preservação do mundo”. A “natureza selvagem” poderia ser encontrada no coração do Oeste norte-americano e, uma vez descoberta, funcionaria como um antídoto para os venenos da sociedade industrial (p. 17).

A “natureza selvagem” ou *wilderness* foi institucionalizada por meio do *United State Wilderness Act*, em 1964. A lei define as áreas selvagens como os ambientes naturais que não sofreram interferência humana, sendo o homem admitido apenas como visitante e não morador. Apresentam características comuns, como áreas onde os sinais da presença do homem não podem ser substancialmente notados, isto é, áreas que não foram significativamente alteradas pelo homem; oferecem oportunidades para atividades recreativas que despertem sentimentos de “solidão” e distanciamento, com pouca ou nenhuma infra-estrutura, e realizadas em espaços amplos e abertos; apresentam características ecológicas e geológicas relevantes ou outros aspectos científicos, educacionais, cênicos e históricos de valor. Estas áreas devem ser administradas para o uso e o aproveitamento da população norte-americana de maneira que se mantenham inalteradas para o seu uso futuro como “natureza selvagem” (COLE, 2004; PUBLIC LAW,

88-577, 1964)²². Essa concepção inspirou a criação do primeiro parque nacional do mundo, em 1872, o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos. O “modelo yellowstone” foi disseminado em muitos outros países com a perspectiva de conservar extensas áreas naturais, em estado primitivo, e abertas ao aproveitamento do público, buscando valorizar o sentimento de pertencimento e a contemplação da natureza (DAVENPORT & RAO, 2002; FRANCO, 2002).

Um dos principais objetivos dos primeiros parques nacionais criados no mundo era a conservação da beleza cênica para propiciar um espaço onde os indivíduos pudessem amenizar as tensões e preocupações decorrentes da vida urbana. Contudo, desde 1872, os critérios de seleção de áreas a serem preservadas evoluíram em alguns pontos, abandonando a ênfase inicial nas paisagens meramente espetaculares e adotando critérios científicos como, por exemplo, representatividade ecossistêmica, escassez relativa de paisagens e proteção à flora, fauna e recursos hídricos (DRUMMOND, 1997). Drummond, Franco & Ninis (2006) ressaltam que :

uma das evoluções mais importantes do conceito de unidades de conservação se deu no sentido de incluir a representatividade ecossistêmica como critério de localização [...] em todo o mundo as primeiras iniciativas de preservação e conservação de áreas focalizaram paisagens raras ou excepcionais, e/ou floras e faunas de forte apelo estético, que pudessem ser visitadas com relativa facilidade por grandes números de pessoas. No entanto, a emergência e evolução da ciência da ecologia, a evolução dos instrumentos de mapeamento em escala continental e global, e o acúmulo de conhecimentos sobre as diferentes paisagens naturais e processos ecológicos, ao longo do século XX, mudaram o foco original (2006, p. 36).

No Brasil, a primeira proposta de criação de parques nacionais foi realizada em 1876 pelo engenheiro André Rebouças, influenciado pela ‘escola’ de José Bonifácio de Andrada e Silva, que no século XIX foi o responsável por uma das mais importantes análises do pensamento político brasileiro sobre a destruição da natureza no Brasil. José Bonifácio denunciou os efeitos danosos do modelo de exploração colonial no país, baseado na monocultura extensiva, no escravismo e no mau uso da terra. Influenciado pela experiência do Parque Nacional de Yellowstone e motivado pela conservação de áreas no Brasil, André Rebouças iniciou a discussão para a criação dos parques brasileiros (PÁDUA, 1987; FRANCO, 2002). Entretanto, o Brasil cria o seu primeiro parque, o Parque Nacional de Itatiaia (RJ), somente em 1937, seguido, em 1939, pela criação dos Parques Nacionais do Iguaçu (PR) e da Serra dos Órgãos, também no Rio de Janeiro. Até que fossem criados outros parques nacionais, decorreram 20 anos. Somente em 1959 surgem os parques de Aparados da Serra (RS), Araguaia (GO) e Ubajara (CE) (MILANO, 1985).

A ‘preocupação’ com o lazer e a recreação das populações urbanas do Sudeste

²² A versão integral do *Wilderness Act* foi encontrada na página www.wilderness.net. Acesso em 20/10/2007.

brasileiro era claramente defendida pelos idealizadores dos primeiros parques nacionais. O plano de manejo do Parque Nacional de Itatiaia registra a preocupação com a população do Sudeste, justificando a criação do parque em função da proximidade das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (PÁDUA, 1983; DRUMMOND, 1997).

O botânico sueco Alberto Loefgreen começou, em 1913, a luta pela criação do Parque Nacional de Itatiaia e por um código nacional de florestas. Apoiaram-no na defesa da criação do Itatiaia o barão Homem de Melo e José Hubmayer que, na conferência realizada em 1911 na Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, declarou: “sem igual no mundo, estaria às portas da bela capital, oferecendo, portanto, aos cientistas e estudiosos, inesgotável potencial para as pesquisas as mais diversas, além de oferecer um retiro ideal para a reconstituição física e psicológica após o trabalho exaustivo nas cidades. Outrossim, apresentaria fonte de satisfação a excursionistas e visitantes curiosos dos atrativos da natureza local”.(PÁDUA,1983, p. 51).

O Brasil privilegiou a região mais alterada pela população humana para a criação dos seus primeiros parques nacionais (DRUMMOND, 1997). Esse é um dos motivos que torna ainda mais complexos os problemas de regularização fundiária de alguns parques, como o de Itatiaia. Drummond (1997) analisa que, ao contrário dos Estados Unidos e Canadá, que criaram parques nacionais em regiões remotas no mesmo momento, ou antes, das transformações agrícolas, industriais e urbanas, o Brasil criou parques literalmente do litoral para o interior do país. Apenas no final da década de 1970 é que teve início a criação de parques em áreas com paisagens “não necessariamente belas, pouco acessíveis” em regiões remotas ou de fronteira (1997, p. 147).

Como salientado no capítulo anterior, o modelo de parques nacionais adotado no Brasil tem recebido inúmeras críticas, principalmente no sentido de ter sido influenciado por uma visão antropocêntrica, que privilegiou os anseios e motivações estéticas da população urbana e pautou-se em características ecológicas, sociais e culturais diferentes das encontradas no país. Com isto, este modelo tem sido alvo de muita discussão e polêmica, principalmente no que diz respeito à manutenção das populações tradicionais no interior dos parques nacionais (DIEGUES, 1996, 2001; CREADO, 2005).

No entanto, ainda que a criação de unidades de conservação de proteção integral represente uma tensão para a permanência de populações tradicionais, essa parece ser uma questão secundária frente ao avanço de iniciativas de grande impacto, como a expansão da fronteira agrícola, a especulação imobiliária de grandes empreendedores, a implantação de rodovias, entre outras. Autores como Brandon (2002) afirmam que os parques nacionais protegem a biodiversidade “mesmo que tenham um suporte inadequado de manejo e estejam sob altos níveis de ameaça e enquadrados nos contextos mais difíceis” (p 476). Peres (2002) argumenta que “alterações na floresta e no desmatamento da Amazônia têm maior possibilidade de acontecer em terras públicas com situação ambígua ou não oficial do que em áreas protegidas sob qualquer designação, mesmo que só

protegidas no papel” (p. 170). Contudo, como salientado por Brandon (2002), “não existe uma melhor política para aplicar ao problema das pessoas nos parques. Mas existe a pior política, e esta é olhar para o outro lado e não fazer nada” (p. 507). Em função da morosidade dos processos de regularização fundiária e da falta de prioridade atribuída às iniciativas e aos programas de reassentamento, “a resposta mais comum dos administradores de parques é não fazer nada, uma política bastante atrativa porque representa um caminho de menor resistência” (p. 507).

As críticas relacionadas aos efeitos negativos da criação de um parque nacional sobre as comunidades e as populações afetadas costumam ser respondidas com o argumento de que o uso indireto dos recursos naturais por meio do turismo, ancorado nos seus efeitos multiplicadores, pode ser favorável ao desenvolvimento socioeconômico local. Em termos de geração de emprego e renda, a apologia ao turismo tem se consolidado como um dos principais argumentos do governo para reunir adeptos para a criação de parques nacionais (CHRIST *et al.*, 2003). Essa perspectiva, como destaca Creado (2005), sugere a legitimação social e política dos parques nacionais por meio da sua transformação em espaços voltados para o turismo, a manutenção de serviços ambientais e a realização de pesquisas científicas.

A criação de parques nacionais, categoria de unidade de conservação de proteção integral, ocorre no contexto da manifestação de inúmeros interesses. O principal objetivo dessas áreas é a proteção da natureza, mas elas possibilitam também a pesquisa, a educação e interpretação ambiental e a recreação e o turismo em contato com a natureza. O uso direto dos recursos naturais por meio da extração, coleta e pesca não é permitido. Esse é um dos principais fatores de conflito entre o ICMBio e as populações que vivem em áreas institucionalizadas como parque nacional. Para as populações que viviam nos parques nacionais ‘restam’ as alternativas de uso indireto dos recursos naturais, sendo a visitação a principal delas.

2.2 COMO ESTÃO OS PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS?

Este item apresenta um panorama da situação dos parques nacionais brasileiros. O termo 'situação' foi utilizado de maneira genérica para apresentar um conjunto de informações básicas sobre o planejamento e a gestão da visitação nestas áreas: cronologia de criação, distribuição por bioma, existência de plano de manejo e conselho consultivo, número de visitantes, parques abertos à visitação, arrecadação de ingressos, iniciativas de planejamento, estruturação e promoção do turismo.

Até fevereiro de 2009 o Brasil apresentava 64 parques nacionais²³. O Gráfico 2.1 apresenta a cronologia de criação dos parques nacionais, por décadas.

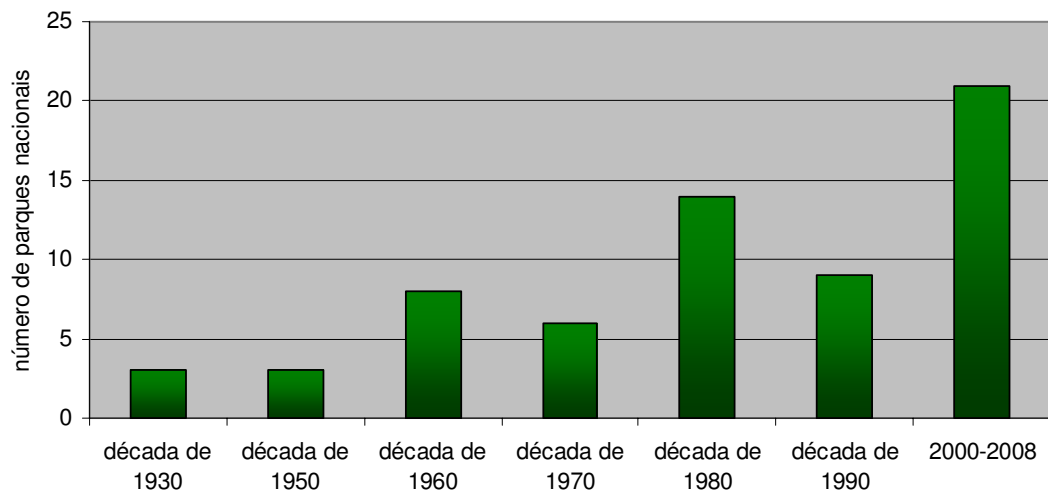


Gráfico 2.1 – Cronologia de criação dos parques nacionais por década, no período de 1930 - 2008.
Fonte: ICMBio, 2008.

²³ Lista dos parques nacionais com ano de criação, unidade federativa e área no Anexo III.

A Figura 2.1 apresenta a localização dos parques nacionais no território brasileiro.

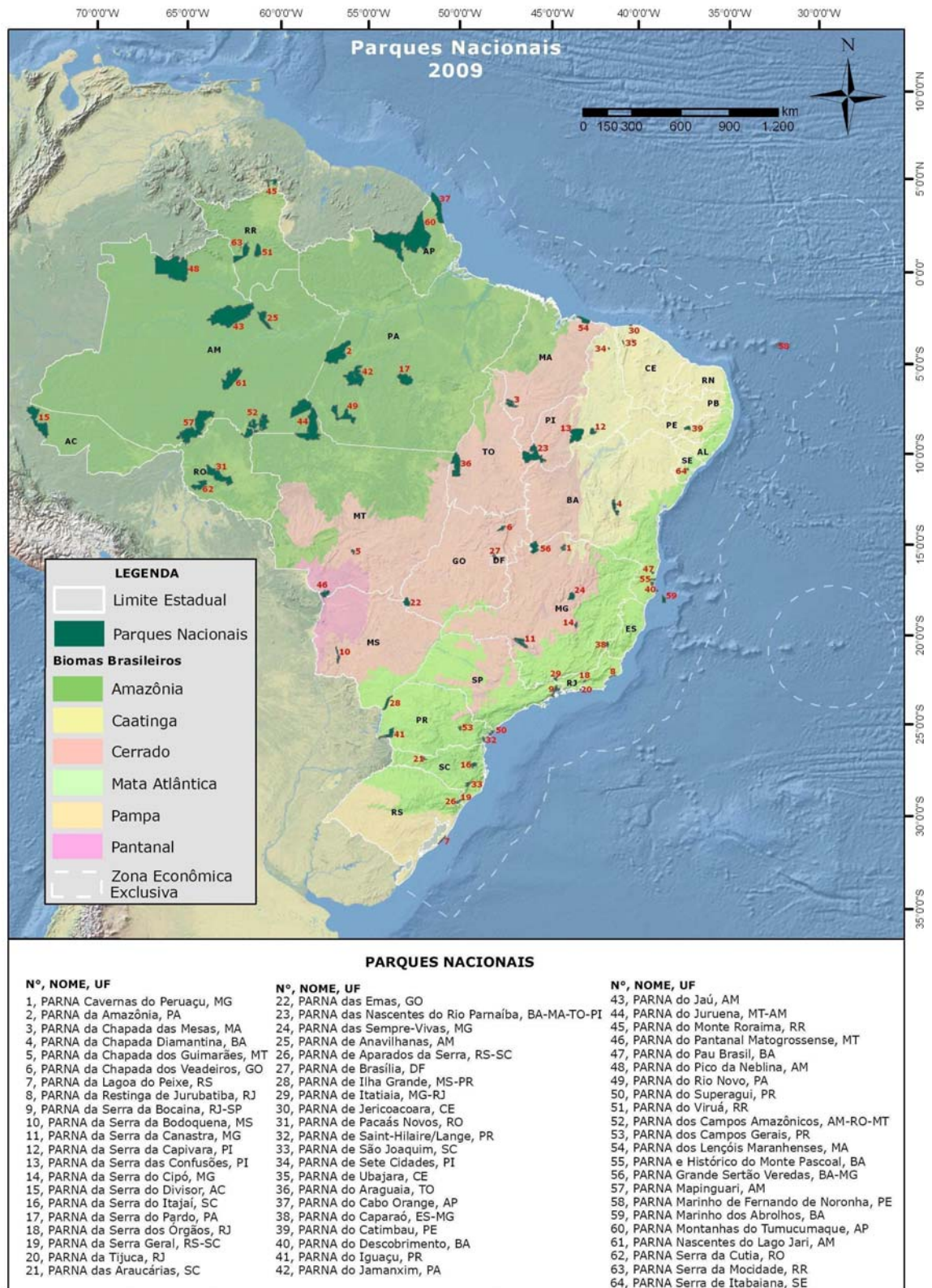


Figura 2.1 – Localização dos parques nacionais brasileiros.
Fonte: Ministério do Meio Ambiente, fevereiro de 2009.

De 2000 a 2008 foram criados 21 parques nacionais, sendo 10 no bioma Amazônia, que apresenta os maiores parques nacionais do país. O maior é o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, localizado no estado do Amapá, com 3.887.000 ha. O Gráfico 2.2 apresenta a distribuição dos parques nacionais por bioma em fevereiro de 2009²⁴.

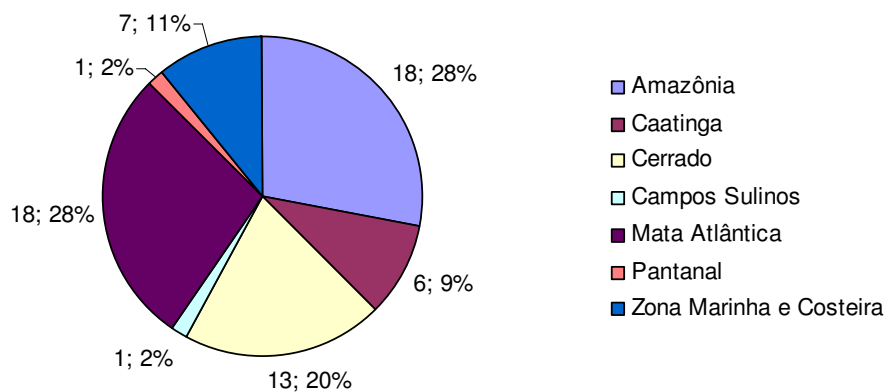


Gráfico 2.2 – Distribuição dos parques nacionais brasileiros por bioma em fevereiro de 2009.
Fonte: ICMBio e MMA, 2009.

No que diz respeito aos instrumentos que orientam e legitimam as atividades de gestão nos parques nacionais, destacam-se o conselho consultivo e o plano de manejo. De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação²⁵, do Ministério do Meio Ambiente, a maioria dos parques nacionais (54%) não instituiu o conselho consultivo. Apenas 29 unidades possuem conselho consultivo. Os conselhos consultivos funcionam como espaços de negociação, diálogo e cooperação entre os atores envolvidos direta ou indiretamente na gestão das unidades de conservação. Da mesma forma que a existência de plano de manejo, o funcionamento do conselho gestor é um indicador que propicia a avaliação da qualidade de gestão da UC. No caso da visitação, atividade que requer a interação constante entre diversos segmentos, como a iniciativa pública e privada, universidades, sociedade civil, o conselho é uma instância potencial para a construção da governança e fortalecimento das funções do parque nacional (DRUMMOND, FRANCO & NINIS, 2006; IRVING *et al.* 2006).

Com relação aos planos de manejo, a situação dos parques nacionais é bastante

²⁴ O ICMBio e o MMA apresentam os parques nacionais distribuídos em sete biomas: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Campos Sulinos (Pampa), Mata Atlântica, Pantanal e Zona Marinha e Costeira. É importante salientar que alguns parques apresentam mais de um bioma, como os parques nacionais da Restinga de Jurubatiba (RJ) e do Superagui (PR), inseridos no bioma Zona Marinha e Costeira, porém apresentam áreas de Mata Atlântica.

²⁵ <http://sistemas.mma.gov.br/portalcnuc> . Último acesso em outubro de 2008.

frágil. O Gráfico 2.3 demonstra que mais da metade dos parques nacionais não tem plano de manejo.

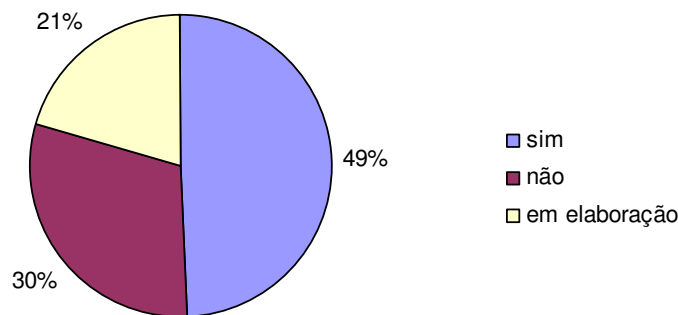


Gráfico 2.3 – Situação do plano de manejo dos parques nacionais em dezembro de 2008.
Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/MMA, 2008.

Foram identificados cinco planos de manejo em revisão, como o do Parque Nacional do Caparaó (MG/ES), cujo primeiro plano de manejo foi elaborado em 1981. De maneira geral, a defasagem entre o número de unidades de conservação existentes e o número de planos de manejo elaborados pode ser explicada por fatores como o substancial incremento de novas UC ocorrido nos últimos anos, a necessidade de se adequar às novas diretrizes do SNUC e sua posterior regulamentação e a necessidade de regularizar as questões fundiárias (MMA, 2007a, DRUMMOND, FRANCO & NINIS, 2006; IRVING *et al.* 2006).

A elaboração dos planos de manejo é uma meta estabelecida em Lei. O SNUC prevê que “o plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação” (At. 27, § 3º da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000). Algumas atividades, como a exploração comercial de produtos ou serviços de apoio à visitação e ao turismo, somente são permitidas se previstas no Plano de Manejo e mediante a apresentação ao conselho da unidade (Art. 26 do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002).

Até que o plano de manejo seja elaborado as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral ficam limitadas àquelas que visam garantir a integridade dos recursos naturais. Dentre as atividades diretamente envolvidas na proteção estão a fiscalização e o combate a incêndios. Neste sentido, a situação da visitação nos parques nacionais que não têm plano de manejo é irregular, pois eles não são manejados em consonância com o documento de planejamento. Outros instrumentos, como planos

emergenciais, instrumentos normativos do ICMBio e, o documento *Diretrizes para a Visitação em Unidades de Conservação* (MMA, 2006), são utilizados para orientar a visitação nos parques nacionais que ainda não têm plano de manejo. Dos 64 parques nacionais existentes em fevereiro de 2009, apenas 20 têm a visitação manejada, isto é, têm um planejamento mínimo e infra-estrutura básica para receber visitantes. Desses, 18 cobram ingresso para a visitação, conforme discriminados no Quadro 2.1.

Parques nacionais com visitação manejada	cobrança de ingresso
1. Aparados da Serra	X
2. Brasília	X
3. Caparaó	X
4. Chapada dos Guimarães*	-
5. Chapada dos Veadeiros	X
6. Emas	X
7. Iguaçu	X
8. Itatiaia	X
9. Jaú	X
10. Marinho dos Abrolhos	X
11. Marinho de Fernando de Noronha	X
12. Serra da Bocaina	-
13. Serra da Capivara	X
14. Serra da Canastra	X
15. Serra do Cipó	X
16. Serra dos Órgãos	X
17. Serra Geral	X
18. Sete Cidades	X
19. Tijuca	X
20. Ubajara	X

Quadro 2.1 – Parques nacionais com visitação manejada e cobrança de ingresso.

* A cobrança de ingresso foi suspensa em 2003.

Fonte: ICMBio e MMA, dezembro de 2008.

A partir do ano de 2000, a cobrança de ingresso nos parques nacionais foi formalizada por meio da Portaria nº62 do Ministério do Meio Ambiente, de 20 de março de 2000. O documento define os preços dos serviços administrativos, técnicos e outros prestados pelo IBAMA. Alguns parques, como Serra dos Órgãos e Itatiaia, concedem 50% e o Iguaçu 90% de desconto para os moradores dos municípios abrangidos pelos parques. A Tabela 2.1 apresenta os números recentes da arrecadação de ingressos de visitação e de serviços específicos (2005-2007) nos parques nacionais, fornecidos pela Coordenação de Arrecadação da Diretoria de Planejamento – DIPLAN, do ICMBio.

Tabela 2.1 – Valores arrecadados nos parques nacionais brasileiros com ingresso de visitação (2005 - 2007).

Fonte de arrecadação	ano/valor (R\$)		
	2005	2006	2007
visitação/ingressos	13.651.595,00	11.581.895,00	9.574.162,00
serviços de acampamento	91.683,00	178.712,00	166.932,00
TOTAL	13.743.278,00	11.760.607,00	9.741.094,00

Fonte: Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (SICAF/ICMBio), 2008.

Conforme verificado na tabela anterior, a arrecadação dos ingressos do ano de 2007 sofreu uma significativa queda em comparação ao ano de 2005. Isso pode estar relacionado ao período que o ICMBio esteve em greve, acarretando o fechamento de alguns parques nacionais.

Com relação ao fluxo de arrecadação e implementação de recursos financeiros nas UC de proteção integral, o SNUC estabelece em seu artigo 35 os critérios²⁶ para aplicação dos recursos obtidos mediante a cobrança de ingresso de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades realizadas na unidade. Os recursos arrecadados com o ingresso de visitação são direcionados ao Tesouro Nacional, registrados com a fonte do ICMBio, e posteriormente retornam ao orçamento anual do órgão, que procede à sua distribuição. Atualmente, esse fluxo não permite identificar quanto do que cada UC recebe é proveniente do que arrecadou com os ingressos de visitação e o quanto dessa renda é aplicada na manutenção da própria atividade.

No que diz respeito ao número de visitantes, a Tabela 2.2 exibe uma seqüência de dados para os anos de 2000 a 2007²⁷.

²⁶ A aplicação dos recursos obtidos mediante a cobrança de ingresso de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados na implementação, manutenção e gestão da própria unidade, de acordo com os seguintes critérios:

I – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do grupo de proteção integral;

III – até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do grupo de proteção integral" (artigo 35 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000).

²⁷ Ao levantar as informações sobre os parques nacionais, especialmente as relacionadas à visitação, constatamos uma grande dificuldade para conseguir uma seqüência histórica do número de visitantes e da arrecadação dos parques nacionais. Alguns parques nacionais informam mensalmente o número de visitantes, porém outras unidades não adotam esse procedimento. Conforme informação obtida junto à coordenação de visitação do ICMBio até 2006 foi possível realizar um controle sistemático do número de visitantes. Após esse período, em virtude de mudanças estruturais na instituição, o controle do número de visitantes apresenta algumas lacunas. Foi informado pelo ICMBio que novos procedimentos serão adotados para obter o controle de informações básicas sobre a visitação nos parques nacionais. A coordenação de arrecadação da Diretoria de Planejamento do ICMBio salientou que se encontra em implantação um sistema informatizado que irá aprimorar o controle do fluxo de arrecadação nos parques nacionais (informações obtidas em agosto de 2008).

Tabela 2.2 – Número de visitantes nos parques nacionais brasileiros 2000-2007.

Parque nacional	número de visitantes							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amazônia	89	94	51	44	78	208	-	-
Aparados da Serra	30.600	32.085	37.844	56.478	48.503	49.970	47.676	46.318
Brasília	182.744	218.124	256.634	203.150	195.265	281.016	241.734	151.952
Caparaó	25.744	29.642	25.566	30.459	30.036	27.391	31.471	31.971
Emas	-	-	-	-	-	1.658	2.486	3.205
Iguaçu	767.157	735.875	645.832	764.709	980.937	1.084.241	954.039	1.044.987
Chapada dos Guimarães	-	-	-	-	-	40.869	112.260	135.651
Chapada dos Veadeiros	8.027	16.480	22.158	24.598	19.506	14.589	26.454	20.173
Itatiaia	97.001	127.713	119.735	125.633	126.940	78.002	79.458	72.072
Jaú	83	239	438	-	372	196	290	198
Marinho de Fernando de Noronha	47.450	57.568	62.551	51.463	51.080	53.635	44.911	36.903
Marinho de Abrolhos	12.685	12.788	8.879	8.626	8.747	7.594	5.449	8.082
Monte Pascoal	3.460	2.156	1.139	1.422	1.048	1.252	-	-
Serra da Bocaina	8.454	8.672	6.232	6.728	5.838	3.876	5.481	5.151
Serra da Canastra	20.030	26.502	30.262	35.412	27.460	27.670	34.794	41.430
Serra da Capivara	-	5.274	3.014	3.908	7.107	6.978	6.586	9.256
Serra da Confusões	-	-	-	-	-	1.104	-	-
Serra do Cipó	432	-	11.918	14.342	13.132	12.900	10.545	-
Serra dos Órgãos	28.674	49.912	53.845	59.994	46.689	75.076	97.333	113.122
Serra Geral	14.989	16.629	17.832	32.551	31.112	12.628	29.286	29.234
Sete Cidades	17.641	16.930	21.566	21.212	17.951	17.062	10.373	-
Tijuca	622.038	635.498	497.808	584.192	1.013.631	1.069.066	1.100.000	885.367
Ubatuba	44.787	43.046	41.867	48.297	47.852	42.831	51.376	53.246
TOTAL	1.932.085	2.035.227	1.865.171	2.073.218	2.673.284	2.909.812	2.892.002	2.688.318

Fonte: ICMBio, 2008.

Os cinco parques nacionais mais visitados em 2007 foram Iguaçu, Tijuca, Brasília, Chapada dos Guimarães e Serra dos Órgãos. Apenas dois parques (Iguaçu e Tijuca) receberam cerca de 2 milhões de visitantes, o que corresponde a 72% do total de visitantes. O Gráfico 2.4 apresenta a distribuição do número de visitantes nos outros parques nacionais.

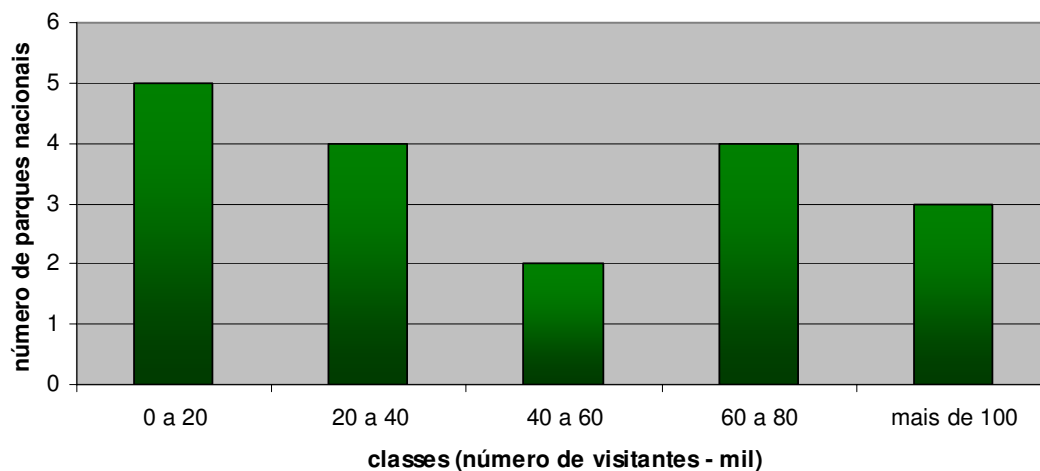


Gráfico 2.4 – Médias dos números de visitantes dos parques nacionais brasileiros em 2007, por classes (mil).
Fonte: ICMBio, 2008.

Com relação às atividades realizadas nos parques nacionais, a Tabela 2.3, abaixo, deixa transparecer que as oportunidades e a variedade de atividades de visitação são bastante limitadas nos parques nacionais.

Tabela 2.3 – Frequência das atividades realizadas nos parques nacionais brasileiros em 2005.

Tipos de atividades	Ocorrência das atividades nos parques nacionais
caminhada de um dia	22,41%
cavalgada	2,59%
ciclismo	7,76%
caminhada com pernoite	7,76%
motocross	0,86%
escalada	5,17%
mergulho	3,45%
ratfing	2,59%
banho	18,97%
canoagem	3,45%
boiacross	2,59%
descida de cachoeira - cachoeirismo	4,31%
visita a caverna	3,45%
travessia em cavernas	0,86%
pesquisa em cavernas	0,86%
asa delta	3,45%
pára-quedismo	0,87%
ultraleve	1,72%
parapente	2,59%

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

Muitos parques são ironicamente denominados de 'parques de papel', em referência à morosidade e à precariedade de sua implementação. Há um descompasso entre a criação de unidades de conservação e a sua efetiva implementação. Tal situação resulta na fragilidade e vulnerabilidade destas áreas frente às pressões geradas pelos mais variados

grupos e interesses em busca do aproveitamento dos recursos naturais.

Dentre os principais aspectos que influenciam a vulnerabilidade dos parques nacionais podemos citar a dificuldade de contratação e manutenção de funcionários, o monitoramento precário das atividades ilegais, a fraca aplicação das leis e o valor comercial eventualmente elevado dos recursos naturais. As pressões e ameaças nestas áreas estão relacionadas basicamente com a caça, a conversão do uso do solo, a presença de espécies exóticas invasoras e a presença de populações humanas (IBAMA & WWF, 2007).

Com relação aos aspectos críticos que dificultam a implementação da visitação, podemos citar a complexidade da regularização fundiária, a insuficiência de recursos humanos para a gestão da visitação e a infra-estrutura precária para atender aos visitantes (IBAMA & WWF, 2007). Em estudo sobre o estado das áreas protegidas no Brasil, Drummond, Franco & Ninis (2006) salientam a situação precária da regularização fundiária dos 56 parques nacionais criados no período de 1937-2005. Nessa análise, ressaltam a dificuldade de obter informações padronizadas e consistentes sobre a situação fundiária das UC, visto que o órgão responsável adota critérios distintos para a sua classificação.

A análise dos programas e projetos relacionados às unidades de conservação deixa transparecer que a visitação é secundarizada dentre as atividades de gestão, em virtude da tendência de priorização de aspectos considerados mais 'urgentes' pelos gestores destas áreas, como a proteção, o planejamento, a regularização fundiária e a pesquisa (MMA, 2007a, IBAMA & WWF, 2007). No entanto, nos últimos anos, houve diversas iniciativas para alavancar a visitação e o turismo nos parques nacionais²⁸. Em setembro de 2008, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Turismo divulgaram um conjunto de investimentos para estruturação e qualificação de infra-estrutura em parques nacionais. Os investimentos, na ordem de R\$ 28 milhões de reais, serão realizados com base no planejamento desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial formado pelo MMA, ICMBio, MTur e EMBRATUR. Num primeiro momento, foram selecionados seis parques nacionais para a implementação de investimentos em curto prazo (2008-2009): Aparados da Serra, Chapada dos Veadeiros, Serra da Capivara, Serra dos Órgãos, Lençóis Maranhenses e Jaú (MMA, 2008).

É importante ressaltar que a criação do Ministério do Turismo em 2003 fortaleceu o estabelecimento de políticas específicas para este setor e impulsionou o seu desenvolvimento em âmbito nacional. Dentre as iniciativas desenvolvidas pelo MTur, destaca-se o "Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional". Esse

²⁸ Registramos algumas iniciativas governamentais de planejamento para a estruturação da visitação nos parques nacionais: "Plano de Ação para o ecoturismo e uso público em unidades de conservação" (MMA/IBAMA, 2001); projeto "Pólos de Ecoturismo no Brasil" (IEB/EMBRATUR, 2001); "Programa de visitação nos parques nacionais" (IBAMA, 2005); "Plano de Ação para estruturação e promoção do turismo nos parques nacionais" (MMA/IBAMA/MTur e EMBRATUR, 2006).

projeto tem o objetivo de avaliar o estágio atual e elaborar um plano de ação para os 65 destinos turísticos (municípios) selecionados como indutores do desenvolvimento turístico. A estruturação das regiões abrangidas por esses destinos irá afetar diretamente a dinâmica do turismo nos 21 parques nacionais presentes nestas áreas. A marca 'parque nacional' é mundialmente conhecida e representa um dos principais focos de atração dos turistas. Nesse contexto, a implementação dos parques nacionais tem alcançado uma maior visibilidade por parte das instâncias responsáveis pelos setores de turismo e meio ambiente, possibilitando o planejamento integrado de suas ações para sintonizar o desenvolvimento do turismo com a conservação da natureza. É oportuno destacar que a articulação entre as áreas ambiental e de turismo depende em grande medida de outras ações governamentais como infra-estrutura, saúde, educação e agricultura com repercussão no desenvolvimento local e regional.

Os parques nacionais desempenham um papel importante no âmbito do SNUC, em termos ambientais e socioeconômicos. Os aspectos ambientais relacionam-se à proteção de porções significativas dos ecossistemas locais, à manutenção de mananciais de água, ao equilíbrio climático, entre outros. Os aspectos socioeconômicos dizem respeito ao potencial dos parques nacionais de despertar o apoio público para a conservação da natureza e gerar alternativas financeiras – por meio da visitação – para incrementar a gestão destas áreas e a economia local. Contudo, a aposta nos efeitos benéficos da visitação nos parques nacionais é fragilizada em função de problemas 'crônicos' como a falta de regularização fundiária e a carência de pessoal e de recursos financeiros (MEDEIROS, IRVING & GARAY, 2006). Esses fatores dificultam a legitimação dos parques nacionais por parte do público em geral. O contexto de gestão dos parques nacionais não se limita ao plano de manejo e à proteção da natureza inserida em seus limites, mas requer o estabelecimento de 'canais' de comunicação com o público visitante e parceiros que possam contribuir para o cumprimento dos objetivos de criação das áreas. Neste sentido, a parceria com a iniciativa privada e com as organizações da sociedade civil é incentivada pela esfera pública como uma das alternativas para a implementação dos parques nacionais.

No próximo capítulo serão analisados os conceitos e as concepções que influenciam o uso público nos parques nacionais.

3 O USO DO 'PÚBLICO' NOS PARQUES NACIONAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar os conceitos relacionados ao uso público nos parques nacionais a partir de diferentes enfoques: da visita, do turismo, da recreação, entre outros. Estas atividades induzem um conjunto de efeitos ambientais e socioeconômicos nos parques nacionais e em suas respectivas áreas de influência. Nos itens 3.2 e 3.3, o uso público nos parques nacionais será tratado à luz dos objetivos da Convenção da Diversidade Biológica, que evidencia a valoração (e apropriação) estética e recreativa da biodiversidade como um dos principais elementos para consolidar os parques nacionais como 'mantenedores' de bens e serviços para a sociedade. Por fim, será abordado o papel dos visitantes na dinâmica de utilização dos parques nacionais, tanto sob o ponto de vista das políticas públicas, quanto da perspectiva da prestação de serviços de apoio à visitação nestas áreas.

3.1 DA VISITA E DO TURISMO: CONCEITOS QUE PERMEIAM O USO PÚBLICO NOS PARQUES NACIONAIS

Esta seção apresenta uma análise dos conceitos relacionados ao uso público nos parques nacionais. O termo 'uso público' será utilizado de maneira abrangente para indicar a utilização das unidades de conservação pelo público, por meio da visitação e do turismo, independentemente da motivação/atividade (contemplação, recreação, esporte, observação de aves) ou do segmento do turismo em questão (ecoturismo e turismo de aventura). Para orientar a análise, o Quadro 3.1 apresenta os termos utilizados nos documentos legais e institucionais que tratam do planejamento e da gestão da visitação em unidades de conservação.

documento/instrumento legal	data	termos e expressões utilizados
Decreto 84.017 – aprova o regulamento dos parques nacionais brasileiros	21 de setembro de 1979	“Art. 1, § 2º os parques nacionais destinam-se a fins científicos, culturais, educativos e recreativos”.
“Marco conceitual das Unidades de Conservação Federais do Brasil” – IBAMA/GTZ.	dezembro de 2000	“Pode-se entender visitação como as atividades educativas, recreativas e de interpretação ambiental, realizadas em contato com a natureza, de acordo com o especificado nos planos de manejo das unidades de conservação”.
Lei 9.985 – institui o SNUC	18 de julho de 2000	“Visitação pública; educação e interpretação ambiental; recreação em contato com a natureza; turismo ecológico”.
Roteiro Metodológico de Planejamento para Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica – MMA/IBAMA	2002	Potencial de visitação – uso possível das UC seja para recreação e lazer em parques nacionais, ou educação ambiental em todas as categorias de manejo. Outros termos encontrados: “formas primitivas de recreação” e “recreação intensiva”
“Diretrizes para a visitação em UC” – MMA/IBAMA	2006	Visitação e turismo
Lei 11.516 – dispõe sobre a criação do ICMBio e dá outras providências	28 de agosto de 2007	Art. 1º, § 5º “(...) programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo”.

Quadro 3.1 – Termos e expressões utilizados nos documentos legais e institucionais que tratam do planejamento e da gestão da visitação em unidades de conservação.

As palavras recreação e visitação estão presentes em quase todos os documentos citados no quadro acima. De maneira geral, elas caracterizam o uso público nos parques nacionais e são utilizadas com frequência na gestão das UC.

A visitação é abordada nesta tese como uma forma de utilização dos parques nacionais. É uma atividade que requer um trabalho intenso de gestão e de relacionamento com o público e com outras políticas setoriais, principalmente de turismo. Quando tratamos da cadeia produtiva do turismo, isto é, da rede de serviços, infra-estrutura e atrativos, o parque nacional ocupa uma posição de destaque na composição do produto turístico. Contudo, nem todos os visitantes dos parques nacionais são turistas, conforme a conceituação de turismo que veremos a seguir. Existem parques nacionais que recebem mais visitantes do que turistas, como é o caso do Parque Nacional de Brasília (DF), que é visitado principalmente por moradores de Brasília. Já no caso do Parque Nacional do Iguaçu (PR), a maioria dos visitantes são turistas, muitos provenientes de outros países. Esta diferenciação importa para destacar o viés mercadológico induzido pelo turismo na apropriação dos parques nacionais.

Dentre os inúmeros conceitos de turismo, a Organização Mundial do Turismo (OMT) o define da seguinte forma: “compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2001, p. 38). Com base nesse conceito, o turista é aquele que se desloca entre cidades, regiões, países e continentes, em função de diversas finalidades e que permanece no local por um período consecutivo inferior a um ano. Mas o turismo não é apenas deslocamento. O turismo envolve o consumo de serviços

básicos como hospedagem, alimentação e, em alguns casos, o aluguel de equipamentos específicos e a contratação de um guia/condutor. Em termos econômicos e mercadológicos os turistas são potenciais consumidores que dinamizam a cadeia produtiva do turismo.

A população que vive nos municípios abrangidos por um parque nacional não precisa viajar para conhecê-lo, mas pode necessitar da contratação de outros serviços como a alimentação, o aluguel de equipamentos, a contratação de condutores de visitantes etc. Da mesma forma que os turistas, a população local visita o parque. Assim, do ponto de vista da gestão do parque nacional, todos são visitantes, independentemente da origem, da motivação e do segmento do turismo (ecoturismo, turismo de aventura, turismo cultural).

Em seguida, serão apresentadas algumas referências conceituais sobre os termos relacionados no Quadro 3.1. A intenção é reunir elementos para subsidiar a compreensão sobre a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.

Desde 1979, a recreação é o termo mais utilizado para caracterizar as atividades realizadas pelo público nos parques nacionais²⁹. Recrear é distrair-se, divertir-se. Recreio é um momento livre que ocorre entre os compromissos. Diversos autores entendem a recreação como as atividades/experiências vividas no período de lazer. Recreação e lazer são termos utilizados sempre de maneira integrada, porém a recreação tem uma conotação menos abrangente do que o lazer (BRUHNS, 1997; BRAMANTE, 1997; DUMAZEDIER, 1999).

O lazer é comumente acompanhado de sentimentos de liberdade, prazer, criatividade, podendo se constituir num espaço de emergência de valores e concepções sobre a atuação do homem na sociedade (BRUHNS, 1997)³⁰. Esse é o contraponto do lazer encarado apenas em oposição radical ao trabalho, como um espaço de alienação e de “recuperação da força de trabalho”. Para Bruhns, essa é uma visão funcionalista do lazer baseada na manutenção do próprio sistema, pois o tempo de trabalho e o tempo de não-trabalho funcionam respectivamente na produção de bens e na recuperação das forças produtivas para alimentar o próprio trabalho. “As necessidades humanas vão muito além dessas que consideram o homem como uma máquina precisando de manutenção e reparos. Elas envolvem o conhecimento, a descoberta, o convívio, a aventura, as projeções” (1997, p. 34). Essas são características evidenciadas no processo de educação e interpretação ambiental em unidades de conservação.

²⁹ Podemos relacionar o uso do termo recreação a uma certa influência da literatura internacional sobre a visitação em áreas protegidas. Nos Estados Unidos, por exemplo, existem correntes que priorizam os termos recreação, uso público, visitação, como é o caso do programa de pesquisa em recreação do Aldo Leopold Institute, vinculado ao *United States Forest Service*. Em suas publicações raramente encontramos o termo turismo. Outras instituições, como a *National Outdoor Recreation Leadership School – NOLS* e a *Outwardbound* possuem cursos e atividades que relacionam a recreação, a educação ambiental e o aprendizado de técnicas de mínimo impacto para atividades recreativas em ambientes naturais.

³⁰ É extensa a literatura sobre o lazer na sociedade contemporânea. Esta tese não pretendeu aprofundar esse tema, mas salientar alguns aspectos pertinentes na abordagem sobre a recreação nos parques nacionais.

Dentre os conceitos de educação ambiental disseminados desde suas primeiras referências em 1965, durante um evento de educação promovido pela Universidade de Keele, no Reino Unido, e posteriormente na Conferência de Tbilisi em 1977, destaca-se o seguinte: “processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (Lei 9.975, de 27 de abril de 1999) (LOUREIRO *et. al*, 2005). Esse conceito tem uma estreita relação com o uso público dos parques nacionais em suas diversas tipologias, desde uma visita por grupos de alunos até uma escalada ao topo de uma montanha. Nesse contexto, o processo de educação ambiental não termina após a experiência vivida em contato com a natureza, seja dentro ou fora de um parque. A ‘intenção’ ou o princípio da atividade é possibilitar uma abordagem crítica das relações existentes entre educação, sociedade, trabalho e natureza, e a capacidade de utilizar os aprendizados para agir em situações do cotidiano de vida (QUINTAS, 2000, *apud* LOUREIRO *et al.*).

A interpretação ambiental é uma atividade educacional que procura revelar significados por meio de experiências vividas na natureza e do contato com diferentes instrumentos de comunicação e linguagem que vão muito além da comunicação factual de informação (TILDEN, 1977). Essa é uma ‘aproximação’ do conceito de interpretação ambiental, pois como destaca Tilden (1977), as definições sobre o conceito de interpretação dependem das circunstâncias em que as utilizamos, seja do ponto de vista do nosso simples ‘olhar’, seja do ponto de vista do relacionamento dos gestores dos parques com os visitantes. Contudo, o autor destaca alguns princípios que permeiam as variações da interpretação ambiental como “a interpretação é a revelação baseada na informação”, “o objetivo principal da interpretação não é a instrução (o simples repasse de informações), mas a provocação”, “a interpretação é uma arte que combina muitas artes a partir de elementos científicos, históricos, arquitetônicos presentes” (TILDEN, 1977, p. 9).

A educação e a interpretação ambiental apontam para a composição de outro conceito utilizado no âmbito da gestão da visitação em parques nacionais, o ecoturismo (SERRANO, 2001). Antes de entrar no conceito de ecoturismo, é oportuno abordar o termo “turismo ecológico”, utilizado na lei do SNUC. Em meados da década de 1980 e início da década de 1990 o termo “turismo ecológico” era comumente encontrado na literatura sobre as atividades de turismo realizadas em ambientes naturais, com foco principal nos aspectos ecológicos da fauna e da flora. Em 1985 a Embratur ‘oficializou’ o novo segmento por meio do Projeto “Turismo Ecológico” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007). Embora o termo ecoturismo tenha sido utilizado pela primeira vez em 1983, por Cebállos-Lascuráin, sua utilização se consolidou a partir de 1990 e, aos poucos, foi incorporando o conceito de

“turismo ecológico”. Esse último caiu em desuso a partir da incorporação de componentes culturais, étnicos e sociais disseminados pelo conceito de ecoturismo. Além desses elementos, o conceito de ecoturismo acompanhou a ‘onda’ dos movimentos ambientalistas fortalecidos após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Nesta época, as vertentes ‘eco’ do turismo passaram a incorporar as dimensões da sustentabilidade (ambiental, econômica, cultural, social) e a fortalecer o contraponto ao ‘turismo de massa’ (McMINN, 1997; IRVING, 1998; PIRES, 2002).

O turismo expandiu-se significativamente a partir da segunda metade do século XIX em virtude de alguns fatores: progresso econômico alcançado por alguns países, incrementando a renda de diversas classes sociais; promulgação de leis trabalhistas a favor da redução da jornada de trabalho e do incremento dos benefícios de férias; progresso técnico-informacional (Internet, TV a cabo) despertando interesses em conhecer outras culturas e paisagens; avanço no setor de transportes, possibilitando uma maior mobilidade dos indivíduos; facilidades de crédito, em função da organização de pacotes de viagem oferecidos pelas operadoras turísticas; difusão e promoção do lazer como um bem necessário para o ser humano, fundado no modelo existencial da sociedade industrial “trabalho-casa-lazer-viagem” (PADILLA, 1980; KRIPPENDORF, 1989, URRY, 1996). Esses fatores contribuíram para a consolidação do que veio a ser chamado de “turismo de massa”.

A designação do turismo, enquanto um fenômeno de massa e característico da sociedade industrial, difunde-se a partir dos anos de 1950. Ocorre nesta época a “democratização da viagem”, em que as distinções de *status* social já não se faziam entre os que podiam ou não viajar, e sim com base no lugar para onde se viajava. Desenvolveu-se uma espécie de “hierarquia” que classificava os lugares-símbolos do turismo de massa, que eram ridicularizados e desprezados (URRY, 1996; DEPREST, 1997).

A palavra “massa” evoca um acúmulo de pessoas num determinado destino turístico (*la foule*),³¹ causando o seu saturamento e, conseqüentemente, induzindo a procura por novos lugares para serem explorados (DEPREST, 1997, p. 6). Essa é a dinâmica que caracteriza a conquista por turistas ‘mais diferenciados’, que não gostam de se misturar com a multidão, na busca pelas últimas praias ‘virgens’ do litoral brasileiro. Para esse tipo de turista, quanto mais longe, mais exótico e de difícil acesso, melhor, pois, desta forma, é possível se distanciar do turismo de massa (popular), refugiando-se nos últimos redutos ecológicos. Deprest (1997) chama a atenção para o fato de que, sendo o turismo um fenômeno proveniente do consumo de massa, todas as suas formas “alternativas”, como o

³¹ *La foule* quer dizer multidão, massa humana. Esta expressão da língua francesa pode ter um sentido pejorativo ao remeter-se ao “povão”, à grande massa que se desloca como se fosse um grupo de robôs ou marionetes.

ecoturismo, estariam sendo apropriadas pelo mercado do turismo a fim de captar clientes cada vez mais diversificados.

Existem outras correntes que interpretam o ecoturismo mais como uma 'filosofia' do que como um novo segmento do mercado do turismo. Para Honey (*apud* CHRIST *et al.*, 2003), o ecoturismo é uma idéia, um conceito que propõe uma reforma nos preceitos básicos do turismo, os quais estão pautados basicamente na viagem realizada por prazer. Para a autora, o "turismo de natureza" ou o "turismo de aventura" estão focados na demanda e motivação dos turistas. O ecoturismo, em contraste, é qualitativamente diferente, pois está focado no que o viajante faz e nos impactos decorrentes de sua visita. Desta forma, "o ecoturismo não é simplesmente um outro nicho de mercado dentro da indústria turística. Pelo contrário, é uma filosofia, um conjunto de práticas e princípios que, se adequadamente entendidos e implementados, irão transformar a maneira como viajamos" (HONEY, *apud* CHRIST *et al.*, 2003, p.4).

O enquadramento do ecoturismo como um segmento do mercado turístico é adotado pelo Ministério do Turismo como uma forma de organizar o setor para fins de planejamento, gestão e mercado. Os segmentos são consolidados a partir de elementos da oferta (atrativos naturais, por exemplo) e das características e variáveis da demanda (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007). Assim, a segmentação é um elemento essencial para a consolidação de um determinado mercado e irá permitir o desenho de produtos específicos para certos grupos de consumidores. Esta dinâmica é analisada por Irving (2008) da seguinte forma:

Na verdade, o ecoturismo resulta, no panorama turístico, em uma proposta de mercado em que a natureza se transfigura em *commodity* para atender aos sonhos dos imaginários urbanos, que ressignificam e transformam os recursos renováveis (e, portanto, imprimem novos significados ao valor de natureza) em sonhos de consumo contemporâneos. Assim, a representação social de natureza passa a estar vinculada à noção de patrimônio valorizado, que se expressa em hierarquias e status diferenciados (2008, p. 1).

A abordagem centrada no ecoturismo é fruto de sua dinamização e consolidação em termos comerciais e políticos. Em 1994, o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e o Ministério do Meio Ambiente produziram um documento chamado *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*, que define o ecoturismo como:

um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 9).

Independentemente da abordagem e dos interesses envolvidos, Pires (2002) identificou alguns elementos coincidentes nas diversas conceituações do ecoturismo. O autor analisou cerca de 20 conceitos relacionados aos termos "turismo ecológico", "turismo verde", "turismo de natureza", "ecoturismo" utilizados em diversos setores: governo,

iniciativa privada, academia, sociedade civil organizada³². O aspecto comum encontrado em todos eles foi a ênfase na utilização do meio natural como cenário da prática “ecoturística” e como condição essencial para o desfrute, a contemplação, a educação ambiental e o interesse científico por parte dos visitantes. Destaca também algumas premissas básicas que permeiam os conceitos analisados, como a utilização sustentável dos recursos naturais, a sensibilização a respeito das questões ambientais e a melhoria da qualidade de vida das comunidades receptoras (PIRES, 2002, p. 149 e 155).

Alguns conceitos de ecoturismo estão vinculados à utilização das áreas naturais como um dos principais focos de atração da atividade. A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN – *The International Union for Conservation of Nature*)³³, define ecoturismo como:

Viagem ambientalmente responsável e visitação a áreas naturais a fim de desfrutar e apreciar a natureza (e qualquer característica cultural nelas existente, tanto passada quanto presente), que promova a conservação, tenha uma visitação de baixo impacto e promova de maneira benéfica o envolvimento socioeconômico ativo das populações locais (IUCN, 1996 *apud* DRUMM & MOORE, 2002, p. 15).

O ‘eco’ do turismo nos parques nacionais e demais áreas protegidas parece ser utilizado para reforçar o ‘tipo’ diferenciado de turismo (e de turista) que se deseja nestas áreas. Um turismo de baixo impacto e responsável. Essas características são essenciais, desde que não sejam adotadas para legitimar estratégias de visitação que privilegiem determinados grupos considerados mais ‘conscientes’, menos ‘farofeiros’ e que possam pagar o preço compatível com o ‘privilegio’ de acessar um lugar único, ‘quase intocado’. Essa não é uma abordagem específica do ecoturismo nos parques nacionais.

Ao estudar as tipologias do comportamento do turista e a segmentação do mercado do turismo, Swarbrooke e Horner (2002) fazem uma interessante distinção entre viajante e turista. O viajante sugere uma conotação mais exploradora, independente, autêntico. O turista é aquele que compra um pacote de viagem, não tem iniciativa, anda sempre em grupos e se deixa levar. Essa dicotomia entre viajante e turista não é nova, mas, como ressaltam os autores, “voltou à tona nos últimos anos à medida que, para obter o status de turistas conscientes, as pessoas buscavam diferencia-se de outros turistas” (p. 126). Acrescentam ainda que:

A indústria do turismo reconheceu as implicações desse debate como um todo e passou a enfatizar cada vez mais a natureza “não turística”, “intacta” de suas destinações. Procura também massagear os egos dos clientes convencendo-os de que o produto que estão comprando fará com que

³² Pires (2002) salienta que é consenso entre os principais estudiosos do tema ecoturismo que ainda não surgiu uma definição “universalmente” aceita por todos os setores com interesse no ecoturismo. (p. 157).

³³ A IUCN reúne cerca de 1.000 organizações e 10.000 cientistas e especialistas do mundo inteiro. A organização é estruturada em seis comissões, sendo uma delas a Comissão Mundial de Áreas Protegidas. Seu principal objetivo é o desenvolvimento de pesquisas e projetos para orientar o estabelecimento de diretrizes, políticas e melhores práticas sobre o planejamento e a gestão de áreas protegidas.

sejam viajantes, e não turistas (SWARBROOKE e HORNER, 2002, p. 126).

Existem inúmeras críticas às tipologias, principalmente relacionadas aos simplismos e estereótipos que não permitem compreender a complexidade dos comportamentos e padrões dos turistas. Swarbrooke e Horner (2002) salientam que, embora as tipologias tenham limitações, elas podem ser úteis para decisões sobre o desenvolvimento de produtos, preços e distribuição.

Após a abordagem dos conceitos de recreação, turismo, educação e interpretação ambiental e ecoturismo, resta ainda o conceito de visitação. Conforme salientado no início dessa seção, a visitação indica todos os tipos de visita realizados nos parques nacionais, independentemente da motivação do visitante ou do segmento do turismo. O documento *Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação* define a visitação como “o aproveitamento e a utilização da UC com fins recreativos, educativos, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais”. Visitante é definido como “pessoa que visita a área de uma UC de acordo com os propósitos e objetivos de cada área. O visitante pode ter várias motivações: recreação, conhecimento, contemplação, entre outras” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006, p.60).

A necessidade de segmentar os diferentes tipos de turismo está relacionada às características do mercado e aos seus respectivos nichos de consumidores. O conceito de turismo está estreitamente vinculado aos serviços e às atividades realizadas pelos turistas. A análise dos impactos desta atividade pode privilegiar os dados quantitativos (número de turistas, arrecadação, número de leitos ocupados), mas também os aspectos qualitativos (aprendizado, apoio público para conservação da área, respeito pela natureza). Neste sentido, os efeitos do turismo em parques nacionais ultrapassam os seus limites, ampliando a sua repercussão em termos ambientais, econômicos, sociais e culturais nos destinos receptores.

Pode-se dizer que o ‘produto’ parque nacional é composto por elementos objetivos (serviços, infra-estrutura), subjetivos/imateriais (liberdade, paz, tranquilidade) e essenciais (fauna, flora, água). Estes últimos são ‘essenciais’, pois constituem o elemento diferencial do ‘produto’. Nesta linha, Serrano (2001) argumenta que “o mercado turístico “empacota” lugares e seus atrativos e serviços, além da subjetividade, utilizando-a, juntamente com o ambiente, como matéria-prima para a produção de mais uma mercadoria” (p. 206).

Nos últimos anos, a apropriação dos parques nacionais pelo turismo foi influenciada pela questão da valoração dos serviços ambientais e da busca de mecanismos econômicos para a manutenção destas áreas. Com a abordagem do turismo centrada nas áreas naturais, ampliou-se o debate sobre os seus efeitos e o seu papel na conservação da biodiversidade. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada pelo governo

brasileiro em 1992, destaca a importância de reconhecer “o valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2000, p. 8). Nas próximas duas seções serão analisados os elementos que fundamentam a abordagem do turismo e de sua interface com a conservação da biodiversidade.

3.2 A INTERFACE ENTRE O TURISMO E A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Este tópico apresenta uma reflexão sobre a interface entre a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento do turismo, à luz das diretrizes e dos objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). A opção pela ‘lente’ da CDB se fez em função de sua crescente influência no âmbito das políticas nacionais e internacionais relacionadas à conservação da biodiversidade, principalmente em áreas protegidas (ALBAGLI, 2006)³⁴. Horowitz (2003) salienta que a CDB pode ser encarada como o “corolário de um mandato global para as áreas protegidas”, na mesma linha promovida por alguns tratados internacionais (p. 73)³⁵. Antes de passar para a discussão dos temas turismo e biodiversidade, é necessário abordar o contexto no qual as áreas protegidas estão inseridas na CDB.

A adoção da Convenção da Diversidade Biológica, sobretudo no que se refere ao artigo 8, relativo ao desenvolvimento de sistemas de áreas protegidas³⁶ como uma forma de conservação da biodiversidade *in situ*³⁷, desencadeou uma série de debates e ‘experimentos’ sobre diferentes mecanismos de gestão dos recursos naturais. O referido artigo ressalta alguns objetivos importantes que têm relação direta com a visitação em unidades de conservação:

- “promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas, a fim de reforçar a sua proteção”;

³⁴ Abagli (2006) salienta que: “embora a CDB tenha força de lei nos países que a ratificaram, não está totalmente assegurada sua capacidade de fazer valer, concretamente, suas determinações (...) No plano interno dos países, o abandono do princípio de “herança comum” e a afirmação do princípio de “soberania” dos Estados, relativamente a seus recursos genéticos e biológicos, representam, para aqueles comprometidos com a implementação da CDB complexos desafios” (2006, p. 131).

³⁵ Alguns tratados internacionais relacionados às áreas protegidas: Convenção sobre Zonas Úmidas (1971), também conhecida como Convenção de Ramsar, que estabelece critérios específicos para a conservação e o uso sustentável das zonas úmidas de importância internacional; Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Natural e Cultural, que institui sítios naturais e/ou culturais como patrimônios mundiais da humanidade; Programa Homem e Biosfera da Unesco, que promove um modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais por meio das Reservas da Biosfera.

³⁶ Para os propósitos da CDB, área protegida significa “área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (MMA/2000, p. 10).

³⁷ Para os propósitos da CDB, condições *in situ* significa “as condições em que recursos genéticos existem em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características” (MMA/2000, p. 10).

- “procurar proporcionar as condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes”.

Desde a adoção da CDB, a Conferência das Partes (COP)³⁸ se reuniu nove vezes. A cada reunião foram tomadas decisões necessárias à tradução dos dispositivos gerais da Convenção em ações práticas. Na COP 7, realizada em Kuala Lumpur, em fevereiro de 2004, as partes confirmaram esforços para estabelecer e manter sistemas de áreas protegidas. Foi desenvolvido um Programa de Trabalho para Áreas Protegidas³⁹, construído com base no Plano de Ação do V Congresso Mundial de Parques, nos Objetivos do Milênio⁴⁰ e no Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável.

Em consonância com o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB, o Brasil elaborou o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006) que tem como desafio o estabelecimento, até 2015, de um “sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, bem como a promoção do acesso aos recursos oriundos da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da biodiversidade” (BRASIL, 2006). O PNAP inclui as paisagens terrestres e marinhas, além de propor estratégias específicas para as terras indígenas e terras de quilombos.

Dentre os objetivos gerais do PNAP, destacam-se aqui aqueles que estão diretamente relacionados ao desenvolvimento do turismo nas unidades de conservação: “potencializar o papel das unidades de conservação e demais áreas protegidas no desenvolvimento sustentável e na redução da pobreza; fortalecer a comunicação, a educação e a sensibilização pública para a participação e o controle social sobre o SNUC; garantir a sustentabilidade econômica das unidades de conservação”. Este último objetivo tem sido tratado com destaque no âmbito do Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB. Em 2007, durante o encontro do Grupo de Trabalho de Áreas Protegidas da CDB foi desenvolvido um documento que abordou, em caráter de urgência, as possibilidades para a

³⁸ A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo decisório no âmbito da CDB. A COP se reúne a cada dois anos em diferentes continentes. A reunião conta com a presença de delegações oficiais dos 188 membros da CDB (187 países e um bloco regional), participantes de países não associados, organizações internacionais, academia, ONG, lideranças de comunidades tradicionais, entre outros.

³⁹ Cumpre salientar a declaração conjunta de apoio das ONGs para a implementação do Plano de Trabalho para Áreas Protegidas. Assinaram a declaração: BirdLife International, Conservation International, Flora and Fauna International, The Nature Conservancy, Wildlife Conservation Society, WWF e Instituto de Recursos Mundiais.

⁴⁰ Em 2000 o Programa das Nações Unidas estabeleceu oito objetivos que devem ser alcançados pelos 191 Estados-Membros das Nações Unidas até 2015: 1 - erradicar a extrema pobreza e a fome; 2 - atingir o ensino básico universal; 3 - promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - reduzir a mortalidade infantil; 5 - melhorar a saúde materna; 6 - combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7 - garantir a sustentabilidade ambiental; 8 - estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Esses objetivos têm orientado as discussões e pesquisas em torno da relação entre conservação da biodiversidade e redução da pobreza. (MANSOURIAN *et al.*, 2008; SCHERL & EMERTON, 2008).

mobilização, por meio de diferentes mecanismos, de recursos financeiros para apoiar a implementação do programa em questão. Um dos temas abordados no documento foi o estabelecimento de parcerias público-privadas para o desenvolvimento de programas de ecoturismo que incrementem a sustentabilidade financeira das áreas protegidas. A concessão de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais é comumente citada como uma das parcerias viáveis para financiar a manutenção destas áreas (UNEP/CBD, 2007). Em recente estudo, Eagles & Hillel (2008) salientam que a contribuição do turismo pode ser muito maior do que é hoje para a implementação do Programa de Trabalho de Áreas Protegidas. Cumpre destacar que tanto a conservação da biodiversidade quanto o planejamento e o desenvolvimento do turismo são fenômenos complexos, multidisciplinares e inter-setoriais. A interação e a integração adequadas entre ambos é ainda mais desafiadora (CEBALLOS-LASCURÁIN, 2001).

Na década de 1980, pesquisadores da Academia Nacional de Ciências norte-americana, com destaque para o biólogo Edward O. Wilson, definiram o termo biodiversidade – combinação das palavras diversidade e biologia – como a variedade de organismos vivos em todos os ecossistemas do planeta e os respectivos processos que propiciam o funcionamento e a preservação de sua estrutura (WILSON, 1997). Pode-se dizer que o termo biodiversidade foi institucionalizado e fortalecido após a assinatura da CDB, que define diversidade biológica como:

Variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo, ainda, a diversidade de espécies, entre espécies e de ecossistemas (MMA, 2000, p. 11)

O conceito adotado pela CDB deixa transparecer a amplitude do termo biodiversidade, pois abarca desde a variabilidade genética entre indivíduos da mesma espécie até a diversidade de ecossistemas. Engloba os atributos de todas as coisas vivas, incluindo a maneira como as espécies se diferem nas adaptações que definem os seus espaços nos ecossistemas, na tolerância às condições físicas, nas defesas de sobrevivência, nas formas de crescimento, nas estratégias de reprodução e dispersão e nos comportamentos (BENSUSAN, 2001; RICKLEFS *apud* HOROWITZ, 2003).

Para algumas correntes, o termo biodiversidade não está restrito somente ao mundo natural, mas também pode ser entendido como uma construção cultural e social, que valoriza a interação do homem e as espécies e ecossistemas. Santilli (2005) destaca a articulação entre os conceitos de biodiversidade e sociobiodiversidade, sendo este último resultante de contribuições culturais de povos e comunidades que desenvolvem uma relação de estreita dependência do meio natural e um amplo conjunto de conhecimentos e práticas relativas à biodiversidade. A autora argumenta que o entendimento dos cientistas a

respeito da biodiversidade, descontextualizado do domínio cultural, é diferente do conceito de biodiversidade elaborado e apropriado de forma material e simbólica pelas populações tradicionais. Sob este viés, o conceito de biodiversidade resultaria de uma estreita dependência do meio natural por parte das comunidades e povos, que desenvolveram, ao longo do tempo, formas culturais diferenciadas de interação e apropriação dos recursos ambientais (DIEGUES, 2001; SANTILLI, 2005).

Para Santos, Meneses & Nunes (2005), biodiversidade é um conceito em permanente reinterpretação, redefinição e adaptação às necessidades políticas locais. A noção de biodiversidade pode, por exemplo, ser entendida sob a perspectiva de que os países do Sul são o “reservatório mundial da diversidade biológica”. O Brasil apresenta de 15 a 20 % do número total de espécies conhecidas do planeta e um alto grau de endemismo de espécies. Os autores chamam a atenção para o fato de que:

Se considerarmos a diversidade de populações que possuem conhecimento sobre os ecossistemas em que vivem e se admitirmos que estes conhecimentos são pontos de passagem obrigatórios (Latour, 1987) para a construção da biodiversidade enquanto objeto da ciência, iremos verificar que o conhecimento efetivo sobre a biodiversidade vai muito mais além do que aquele que está oficialmente registrado em base de dados construídas por instituições científicas. (2005, p. 60).

Neste sentido, a diversidade biológica é percebida de inúmeras formas, de acordo com as necessidades políticas e os diferentes conhecimentos, culturas e interesses. O valor atribuído à diversidade biológica depende de critérios distintos. Como mencionado, a CDB ressalta a necessidade de apreensão dos diversos valores da diversidade biológica, quais sejam: intrínseco, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético. No que tange ao turismo, os valores recreativo e estético são os principais elementos ‘fundadores’ da atração dos turistas.

A CDB tem definido alguns marcos conceituais para orientar a gestão da biodiversidade em escala mundial. Dentre estes instrumentos, destaca-se o documento *Diretrizes para o desenvolvimento do turismo com base na biodiversidade* (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004). Essas diretrizes estão relacionadas ao turismo sustentável desenvolvido em ecossistemas terrestres, marinhos e costeiros, com foco nas áreas protegidas. O turismo qualificado como ‘sustentável’ é aquele que incorpora em seu desenvolvimento a sustentabilidade e as suas diversas dimensões (ambiental, econômica, social, cultural). Para Ceballos-Lascuráin (2001), o turismo sustentável tem a capacidade de se tornar uma ferramenta factível para a conservação da biodiversidade, ao proporcionar alternativas econômicas para as comunidades locais, criar novas receitas para a conservação da biodiversidade e despertar o apoio público necessário para a proteção da biodiversidade. Esses aspectos são comumente citados em publicações e documentos políticos relacionados ao turismo em áreas protegidas. Cumpre destacar o viés ‘econômico’

da valoração dos 'atributos' da biodiversidade, que constitui um dos principais elementos para subsidiar a prestação de serviços de apoio à visitação em UC como uma forma de incrementar os recursos financeiros para a sua manutenção e do próprio sistema de UC (FONT, COCHRANE & TAPPER, 2004). Trataremos desse aspecto na próxima seção.

Um dos principais objetivos das diretrizes elaboradas pela CDB é a maximização dos benefícios positivos do turismo para a biodiversidade, os ecossistemas e o desenvolvimento econômico e social. Além deste objetivo geral, destacam-se:

- manutenção da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas;
- compatibilização do turismo sustentável com a conservação e o uso sustentável da biodiversidade;
- distribuição justa e equitativa dos benefícios provenientes das atividades turísticas, com ênfase nas demandas específicas das comunidades indígenas e outras comunidades locais;
- integração com outros planos de desenvolvimento ou atividades desenvolvidas na mesma área;
- informação e fortalecimento de capacidades locais;
- redução da pobreza por meio da geração de renda e emprego para reduzir efetivamente a ameaça à biodiversidade em comunidades indígenas e locais;
- diversificação das atividades econômicas, além do turismo, para reduzir a dependência em uma única atividade;
- zoneamento e controle das atividades turísticas, incluindo licenças e limites necessários ao desenvolvimento da atividade (*Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004*).

No entanto, a apologia ao turismo como a 'salvação' para compatibilizar a conservação da biodiversidade com o desenvolvimento socioeconômico é muitas vezes acompanhada por atropelos e interesses econômicos que transformam a atividade num verdadeiro canal para 'colonização' das áreas rurais e para a utilização desmedida e perdulária dos recursos naturais.

Claramente o turismo tem um papel econômico predominante para os países em todo o mundo e, se planejado e manejado corretamente, pode contribuir significativamente para a sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico e da conservação ambiental. No entanto, o desenvolvimento inapropriado do turismo – baseado principalmente no modelo “*mainstream*” ou no turismo de massa – tem produzido impactos negativos nos ambientes naturais e culturais, incluindo a biodiversidade [...] Conseqüentemente, a apropriada interação entre a conservação da biodiversidade e o planejamento e desenvolvimento do turismo transformou-se no problema-chave para muitas instituições em nível, local, nacional e internacional (CEBALLOS-LASCURÁIN, 2001)⁴¹.

O impacto do turismo sobre o ambiente e a conservação da biodiversidade biológica pode incluir a degradação dos ecossistemas; a perturbação de espécies e alteração de seus

⁴¹ Trecho traduzido pela autora.

hábitos alimentares, de migração e de reprodução; o aumento dos resíduos sólidos; pressão sobre os recursos naturais locais; a deterioração da qualidade da água; poluição sonora; o aumento da erosão do solo; e a coleta de 'lembranças' da natureza (plantas, pedras, conchas). No que diz respeito aos impactos socioeconômicos negativos vinculados ao turismo, destacam-se a crescente expropriação e ocupação do território por parte de agentes externos; enfraquecimento de práticas tradicionais e do estilo de vida das populações; a ruptura dos valores culturais e desequilíbrio da economia local; a expulsão e marginalização de populações locais; os desvios de comportamentos e prostituição; a violação de lugares sagrados; e a manipulação da memória e da herança coletiva. (*Secretariat of the Convention on Biological Diversity*, 2004; PIRES, 2002; DRUMM & MOORE, 2002).

Entender a maneira como o turismo se desenvolve é fundamental para vislumbrar as prováveis conseqüências sobre o futuro da conservação da biodiversidade. A organização não-governamental Conservação Internacional (CI), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desenvolveu uma pesquisa que procurou mapear as experiências relacionadas à minimização dos impactos negativos do turismo e à maximização de sua contribuição para a proteção da biodiversidade e melhoria da qualidade de vida das populações locais. As experiências de vários países foram abordadas a partir da conexão entre turismo (fluxo de turistas), biodiversidade (áreas protegidas) e o bem-estar das populações envolvidas (países em desenvolvimento e regiões pobres). O cruzamento entre estes três parâmetros possibilitou a identificação de áreas onde eles estão sobrepostos e onde estratégias devem ser desenvolvidas para conservar os ecossistemas ameaçados e contribuir com a redução da pobreza (CHRIST *et al.*, 2003). O estudo da CI partiu da hipótese de que o turismo está crescendo nas áreas ricas em biodiversidade e que o turismo desenvolvido de acordo com os princípios de sustentabilidade poderá alcançar um resultado positivo no que diz respeito aos impactos sobre a biodiversidade. Destacamos os seguintes resultados da pesquisa:

- um número crescente de países do Sul com áreas *hotspots*⁴² está passando por um rápido crescimento do turismo;
- mais de um terço dos 15 países mais pobres do mundo encontram-se em áreas de *hotspots* e, em todos eles, o turismo é considerado uma atividade importante e promissora;
- a biodiversidade é a maior atração turística em inúmeros países em desenvolvimento que abrigam '*hotspots*' (Madagascar, Costa Rica, Belize);
- as previsões indicam que a importância do turismo irá aumentar nos países considerados

⁴² As áreas prioritárias de biodiversidade são definidas pela Conservação Internacional por meio da estratégia de "*hotspots*". "*Hotspots* são regiões que abrigam uma imensa diversidade de espécies endêmicas e que, ao mesmo tempo, foram impactadas e alteradas de maneira significativa por atividades humanas" (Myers, et al. 2000 apud Christ et al., 2003).

hotspots, particularmente no Sul da Ásia – e tal fato requer um planejamento cuidadoso, para evitar os impactos negativos sobre a biodiversidade (CHRIST *et al.*, 2003).

O estudo destaca o paradoxo de que muitos países ricos em biodiversidade também apresentam baixos escores de desenvolvimento humano (IDH) e um significativo fluxo de visitação, como é o caso do Brasil, Indonésia e África do Sul. Em alguns casos, a contribuição do turismo para a redução da pobreza é limitada em virtude de interesses privados externos que direcionam o setor. O turismo, neste sentido, é freqüentemente acompanhado de um “desvio” considerável de divisas que acaba beneficiando majoritariamente os médios e grandes grupos (CHRIST *et al.*, 2003, p.18).

A visão centrada na redução da pobreza engendrou um novo modelo de turismo denominado de *pro-poor tourism*⁴³, que visa o desenvolvimento de iniciativas que garantam o aumento de renda para as populações pobres. Essa abordagem se sustenta na ligação entre o incremento de renda por meio de oportunidades de negócios liderados pelas populações locais, o fortalecimento dos impactos positivos na qualidade de vida e os canais de participação e parceria com a iniciativa privada. O questionamento central dessa abordagem parte da própria lógica do turismo baseado preponderantemente nos aspectos econômicos. A questão que deve ser observada nessa e em outras iniciativas é em que medida a abordagem ‘*pro poor*’ pode despertar uma visão distorcida sobre como ‘incluir os excluídos’, engendrando uma linha filantrópica do turismo, ao invés de gerar possibilidades de autonomia e emancipação para que os ‘pobres’ possam conduzir os seus próprios ‘negócios’ ou mesmo decidir se o turismo é ou não a sua vocação.

De maneira geral, a literatura e as pesquisas sobre o turismo destacam os seguintes benefícios econômicos, ambientais e sociais da atividade: diversificação da economia regional; estímulo ao desenvolvimento de alternativas econômicas de baixo impacto ambiental; indução do estabelecimento de pequenos negócios; manutenção da população no interior e em áreas rurais; geração local de empregos; melhoria nas infra-estruturas de transporte, comunicações e saneamento; estabelecimento de alternativas de arrecadação para as áreas protegidas; diminuição do impacto sobre o patrimônio natural e cultural; melhoria dos equipamentos nas áreas protegidas; sensibilização com relação às questões ambientais (CEBALLOS-LASCURÁIN, 2001; DRUMM & MOORE, 2002; CHRIST *et al.* 2003; FONT, COCHRANE & TAPPER, 2004).

Estudos sobre o desenvolvimento do turismo em países em desenvolvimento ilustram as potencialidades da atividade em termos de conservação da biodiversidade e do incremento econômico nas regiões localizadas ao redor das áreas protegidas.

Em alguns casos, como no Parque Nacional Tarangire, na Tanzânia, a taxa de entrada

⁴³ Para maiores informações sobre o *pro poor tourism* ver: www.propoortourism.org.uk .

paga pelos turistas é partilhada entre a população local. Davenport *et al.* (2002) argumentam que essa iniciativa pode contribuir para aumentar o apoio público para os parques, principalmente em áreas onde a população do entorno demanda uma compensação pela perda de acesso aos recursos. Salientam que a partilha de renda não é muito comum nas estratégias de manejo da visitação nos parques, mas a consideram uma experiência interessante que deve ser analisada e trabalhada, principalmente nos casos em que “reclamantes legítimos” devem ser compensados e necessitam de alternativas de trabalho e renda (DAVENPORT *et al.*, 2002, p. 327).

No Parque Nacional de Ranomafana, em Madagascar, o início das atividades de turismo priorizou o estabelecimento de infra-estrutura turística e o repasse de parte dos lucros provenientes da visitação para os residentes do entorno da área. Metade das receitas obtidas com as taxas pagas pelos turistas é destinada à Associação Nacional para as Áreas Protegidas (*Association Nationale pour la Gestion des Aires Protegees* – ANGAP) e é utilizada para manutenção das operações turísticas. A outra metade vai para as comunidades para financiar microprojetos aprovados pela ANGAP (WRIGHT & ANDRIAMIHAJA, 2002).

Alguns estudos apontam a geração de renda por meio do turismo como um aspecto relevante em países em desenvolvimento, cujas alternativas econômicas dependem em grande medida dos recursos naturais. “O governo desses países estão sob grande pressão para maximizar a renda gerada por suas terras e, sem os ingressos representados pelo turismo, eles raramente têm como justificar a alocação de níveis adequados de verbas para a conservação da biodiversidade” (DAVENPORT *et al.* 2002, p. 305).

Contudo, embora algumas pesquisas forneçam dados promissores em relação ao incremento de renda proveniente do turismo para as áreas protegidas, mesmo em países com um expressivo fluxo de visitantes e com rendimentos significativos como a Costa Rica e os Estados Unidos, os parques precisam ser subsidiados e não são auto-suficientes (WRIGHT & ANDRIAMIHAJA, 2002). Isso indica a necessidade de um balanço entre os esforços governamentais para a consolidação dos parques nacionais e de suas respectivas áreas de influência e as alternativas financeiras provenientes do setor privado e dos ‘serviços’ prestados pela biodiversidade.

No próximo item será apresentada uma análise sobre a valoração da biodiversidade, principalmente de seus aspectos recreativo e estético, que constituem os principais diferenciais dos serviços baseados na composição entre ‘turismo, parques nacionais e biodiversidade’.

3.3 AS PROPRIEDADES ESTÉTICAS E RECREATIVAS DA BIODIVERSIDADE E A PRODUÇÃO DO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS

A valoração da biodiversidade é uma tendência que reflete algumas questões contemporâneas, como a sustentabilidade econômica das áreas protegidas, a escassez dos recursos naturais, a mercantilização da natureza, o livre acesso e a privatização dos recursos naturais de uso comum, a compensação por danos ambientais ou pela utilização de determinados recursos da biodiversidade, entre outras.

Nesta seção serão analisados os valores estéticos e recreativos da biodiversidade sob a perspectiva da produção do turismo nos parques nacionais. Na medida em que os parques nacionais são tratados como 'fornecedores' de bens e serviços para a sociedade, a valoração da biodiversidade é encarada como uma das principais etapas para a apropriação mercadológica destas áreas.

O termo valor é utilizado em diversos campos da atividade humana – estético, político, jurídico, moral –, mas a sua origem se dá no campo da ciência econômica. O valor, monetário ou não, de um objeto pode ser determinado na sua utilização, mais precisamente no momento em que adquire valor de uso. O objeto útil é a mercadoria produzida para satisfazer certas demandas humanas. Esta perspectiva sugere que o valor de uso de um objeto natural existe somente para o homem como um ser social. Independentemente de suas propriedades físicas e naturais, o objeto somente tem valor mediante a construção social e cultural que o homem realiza durante sua utilização (VÁSQUEZ, 2005).

O conceito de valor em Marx está diretamente relacionado ao valor do trabalho dispendido na produção de uma mercadoria. Assim, a partir do valor trabalho é possível explicar a cadeia de produção da mercadoria. Toda mercadoria tem um valor de uso e um valor de troca. O valor de uso é a utilidade, a propriedade material do objeto. O valor de troca é expresso pela função social do objeto, adquirido na sua troca comercial, na relação de equivalência com outras mercadorias (MARX, 1985). Ao revisitar a obra de Marx a partir da perspectiva atual da produção de mercadorias, Gorz (2005) argumenta que o conhecimento se tornou a principal força produtiva, acarretando a crise da medição do trabalho e, conseqüentemente, a crise da medição do valor.

A complexidade e heterogeneidade das atividades de trabalho denominadas "cognitivas" e dos produtos imateriais que elas criam tornam imensuráveis tanto o valor da força de trabalho quanto o de seus produtos. Isso significa dizer que o valor de troca das mercadorias (materiais e imateriais) não reside mais na quantidade de trabalho social que elas contêm, mas em seu "conteúdo de conhecimentos, informações, de inteligências gerais. É esta última que se torna a principal substância social comum de todas as mercadorias" (p. 30). O conhecimento, no entanto, não é tão fácil de medir em unidades

abstratas de valor, como o valor-trabalho definido por Marx. Num processo similar, as riquezas naturais adquirem o formato de “quase-mercadorias” na medida em que a sua utilização é ‘capitalizada’ por meio do direito de acesso (GORZ, 2005, p. 31).

As sociedades contemporâneas vivenciam a produção e a mercantilização de bens não-materiais pelo capital privado. Alguns autores analisam esta tendência sob a ótica da “apropriação privada do conhecimento” (MOREIRA, 1998) ou da “industrialização do conhecimento” (SAYAGO & BURSZTYN, 2006). Sayago & Bursztyn (2006) salientam que a “civilização dos valores de troca” e a sua dinâmica auto-propulsora de consumo representam um risco ao utilizar o patrimônio (natural, simbólico e de saberes) nos moldes como este se dá no mundo do *animal laborans* (baseado na tradição e nos saberes locais), mas na escala do *homo faber* (vinculado à lógica mercantil)⁴⁴. Nessa linha, Krippendorf (1989) evidencia as conseqüências do desenvolvimento do turismo, numa escala ágil e dispendiosa, que transforma as “coisas” em produtos que são rapidamente consumidos pelos “devoradores de paisagem”, denominação dada pelo autor aos turistas em pleno exercício de suas férias.

O desenvolvimento do capitalismo engendrou diversas maneiras de subordinar os recursos naturais da terra aos interesses da sociedade, tais como: a comercialização do solo, o incremento da produção de alimentos e de matérias-primas orgânicas para atender às demandas da crescente população industrial e a pilhagem de recursos dos territórios colonizados. Neste contexto, os fatores de produção “trabalho, terra e capital” são redimensionados frente à complexificação do conhecimento e das formas de utilização e apropriação da natureza (POLANYI, 2000).

A função econômica é apenas uma entre as muitas funções vitais da terra. Esta dá estabilidade à vida do homem; é o local da sua habitação, é a condição da sua segurança física, é a paisagem e as estações do ano. Imaginar a vida do homem sem a terra é o mesmo que imaginá-lo sem mãos e pés. E, no entanto, separar a terra do homem e organizar a sociedade de forma tal a satisfazer as exigências de um mercado imobiliário foi parte vital do conceito utópico de uma economia de mercado (POLANYI, 2000, p.214).

A discussão sobre os aspectos econômicos dos bens e serviços prestados pela natureza está diretamente relacionada aos valores de uso e não-uso abordados nos estudos sobre a valoração do meio ambiente (MOTTA, 2006). Barbier *et al.* (*apud* IUCN, 1998) relacionam esses valores ao valor econômico total das áreas protegidas, divididos em:

- valor de uso direto: derivados do uso direto das áreas protegidas por meio de

⁴⁴ Sayago e Bursztyn (2006) traçam uma analogia com a formulação de Hannah Arendt (1999) sobre os conceitos de *animal laborans* e *homo faber* que, ao citar Locke, apresenta a seguinte fórmula: “aos olhos do *animal laborans* a natureza é a grande provedora de todas as ‘boas coisas’, que pertencem igualmente a todos os seus filhos, que ‘(as) tomam de (suas) mãos’ e se ‘misturam com’ elas no labor e no consumo. Essa mesma natureza, aos olhos do *homo faber*, construtor do mundo, ‘fornece apenas os materiais que, em si, são destituídos de valor’, pois todo o seu valor reside no trabalho que é realizado sobre eles (p. 147).

atividade como recreação, turismo, educação, pesquisa;

- valor de uso indireto: compreendem os serviços ecossistêmicos usufruídos indiretamente pela sociedade, como a manutenção do clima, o controle de erosão, a proteção de recursos genéticos, a reprodução de espécies, o abastecimento de água;

- valor de opção: refere-se à opção de uso direto e indireto das áreas protegidas no futuro.

- valor de não-uso ou valor de existência: diz respeito ao valor que a sociedade atribui às áreas protegidas mesmo sem a possibilidade de uso atual ou futuro. São valores de difícil mensuração, pois refletem aspectos morais, éticos, culturais. Alguns exemplos de valor de existência são: valores espirituais, de herança, de comunidades e a paisagem (BARBIER *et al.* 1997, *apud* IUCN, 1998). No entanto, o valor de existência de um parque nacional pode ter diferentes significados para as populações urbanas e as populações 'afetadas' pela sua criação. Shyamsundar & Kramer (1996 *apud* BROWN, 2001) salientam o caso do Parque Nacional Mantadia, em Madagascar, onde o 'valor de existência' da área foi considerado negativo para as populações locais porque foram proibidos de utilizar as florestas e cultivar a terra.

Do ponto de vista da valoração ambiental, os aspectos estéticos e recreativos da biodiversidade e dos parques nacionais são considerados serviços ambientais que beneficiam diretamente a sociedade por meio de uma composição entre valor de uso e valor de existência (COSTANZA, 1997; MOTTA, 2006). A "capitalização" desses valores – embora o banho de cachoeira, o ar puro e a contemplação sejam de difícil mensuração – faz parte do processo de transformação dos parques nacionais em "quase-mercadorias" comercializadas no mercado turístico. A limitação e a 'institucionalização' do acesso é uma forma privilegiada de capitalização dos parques nacionais (GORZ, 2005). Chamamos de 'institucionalização' o processo de formalização e de agregação de valor econômico aos serviços de apoio à visitação nestas áreas. Esse processo está baseado no valor de uso da biodiversidade para fins turísticos. No entanto, o valor de existência é uma parcela incomensurável (e fundamental) do 'produto' parque nacional. Mota (2006) faz uma aproximação pertinente desta difícil composição de valores (ainda que com um "sinal de preço") relacionada ao meio ambiente:

É importante entender a diferença fundamental entre sinal de preço e valor: o primeiro é unidimensional, pois a sua medida baseia-se exclusivamente no ato de consumir o ativo natural, enquanto o segundo é multidimensional, porque implica a emissão de juízo sobre algo que tem múltiplas dimensões (ecológica, cultural, estética, de mérito intrínseco, emocional, sentimental) (...) O valor do meio ambiente, então, seria composto por um sinal de preço adicionado a uma parcela intangível, que representa o patrimônio natural, por isso tem natureza transcendental, sendo representada por um conjunto de funções de caráter intangível. (MOTA, 2005, p. 102).

A tarefa de determinar o valor da biodiversidade pode ser encarada como um 'jogo de adivinhação', um desafio para biólogos, filósofos, cientistas sociais, economistas, cada qual munido de seu respectivo aparato intelectual e científico. Os economistas apostam nos métodos valorativos que buscam reduzir o valor da biodiversidade a um número, enquanto os filósofos privilegiam a 'existência' e o caráter intrínseco da natureza.

Ao invés de continuar a tentar responder a esta difícil questão sobre o valor da diversidade, talvez faça mais sentido examinar bem a própria questão e por que estamos tentando respondê-la. A questão diz muito de nós mesmos, os interrogadores. É uma medida de nossa arrogância de que somos a única espécie a fazer simpósios e escrever livros a respeito disso. Por que algumas pessoas insistem tanto para que coloquemos um valor em dólares sobre a diversidade de espécies? (NORTON, 1997, p. 258)

A necessidade de compreender e precificar os serviços prestados pela biodiversidade em áreas protegidas surge num contexto de pressão para a transformação destas áreas para usos considerados mais "economicamente produtivos", como o setor de infra-estrutura, a agricultura e pecuária em larga escala, o comércio de madeiras (BRANDON & BRUNER, 2002, p.29). Os economistas e pesquisadores em geral que tentam 'captar' o valor monetário da biodiversidade argumentam que, em virtude de os serviços ambientais não serem amplamente compreendidos no mercado e de não serem adequadamente quantificados em comparação com outros serviços econômicos, não têm recebido a devida atenção no momento das decisões políticas (COSTANZA, *et al.*, 1997). Para Costanza *et. al.*, embora a valoração dos ecossistemas comporte algumas incertezas, as decisões tomadas em relação ao seu uso implicam em 'valorações' que podem ou não ser explicitadas em termos econômicos. Contudo, Ehrenfeld (1997) evidencia o paradoxo que está por trás da precificação da biodiversidade que, ao invés de protegê-la, pode acarretar e legitimar o seu processo de aniquilação, pois "a primeira coisa que importa em qualquer decisão importante é a grandeza perceptível dos custos e benefícios em dólar" (p. 270).

Ainda que seja reconhecida a necessidade de inserir os fatores ecológicos, humanos e sociais na abordagem econômica, o questionamento por parte de alguns estudiosos reside na meta limitada de reduzir tudo a um valor monetário. Viveret (2006) argumenta que o viés econômico na área ambiental tornou-se imprescindível, pois os recursos naturais são fundamentais para a sobrevivência humana e porque as "externalidades" que a economia provoca em seu ambiente, negativas ou positivas, não podem ser ignoradas eternamente. O problema reside na tendência das análises econômicas de medir "tudo pela moeda", fato que reforça a compreensão equivocada de que aquilo que não tem preço decididamente não tem valor (VIVERET, 2006, p. 102). Nesta lógica, o valor de determinado objeto natural ou artificial somente tem sentido se for expresso em dinheiro. Assim, o valor de uso imediato da biodiversidade se sobrepõe ao seu valor intrínseco, imaterial, cultural, que acaba funcionando como características 'especiais' do produto, as quais podem ou não ser

valorizadas, de acordo a sensibilidade do consumidor. Gorz (2005) ao evocar Rifkin, evidencia a manipulação da dimensão imaterial dos produtos que se tornam tão mais vendáveis quanto maior for o seu valor simbólico, estético ou social, sendo que “a maior parte dos benefícios é realizada graças à dimensão imaterial das mercadorias” (2005, p. 38).

A valorização e apropriação da natureza para diversos fins problematizam os direitos de propriedade e os limites ao uso privado da natureza. Santos, Meneses & Nunes (2005) salientam que o caráter intrínseco de alguns ‘serviços da natureza’ não pode ser igualmente distribuído ou utilizado simultaneamente por todos sem perder o seu valor característico (e essa é a base do raciocínio da capacidade de suporte). Destaca que a biodiversidade constitui um importante recurso para a humanidade, não apenas pelo seu valor utilitário, mas também pelo seu valor estético. Este último tende a confundir-se cada vez mais com o valor utilitário, como demonstra o crescente impacto econômico dos projetos de turismo em áreas naturais.

A retórica destes projetos está hoje ligada a uma tentativa de controle de zonas florestais e costeiras, onde o ambiente constitui um recurso central para valorização econômica da zona. Os “paraísos” para turistas – como são freqüentemente descritas essas zonas, acompanhadas de imagens de paisagens idílicas, nas brochuras de ecoturismo – contrastam com as estratégias de sobrevivência dos que neles habitam, cujo dia-a-dia inclui tarefas nada idílicas, como a luta pelo acesso à terra ou a necessidade vital de garantir a produção que pode ser destruída por demasiada chuva ou pela chuva que nunca veio. (SANTOS, MENESES & NUNES, 2005, p. 65)

Neste contexto, a atribuição de valor à biodiversidade nos remete à discussão sobre a distribuição ecológica, entendida por Martínez-Alier (1997) como:

as assimetrias ou desigualdades sociais, espaciais e temporais na utilização pelos humanos dos recursos e serviços ambientais, objeto ou não de trocas comerciais, isto é, ao esgotamento dos recursos naturais (incluindo a perda da diversidade), bem como às cargas de poluição. (1997, p. 219)

A distribuição ecológica evoca questões como direito de acesso (repartição justa e eqüitativa dos benefícios advindos da utilização da biodiversidade) e temporalidade (o tempo da biodiversidade e o tempo das gerações atuais e futuras). A valoração da biodiversidade se insere, desta maneira, dentro de um processo moral mais amplo.

A valoração ambiental tem que ser empreendida com metas de distribuição em mente. Não sendo assim, a valoração ambiental reforçará as desigualdades existentes. Este é um ponto essencial para a consecução do desenvolvimento sustentável, porque a sustentabilidade é, em última instância, um problema distributivo, e não uma questão de elevação de eficiência (NORGAARD, 1997, pág. 91).

A análise de Norgaard é reforçada por Leff (2000), que problematiza a valoração dos recursos naturais limitada apenas à esfera econômica, objetiva e quantitativa. O “princípio da incomensurabilidade” reforça que os processos que caracterizam a apropriação da biodiversidade dependem de percepções culturais, direitos comunais e interesses sociais

que vão além da lógica reducionista do “capital” (p. 201).

A reapropriação social da natureza traz de novo a questão da luta de classes, desta vez não sobre a apropriação dos meios industrializados, mas dos meios e condições naturais de produção. Contudo, diferentemente da apropriação dos meios de produção, conduzida por uma concepção unidimensional do desenvolvimento dos meios técnicos de produção e das forças naturais desencadeadas e condicionadas pela tecnologia, o ambientalismo coloca a apropriação da natureza dentro de um novo conceito de produção que orienta estratégias alternativas de uso dos recursos (LEFF, 2002, p. 207).

Os métodos de valoração dos recursos naturais desenvolvidos por economistas podem ser divididos em dois grandes grupos, como sugere Motta (2006): (1) métodos da função de produção - métodos da produtividade marginal e de mercado de bens substitutivos (reposição, gastos defensivos ou custos evitados e custos de controle); (2) métodos da função de demanda - métodos de mercados de bens complementares (preços hedônicos e do custo de viagem⁴⁵) e método da valoração contingente. O autor salienta que os métodos de valoração ambiental devem captar as diferentes dimensões dos valores (ambiental, política, econômica, cultural). No entanto, os métodos existentes apresentam limitações na cobertura qualitativa e quantitativa dos valores, seja em função do grau de sofisticação metodológica exigido, das hipóteses sobre comportamento do indivíduo consumidor ou dos efeitos do consumo ambiental sobre outros setores da economia. Neste sentido, argumenta que cabe ao pesquisador explicitar os limites dos valores estimados e o grau de validade de suas mensurações. Chama a atenção também para o fato de que a escolha de um determinado método de valoração deve considerar alguns aspectos como o objetivo da valoração, as hipóteses assumidas, a disponibilidade de dados sobre o objeto que será valorado, principalmente o conhecimento de sua dinâmica ecológica. Neste sentido, afirma que estes métodos são utilizados na determinação dos custos e benefícios sociais no momento em que o direcionamento de investimentos públicos afeta o consumo da população e, conseqüentemente, o seu bem-estar. Neste sentido, a valoração econômica está vinculada ao nível de bem-estar das pessoas em função de alterações qualitativas e quantitativas dos serviços ambientais.

A aplicação de ferramentas de valoração ambiental com base na contingência deixa transparecer o caráter parcial dos valores estimados e limitado consenso existente sobre o valor de um recurso natural. Os resultados monetários destes estudos devem ser relativizados, pois refletem uma determinada situação sócio-histórica, um contexto específico e uma abordagem analítica peculiar de uma situação (CAMPHORA & MAY, 2005).

⁴⁵ Como exemplo, podemos citar as pesquisas desenvolvidas no Parque Nacional do Iguaçu (ORTIZ, MOTTA & FERRAZ, 2001), no Parque Nacional do Jaú (SANTANA & MOTA, 2004) e no Parque Metropolitano de Pituáçu (SOUSA, 2004).

Com base em situações hipotéticas, os métodos de valoração contingente como a disposição a pagar – DAP (quanto os indivíduos estariam dispostos a pagar para obter uma melhoria de bem-estar) e disposição a aceitar – DAA (quanto estariam dispostos a aceitar como compensação para uma perda de bem-estar), apresentam cenários que procuram se aproximar ao máximo das características da realidade de forma que as opções reveladas nas pesquisas de campo reflitam as decisões que os usuários tomariam de acordo com as circunstâncias e a disponibilidade do recurso ambiental. Tais métodos pretendem quantificar a mudança no nível de bem-estar percebida pelos indivíduos, resultante de uma alteração quantitativa ou qualitativa de um determinado bem ou serviço (MOTTA, 2006). No entanto, para que a “vontade de pagar” se concretize, de fato, é preciso haver a condição de pagar. Essa é a crítica de Derani (2002) em relação ao DAP:

A teoria neoclássica reduz a formação de preços à disposição a pagar. Esta é a ponta da produção, que sem o resto não existe. O poder de adquirir se coloca anterior à vontade. O exercício da liberdade do consumidor pressupõe a detenção de certo poder econômico para fazer parte das relações de mercado (p. 185).

Camphora (2005) salienta que os estudos sobre a valoração dos recursos naturais devem buscar abordagens alternativas que contribuam para a maior visibilidade sobre a “dimensão híbrida” dos estudos de valoração. A autora enfatiza que a medida de valor ou utilidade para os bens e serviços ambientais está associada à expressão das preferências individuais, capturada como ‘disposição a pagar’. Contudo, este valor (precificado) deve ser relativizado, pois permite uma abordagem apenas parcial sobre as funções ecossistêmicas e pode não refletir a relevância social dos valores ambientais. Sendo assim, argumenta que:

A dimensão social da valoração ambiental se constitui de valores intangíveis, cuja apropriação requer suporte multidisciplinar para acessar efeitos diretos e indiretos dos impactos ambientais sobre mudanças no bem-estar. A construção desses modelos de avaliação deve envolver investimentos em abordagens que contribuam para redimensionar expectativas, argumentos e critérios que dirigem as escolhas, exigindo uma revisão de repertórios, rivalidades e ideologias.

Neste contexto, parece-nos pertinente a inserção de indicadores de comportamento, participação, colaboração e co-responsabilidade, em pesquisas que buscam identificar o “valor” (monetário), como o método DAP. Ao abordar a noção de “segunda economia, não formalizável, invisível”, (GORZ, 2005) ou a “economia das qualidades humanas, pautada na potencialização da capacidade de iniciativa e de cooperação ativa dos membros da sociedade” (LÉVY, 2003), poderíamos partir de questões como ‘disponibilidade a trocar’, ‘disponibilidade a doar’, ‘disponibilidade a atuar’, ‘disponibilidade em participar’. Fonseca & Drummond (2003) agregaram ao método de valoração contingente o componente do trabalho voluntário, comparando a Disposição a Pagar (DAP) com a Disposição ao Trabalho Voluntário (DATv) pela recuperação e/ou preservação da laguna de Itaipu, no Rio de

Janeiro. Os autores partiram do pressuposto que o valor do trabalho voluntário, ainda que expresso em moeda (equivalente da quantidade de horas disponibilizadas a trabalhar voluntariamente a favor da qualidade ambiental), agrega valores humanistas intangíveis à expressão econômica. A pesquisa demonstra que a disposição a trabalhar voluntariamente agrega indiretamente um valor maior aos ecossistemas⁴⁶.

Estas 'disponibilidades' inserem outras perspectivas no 'valor', de cunho moral e ético, que vão além da sua tradução na simples forma do preço. Vásquez (2005) chama a atenção para o fato de que todo ato moral é permeado por escolhas que, por sua vez, são fundamentadas em preferências influenciadas por valores objetivos (materiais - utilidades) e/ou subjetivos (imateriais – estético). Neste sentido, a estrutura de valores construída com base nas preferências dos consumidores, tornando-os soberanos na forma como se apropriam ou desejam utilizar a natureza, comporta risco ao submeter à biodiversidade à lógica acelerada e imediatista do mercado.

Ao analisar a literatura relacionada ao turismo em áreas protegidas se percebe que, em virtude do seu potencial de gerar renda para a manutenção destas áreas, a lógica objetiva e quantitativa da valoração cumpre o papel de reger o uso da biodiversidade. Binkley & Mendelsohn (1987, *apud* BROWN, 2001) ressaltam que o método de valoração contingente, "*willingness to pay*", e os custos para subsidiar os serviços recreativos são a base econômica para determinar os valores dos ingressos de visitação em áreas protegidas. Os estudos sobre mecanismos de financiamento para as áreas protegidas apontam o turismo como um dos principais instrumentos para assegurar o incremento de recursos financeiros. Existem três maneiras básicas de financiar as áreas protegidas: orçamento governamental, representado em parte pelo pagamento dos usuários para o acesso a serviços vinculados à visitação; taxas de conservação e verbas provenientes de doações de indivíduos, corporações e ONG (SPERGEL, 2002). O Quadro 3.2, abaixo, sintetiza as principais formas de arrecadação vinculadas ao turismo em parques nacionais.

⁴⁶ O tema das atividades voluntárias nos parques nacionais será tratado no Capítulo VII.

formas de arrecadação	descrição
ingresso	permite o acesso a pontos além do portão de entrada.
prática de atividades recreativas	cobrado para a manutenção de programas e serviços recreativos.
utilização de infra-estrutura e equipamentos	pagamento pela utilização de equipamentos e instalações dentro das áreas protegidas: estacionamento, torres de observação, trilhas de longa distância, centro de visitantes.
concessões	encargos ou prestação de serviços pagos pelo concessionário que fornecem serviços específicos aos visitantes: passeios de barco, aluguel de equipamentos, loja de souvenirs, lanchonete.
aluguel	encargos de aluguel de imóvel da UC ou de equipamentos.
venda de mercadorias	venda de equipamentos, vestuário e souvenirs com identidade visual do parque.
acomodações	pagamento pela utilização de camping e abrigos administrados pelo parque.
licenças e permissões	para empresas privadas e pessoas físicas dentro das áreas protegidas, como operadoras turísticas, guias etc.
doações voluntárias	incluem doações em dinheiro, equipamentos e mesmo atividades voluntárias de grupos de “amigos do parque”.

Quadro 3.2 – Principais formas de arrecadação relacionadas ao turismo em parques nacionais.
 Fonte: Eagles, McCool & Haynes (2002), adaptado de Brown (2001).

Embora existam várias fontes de arrecadação geradas pela visitação, Eagles & Oliver (2008) constataram que a maioria das áreas protegidas do mundo não cobra o ingresso e os serviços de apoio à visitação ou cobra pequenos valores de entrada/ingresso. Para eles, mesmo que os cidadãos paguem impostos e eles sejam aplicados nas áreas protegidas, a cobrança do ingresso de visitação deve ser adotada para suprir as demandas de manejo da visitação e da manutenção de infra-estrutura, que geralmente são muito custosas. Além do mais, reforçam a contribuição dos visitantes estrangeiros, uma vez que eles não pagam os impostos e taxas públicas que sustentam os orçamentos dos parques nacionais. Drumm & Moore (2003) argumentam que a aplicação de valores diferenciados é comum em vários países e entendem que essa é uma estratégia interessante para a gestão da visitação, pois atende a vários grupos como os moradores locais, visitantes nacionais, estrangeiros e de países vizinhos, estudantes etc. Spergel (2002) salienta que os visitantes internacionais gastam milhares de dólares em transporte e hospedagem e que provavelmente não irão mudar os seus roteiros em função de entradas mais altas ou do pagamento de taxas de conservação nos parques nacionais⁴⁷. Ressalta que as pesquisas com os turistas têm demonstrado que muitos estão dispostos a pagar taxas e impostos significativamente mais altos como garantia de que os parques sejam melhor conservados. Por outro lado, esta dinâmica pode gerar um processo de ‘elitização’ da visita nos parques nacionais, como é o

⁴⁷ DAVENPORT *et al.* (2002) salientam um estudo realizado no Parque Nacional de Tarangire, na Tanzânia, que constatou que as taxas relativas às entradas no parque representavam cerca de 5,1% do custo de uma viagem turística. O estudo também demonstrou que “embora muitos dos entrevistados tenham dito que sua vontade de pagar estava fundamentada no fato presumido de que as taxas de entrada iriam auxiliar a conservação do parque, os turistas que responderam indicaram que poderiam pagar U\$ 36 dólares por dia pela entrada do parque, representando aproximadamente o dobro dos U\$ 20 dólares que eram cobrados” (p. 323).

caso de Botsuana, na África, onde o aumento do ingresso de visitação nos parques nacionais fez parte de uma política de governo de promover o turismo de “alto luxo”. Isso gerou um decréscimo do número de visitantes de rendas baixa e média de Botsuana e um aumento no número de visitantes da Europa e Estados Unidos (p. 396)

Existem controvérsias sobre a cobrança de ingressos para os visitantes de parques nacionais. Uma linha defende que os serviços e as facilidades da unidade devem estar acessíveis ao público em geral, sem a cobrança de ingresso, uma vez que os custos foram previamente cobertos por meio de impostos e taxas. Esse argumento vale principalmente para os visitantes nacionais. Outra linha defende que os parques devem buscar a sustentabilidade econômica através do fomento ao turismo como mecanismo de geração de renda, estimulando o pagamento de serviços, ingresso e outras formas de utilização (BROWN, 2001). Brown (2001)⁴⁸ relaciona uma série de pontos favoráveis e desfavoráveis da cobrança de ingresso para a visitação e de sua repercussão na gestão dos parques nacionais. Estes aspectos despertam reflexões importantes sobre o papel e o valor dos parques nacionais. No que diz respeito aos aspectos favoráveis, destacam-se:

- apreciação e apoio público – pesquisas e observações empíricas demonstram que o público tem uma maior apreciação sobre os serviços pelos quais paga;
- controle do fluxo de visitantes (*congestion control*) – o pagamento de ingressos e valores de utilização permitem um maior controle do acesso de usuários no parque. Os valores baseados no mercado podem eliminar a superlotação em parques com um alto fluxo de visitantes, com uma maior demanda e que, por isso, optam por cobrar preços mais altos. Os visitantes pagam mais por uma visita mais ‘reservada’, sem o tumulto de outros grupos;
- cobertura dos custos de operação – os rendimentos com a visitação podem compensar os custos operacionais. Áreas protegidas auto-suficientes podem encorajar preços realistas baseados no mercado;
- troca de informações – o livre acesso aos parques nacionais faz com que os visitantes não tenham qualquer tipo de contato com os funcionários do parque. Os visitantes perdem o ‘anonimato’ por meio do contato com o pessoal que faz a cobrança do ingresso. O recolhimento dos ingressos proporciona uma oportunidade para a troca de informações entre usuários e a equipe dos parques nacionais;
- incentivo para o aprimoramento dos serviços – as áreas protegidas ‘auto-suficientes’ possibilitam aos gestores um maior incentivo para promover os serviços para o público e manter o parque em boas condições, pois a área depende dos rendimentos para equilibrar o

⁴⁸ É importante destacar que o autor abordou diversos estudos, principalmente nos Estados Unidos, para desenvolver a sua argumentação sobre a dinâmica de arrecadação nos parques nacionais. Dentre as referências utilizadas destacam-se as seguintes: IBRAHIM & CORDES, 1993; MANING *et al.* 1984;; MORE *et al.* 1996; CROMPTON, 1998.

seu orçamento. Assim, a arrecadação com a visitação pode encorajar os gestores a serem empreendedores, pois o seu orçamento depende dos rendimentos que obtiver.

A cobrança de ingressos para a visitação, conforme salienta Brown (2001), também pode acarretar alguns efeitos prejudiciais na relação do parque nacional com os visitantes:

- vendedor e consumidor – a cobrança de ingresso pode alterar os papéis sociais do gestor e do visitante, transformando-os em vendedor e consumidor. Esse tipo de “deslocamento” possibilita mudanças de direitos, responsabilidades e obrigações dos gestores e dos visitantes. Os fundos direcionados aos usuários sugerem que as instituições sejam responsáveis pelos usuários, ao invés da sociedade como um todo. O pagamento de ingressos pode aumentar as expectativas por amenidades e ao longo do tempo acarretar um aumento adicional nos valores cobrados;
- busca pelo lucro – alguns conservacionistas acreditam que a ênfase na geração de receita em áreas protegidas estimula a visão centrada nos benefícios financeiros, que podem engendrar efeitos danosos sobre estas áreas;
- dupla taxação – os indivíduos são cobrados duas vezes pela utilização das áreas protegidas, a primeira por meio dos impostos e a segunda por meio dos ingressos para a visitação;
- exclusão dos pobres – os valores dos ingressos podem ser tão altos ao ponto de excluir alguns usuários do mercado e desmotivar a visita por pessoas de baixo poder aquisitivo.
- tradição – alguns se recusam a pagar por aquilo que tradicionalmente é ‘grátis’. Nos Estados Unidos, a crença de que as áreas protegidas públicas pertencem aos cidadãos é tão generalizada, que alguns repelem fortemente a idéia de que tenham que pagar para acessar a sua própria terra.

Ao retomar a idéia de Gorz (2005) sobre a ‘capitalização’ dos recursos naturais via limitação do acesso, é pertinente abordar um dos pontos levantados por Brown (2001) sobre a correlação entre a cobrança de ingresso para a visitação e o controle do fluxo de visitantes. Uma das alternativas identificadas pelo autor para limitar o acesso de visitantes é o aumento do valor do ingresso para a visitação. Desta forma, a cobrança de ingresso funciona como uma estratégia para controlar o número de visitantes que podem freqüentar um determinado local. Isso se aplica nas áreas que recebem um alto número de visitantes, quando se considera necessário reduzir a visitação em virtude dos seus impactos negativos. Essa lógica está pautada na compreensão de que os indivíduos com um maior poder aquisitivo têm uma maior oportunidade de lazer e de viajar. Assim, os ingressos de visitação que aumentam conforme os valores de mercado provavelmente não irão afetar as visitas deste segmento (MACKINTOSH, 1983 *apud* BROWN, 2001). Por outro lado, estes visitantes costumam demandar um alto padrão de serviços e ‘luxo’ compatíveis com o preço pago.

Freqüentemente, os indivíduos que podem promover esse tipo de serviços de luxo são provenientes dos setores mais privilegiados ou de investidores externos. Turistas que podem pagar somente um preço mais baixo para acessar as áreas protegidas provavelmente não irão demandar uma grande quantidade de serviços e, assim, o dinheiro gasto por esses turistas geralmente ficam na economia local (BROWN, 2001, p. 46)⁴⁹.

A dinâmica apresentada acima sugere uma tendência na forma de encarar a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. Para áreas com muita visitação e em contextos nos quais os turistas podem pagar mais, a oferta de serviços será maior e o seu fornecimento dependerá de grandes capitais e de investimentos externos. Em áreas com pouca visitação e em contextos nos quais os turistas não podem pagar preços altos, os serviços serão mais reduzidos e o seu fornecimento poderá ficar concentrado na escala local. O que importa ressaltar nessa abordagem é a lógica que prevalece na determinação do valor do ingresso de visitação, baseada principalmente no mercado. Contudo, questões como exclusão via renda e universalização do acesso aos parques nacionais requerem maior atenção, sobretudo quando a prioridade é o apoio público para a conservação destas áreas. Neste sentido, a arrecadação nos parques nacionais não deve objetivar o lucro e muito menos ser utilizada como um mecanismo para controlar o fluxo de visitantes. A cobrança de ingresso faz parte de um conjunto de ferramentas utilizadas no manejo da visitação e pode ser adotada para complementar os recursos disponíveis para a manutenção dos equipamentos de apoio à visita.

3.4 DO PÚBLICO E DO PRIVADO NA VISITA AOS PARQUES NACIONAIS

Ao abordar a relação entre as esferas pública e privada no âmbito da visitação nos parques nacionais, foi considerado como elemento-chave nessa dinâmica a compreensão sobre o papel dos visitantes por parte do Estado (gestores do ICMBio), dos prestadores de serviços e dos próprios visitantes. Buscou-se, a partir da abordagem do visitante como cidadão, consumidor ou cidadão-consumidor, problematizar a questão dos direitos e das responsabilidades frente ao uso público dos parques nacionais. Para tanto, serão analisadas algumas concepções que motivam as políticas públicas em termos da disponibilização de serviços para a sociedade e dos conceitos que permeiam a discussão sobre cidadania e consumo.

Quem é o visitante de um parque nacional? O visitante pode ser encarado de inúmeras maneiras: cidadão, usuário, cliente, consumidor, ou mesmo a combinação entre estas. Para ilustrar essa discussão, foram propostas as categorias 'visitante-cidadão' e 'visitante-consumidor' (RODRIGUES, 2006). A intenção não foi a de realizar uma

⁴⁹ Trecho traduzido pela autora.

abordagem centrada na dicotomia entre cidadão e consumidor e entre as esferas pública e privada, mas considerar a complexidade destas categorias, os movimentos de uma para outra, as maneiras como elas convivem entre si e como são entendidas pelos diferentes atores que participam da dinâmica da visitação nos parques nacionais.

Para Derani (2002), as diferenças terminológicas entre usuário, cliente, cidadão e consumidor não são neutras. Estas definições são carregadas de sentido quando o assunto é o acesso aos serviços públicos. A autora considera pertinente a distinção entre consumidor e usuário, pois entende que:

Consumidor é aquele que vai ao mercado procurar, segundo uma relação de oferta e preço, os bens de que precisa. O usuário não escolhe pela relação existente de oferta de bens e respectivo preço a mercadoria mais apta ao seu desejo e poder aquisitivo. O usuário é aquele que constantemente faz uso de uma quantidade de determinada mercadoria para a sua existência social, uso que independe do preço, da oferta e da escassez de mercado. (DERANI, 2002, p. 76-77).

Como pano de fundo desta discussão, Derani (2002) sugere refletir sobre as mudanças no papel do Estado, que deixa de ser o “portador de um projeto coletivo de progresso social”. Na sua interpretação, os usuários eram os sujeitos do Estado integrador, cujo projeto político e social ultrapassava os egoísmos individuais para alcançar um ideal coletivo. Porém, na medida em que “as fronteiras do serviço público encolhem e que os segmentos passam sob uma gestão privada, conduzindo a uma mercadorização das relações com o público, esta forma exata de Estado regride”. (DERANI, 2002, p. 79).

A relação entre o Estado e as categorias cidadão, cliente, consumidor e usuário (que compõem o público-alvo das políticas públicas) pode ser analisada também a partir dos modelos de gestão adotados na administração pública. Este é um tema amplamente estudado por várias disciplinas como economia, administração, direito e ciência política. Esta abordagem não pretende abrir o leque de temas relacionados à administração pública, mas priorizar os aspectos que dizem respeito à prestação de serviços públicos. A análise de Abrucio (1997)⁵⁰ sobre o impacto do modelo gerencial (*managerialism*) na administração pública foi utilizada para ilustrar a discussão sobre as diferentes concepções do Estado no que toca à sua capacidade de alcançar o seu público-alvo.

Influenciados pela corrente reformadora do Estado desencadeada a partir da década de 1980, e à luz dos modelos de gestão anglo-americanos, diversos países, incluindo o Brasil, iniciaram um processo de modificação da administração pública, passando do “modelo burocrático weberiano” para o “pós-burocrático”, característica marcante do modelo

⁵⁰ Embora o texto do Abrucio tenha sido escrito há mais de dez anos, ele pode ser utilizado como base para analisar as influências do modelo gerencial, particularmente da vertente inglesa, na administração pública no Brasil, em especial no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Para Abrucio, o modelo gerencial não é um campo teórico fechado. Ao longo do tempo, ele sofre uma série de mudanças e adaptações, de acordo com as características dos países em que “fincou raízes”. “Trata-se de um pluralismo organizacional sobre bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação. (1997, p. 37).

gerencial de administração. Grosso modo, a perspectiva era substituir a burocracia tradicional, do modelo weberiano, caracterizada por uma estrutura rígida e centralizada, por um modelo que priorizasse, dentre outros aspectos, a eficiência e a flexibilidade do aparato burocrático. Este último, denominado modelo gerencial, introduziria no Estado a lógica de produtividade do setor privado (ABRUCIO, 1997).

Abrucio (1997) avalia que uma das principais transformações na dinâmica do modelo gerencial é a adoção de serviços públicos voltados aos anseios dos clientes/consumidores, trazendo à tona o aspecto público da administração pública, sem deixar de lado o conceito empresarial orientado pela busca de eficiência e qualidade dos serviços. O modelo gerencial de administração pública assumiu diferentes contornos ao longo do tempo, podendo ser dividido em três correntes, não-excludentes: modelo gerencial puro, *consumerism* e *public service orientation*. O Quadro 3.3, abaixo, resume os elementos de uma análise comparativa entre as diferentes visões da administração pública disseminadas pela corrente inglesa, com foco nos principais objetivos e na relação com a sociedade (públicos-alvos). As teorias estão separadas, da esquerda para a direita, em ordem cronológica de criação.

modelo gerencial puro	<i>consumerism</i>	<i>public service orientation</i>
economia/eficiência (produtividade)	efetividade/qualidade	<i>accountability</i> /equidade
<i>taxpayers</i> (contribuintes)	clientes/consumidores	cidadãos

Quadro 3.3 – Diferentes visões da administração pública – abordagem da corrente inglesa.
Fonte: adaptado de Abrucio, 1997.

No modelo gerencial puro, o foco é a eficiência, resultado do aumento da “consciência dos custos”. Neste modelo, a avaliação de efetividade, ou seja, a avaliação qualitativa dos serviços públicos é secundarizada. A emergência do conceito de efetividade, característica do *consumerism*, evoca o caráter político da prestação de serviços, centrando a avaliação da qualidade dos programas governamentais na mão dos próprios usuários dos equipamentos sociais. É neste ponto que reside a “transformação mais radical” para remodelar o modelo gerencial, que foi a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores (ABRUCIO, 1997, p. 20). Contudo, conforme salienta Abrucio (1997), o *consumerism* trouxe à tona a complexidade do conceito de consumidor/cliente no âmbito do acesso aos serviços públicos.

O pressuposto do modelo da competição é de que os consumidores podem escolher a unidade de serviço público cuja qualidade for maior. Contudo, esse pressuposto nem sempre é verdadeiro, pois nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher, de fato, o equipamento social que lhes agrada, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros os quais dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público. Ademais, se todos os consumidores (ou boa parte deles) escolherem um número limitado de equipamentos sociais, eles ficarão lotados e tenderão também a perder a qualidade. (ABRUCIO, 1997, p. 25)

Seguindo esta lógica, a escassez de recursos públicos pode favorecer a constituição de grupos de interesse formados por consumidores mais fortes, ou seja, mais consumidores do que os outros, e que serão tratados como clientes preferenciais dos serviços públicos. É neste contexto que surgem inúmeras críticas ao *consumerism*, em especial no que diz respeito à relação entre governo, no papel de prestador de serviços públicos, e a população. Como salienta Abrucio (1997), para muitos autores⁵¹ o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão, pois eles entendem que este último é um conceito mais amplo, na medida em que implica direitos e deveres, e não somente a liberdade de escolher os serviços públicos. Esta abordagem suscita questões como equidade e *accountability*, que estão na base da tendência disseminada pela corrente denominada *Public Service Orientation* (PSO). O Quadro 3.4, abaixo, apresenta as principais diferenças entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, influenciado pela corrente do PSO.

modelo do setor privado	modelo do setor público
escolha individual no mercado	escolha coletiva na política
demanda de preço	necessidade de recursos públicos
caráter privado da decisão empresarial	transparência da ação pública
equidade do mercado	equidade dos recursos públicos
busca de satisfação do mercado	busca de justiça
soberania do consumidor	Cidadania
competição como instrumento de mercado	ação coletiva como meio público
estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	condição: o consumidor pode modificar os serviços públicos

Quadro 3.4 – Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria *Public Service Orientation*.
Fonte: Abrucio, 1997, adaptado de Stewart & Ranson, 1998.

Os principais pontos tratados pelos formuladores da PSO são o conceito de cidadão, “com conotação coletiva”, que aborda a cidadania como “um conjunto de cidadãos com direitos e deveres”, e o conceito de “esfera pública”, relacionado aos ideais de participação política e ao “locus de transparência e de aprendizado social presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas”. A esfera pública é encarada como o local onde os cidadãos aprendem com o debate público, favorecendo a conjugação entre a *accountability* e questões como justiça e equidade (ABRUCIO, 1997, p. 27).

Na filosofia do direito, conforme destaca Habermas (1997), é possível encontrar duas

⁵¹ POLLIT (1990); FREDERICKSON (1992); STEWART & RANSON (1988).

interpretações contrárias e conflitantes sobre o conceito de cidadania. A primeira compreende uma visão instrumental e individualista do cidadão, pautada na tradição liberal do direito. Neste caso, a cidadania define a pertença a uma determinada organização estatal e os indivíduos permanecem exteriores ao Estado. Na segunda visão, baseada na tradição republicana da doutrina do Estado, a cidadania assume um papel ético-comunitarista, que se fortalece na autodeterminação coletiva. Nesta interpretação, “os cidadãos são integrados na comunidade política como partes num todo, de tal modo que, para formar a sua identidade pessoal e social, eles necessitam do horizonte de tradições comuns e de instituições políticas reconhecidas” (p. 287).

A noção de cidadania vinculada à esfera pública política sugere uma correlação com a possibilidade da visita aos parques nacionais funcionar como um elemento de ‘politização’ em relação às questões ambientais. Em que medida a experiência individual pode repercutir de maneira benéfica na esfera pública e vice-versa? Habermas (1997) destaca que a esfera pública é influenciada pela assimilação privada dos problemas sociais com repercussão nas biografias particulares, expressa na seguinte dinâmica:

Há uma união pessoal entre os cidadãos do Estado, enquanto titulares da esfera pública política, e os membros da sociedade, pois – em seus papéis complementares de trabalhadores e consumidores, de segurados e pacientes, de contribuintes do físico e de clientes de burocracias estatais, de estudantes, de turistas, participantes do trânsito, etc. – eles estão expostos, de modo especial, às exigências específicas e às falhas dos correspondentes sistemas de prestação. No início tais experiências são elaboradas de modo “privado”, isto é, interpretadas no horizonte de uma biografia particular, a qual se entrelaça com outras biografias, em contextos de mundos da vida comuns (1997, p. 98).

Assim, dependendo da comunicação estabelecida entre as esferas pública e privada, estas instâncias tornam-se mutuamente influenciáveis, engendrando novas funções e significados (HABERMAS, 1997).

Responsabilização, engajamento e comprometimento, são questões presentes no debate sobre a problemática ambiental que incentivam a “politização” da esfera pública por meio do reconhecimento do potencial do cidadão-consumidor (Portilho, 2005). A dinâmica de consumo nas sociedades contemporâneas e a sua repercussão nas esferas pública e privada são analisadas por várias áreas do conhecimento, que aportam elementos interessantes para compreender o papel do visitante na utilização (e consumo) dos parques nacionais (espaço público).

Com base na análise das categorias cidadão e consumidor, Hirschmann (1983) argumenta que a esfera pública nos remete à atividade de interesse público, que se traduz no empenho pela busca da felicidade pública por meio da ação na esfera política e do envolvimento do cidadão em questões cívicas ou comunitárias. Para ele, a problemática sobre a opção entre a vida pública e a vida privada é um tema que serve de base para o

pensamento ocidental sobre o comportamento humano desde “Aristóteles até Hannah Arendt, passando por Hobbes, Rousseau, Marx”. (1983, p. 91).

Hirschmann (1983) parte da idéia de que tanto a participação em questões públicas quanto os atos de consumo são realizados em busca de satisfação, porém também podem ocasionar a decepção e a insatisfação. O autor questiona a tradicional análise econômica dos indivíduos que reduz a sua atuação à de potenciais consumidores que fazem escolhas e trocas no mercado. Ele propõe a análise da fenomenologia dos engajamentos e das decepções para explicar as oscilações entre os interesses particulares e a ação pública e vice-versa. Algumas atividades de caráter imaterial, como o cultivo de amizades e dos laços de família, a participação em questões públicas, não têm um preço claro no mercado, porém os economistas conseguem mensurar o “custo” relativo destas atividades com base no tempo despendido para a sua realização, que tem um valor implícito em termos da renda que se deixou de ganhar. Esta generalização econômica de todas as atividades humanas tem sido alvo de inúmeras críticas e, conforme destaca o autor, acaba negligenciando a opção dos “consumidores decepcionados” em “manifestar-se e acabar engajando-se em várias ações, que vão da reclamação estritamente individual (pedido de devolução do dinheiro) à ação popular de interesse geral”. (1983, p. 71).

Numa abordagem mais recente, Bauman (2008) acentua a dualidade relacionada ao papel do consumidor:

No primeiro pólo, os consumidores são representados como o oposto de agentes soberanos: ludibriados por promessas fraudulentas, atraídos, seduzidos, impelidos e manobrados de outras maneiras por pressões flagrantes e sub-reptícias, embora invariavelmente poderosas. No outro extremo, o suposto retrato do consumidor encapsula todas as virtudes pelas quais a modernidade deseja ser louvada – como a racionalidade, a forte autonomia, a capacidade de autodefinição e de auto-afirmação violenta”. (2008, p. 19-20).

Estas “virtudes” sustentam uma rede peculiar de interações humanas, conhecida como “sociedade de consumidores”, que compreende o ambiente existencial do ser humano a partir das relações entre os consumidores e as mercadorias. Nesta perspectiva, Bauman (2008) argumenta que as ligações que conectam os seres humanos teriam sido “colonizadas” pelos mercados, cujas principais regras são:

1- o destino final de toda mercadoria colocada à venda é ser consumida por compradores; 2- os compradores desejam obter mercadorias para consumo se, e apenas se, consumi-las for algo que prometa satisfazer seus desejos; 3- o preço que o potencial consumidor em busca da satisfação está preparado para pagar pelas mercadorias e oferta dependerá da credibilidade dessa promessa e da intensidade desses desejos. (BAUMAN, 2008, p.18).

Apontando para um outro sentido do papel do consumidor na sociedade contemporânea, que concebe a possibilidade de novas formas de ação política a partir da

esfera privada, Portilho (2005) interpreta a dicotomia entre a esfera pública do cidadão e a esfera privada do consumidor de duas formas: “despolitização – de cidadão a consumidor” e “politização – de consumidor a cidadão.” A primeira corrente segue influenciada pelos pensadores da Escola de Frankfurt, que contribuíram para a explicação das origens da sociedade de consumo⁵² e para propagar a “crítica da cultura de massa”. Nessa perspectiva os consumidores são encarados como meros receptores das mensagens publicitárias e dos interesses do mercado. Ao abordar autores como Bauman (2000), que salienta o “fim da cidadania”, e Arendt (1999), que problematiza a “dissolução do espaço público”, Portilho salienta a construção teórica que relaciona a expansão da cultura de consumo ao declínio da esfera pública, à redução da participação política e à crescente privatização da vida diária. Esta perspectiva procura relativizar o ‘poder’ e a ‘autonomia’ dos consumidores de escolher mercadorias e serviços, uma vez que o comportamento do consumidor é influenciado por fatores na esfera da produção (p. 181).

Esta discussão nos remete a análise de Gorz (2005) sobre o modo de consumo das sociedades modernas e a rapidez com que “as coisas” são transformadas em mercadoria. Um exemplo é a transformação do tempo livre e do lazer em mercadorias fornecidas pelo setor privado. Ao refletir sobre a dinâmica de produção do consumidor, aponta que a privatização das vias de acesso às riquezas naturais e aos bens comuns permite a sua transformação em “quase-mercadorias”, que proporcionarão uma renda aos vendedores de direitos de acesso.

O consumidor, individual por definição, foi concebido desde a origem como o contrário do cidadão; como o antídoto da expressão coletiva de necessidades coletivas, contrário ao desejo de mudança social, à preocupação com o bem comum (...). A indústria publicitária não deixaria de preencher uma dupla função, econômica e política, apelando não à imaginação e aos desejos de todos, mas à imaginação e ao desejo de cada um como pessoa privada. Ela não promete aos compradores potenciais uma melhora de sua condição comum, tornando-o um “feliz privilegiado” que pôde oferecer a si mesmo um novo bem, mais raro, melhor, distinto. (GORZ, 2005, p.49).

A mercantilização do bem comum, neste sentido, volta-se contra as premissas do desenvolvimento sustentável como equidade e justiça social, na medida em que promove o consumo desigual de um espaço coletivo. A questão ambiental, enquanto um problema generalizado, é ‘camuflada’ pela indústria publicitária que promete a procura de soluções individuais para problemas coletivos. Neste sentido, a dinâmica de produção e consumo dos espaços e mercadorias reflete uma “socialização anti-social” (GORZ, 2005, p. 49).

Portilho (2005) constatou que as conseqüências do deslocamento da definição de crise ambiental da produção para o consumo podem ser compreendidas de duas maneiras:

⁵² Para uma maior compreensão sobre o conceito de “sociedade de consumo” consultar, dentre outros autores: VEBLEN (1987); BAUDRILLARD (1995); CAMPBELL (2002).

a) como um fortalecimento dos mecanismos de desintegração social e política, favorecendo a apropriação privada dos bens naturais e reduzindo os vínculos de solidariedade e participação na esfera pública e b) como uma potencial força agregadora e emancipatória, que fortalece a participação individual e coletiva nos dilemas e decisões políticas cotidianas, trazendo a questão ambiental para a agenda política. (PORTILHO, 2005, p. 33).

A segunda interpretação, que segue na linha da “politização do consumo”, sinaliza que o deslocamento do cidadão à condição de consumidor engendra uma perspectiva agregadora e emancipatória capaz de fortalecer a inserção da questão ambiental na agenda privada. Nessa linha, Portilho destaca autores como Hirschman (1983), que encara a oscilação da vida pública para a privada e vice-versa como parte de ciclos do comportamento coletivo, influenciada por momentos de satisfação ou decepção frente à participação em atividades públicas. Faz referência também a Canclini (1996) e Giddens (1996), que igualmente não desmerecem a vida privada como espaço de luta pela emancipação. Para Canclini (1996):

Estas ações políticas, pelas quais os consumidores ascendem à condição de cidadãos, implicam numa concepção do mercado não como simples lugar de troca de mercadorias, mas como parte de interações socioculturais mais complexas. Da mesma maneira, o consumo é visto não como a mera posse individual de objetos isolados, mas como apropriação coletiva, em relações de solidariedade e distinção com os outros, de bens que proporcionam satisfações biológicas e simbólicas, que servem para enviar e receber mensagens (p. 66).

Neste contexto, podemos destacar o aspecto da sensibilização do visitante de um parque nacional em relação às questões ambientais. A experiência vivida nestas áreas pode influenciar a percepção do visitante, fazendo-o se sentir co-responsável pela proteção da área, e proporcionar algumas mudanças em suas práticas de consumo no cotidiano, incorporando questões coletivas (economia de água, por exemplo) em situações privadas. Alguns estudos evidenciam o aprendizado dos visitantes a partir de experiências recreativas nos parques nacionais e o potencial que as visitas têm de influenciar as atitudes das pessoas no sentido de se tornarem mais críticas quanto à importância da conservação e utilização sustentável da natureza (KINKER, 1999; ZIMMERMANN, 2006).

Portilho (2005) destaca que inúmeros autores exploram os posicionamentos dos consumidores, como boicotes, formação de cooperativas de consumo, exigência por rotulagens, para tratar da pressão política que propicia a “politização do consumo”. Nesta linha, argumenta que “é preciso permitir a invasão do político na esfera privada”, reconhecendo na atividade de consumo a possibilidade de gerar uma esfera interativa em que:

A vida privada torna-se o locus de novos conflitos políticos em que o aspecto politizador se constitui no fato de que o microcosmo das condutas pessoais se inter-relaciona ao macrocosmo dos problemas globais. (2005, p. 189).

Contudo, ao mesmo tempo em que a autora prioriza a vertente que concebe o surgimento de novas formas de ação política a partir da esfera privada, ela problematiza o conceito de cidadania e a sua banalização pela esfera do consumo. Chama a atenção para o risco de transformar o cidadão num consumidor, que aceita ser cobrado por uma espécie de “obrigação moral e cívica de consumir”. Um exemplo característico da mistura de papéis entre o cidadão e o consumidor é a adoção dos Códigos de Defesa do Consumidor, que funciona como um dos principais instrumentos de defesa dos “direitos do cidadão” (PORTILHO, 2005, p. 184). Ou seja, o direito à cidadania se restringe à condição do indivíduo na qualidade limitada de consumidor. Esta lógica parte do pressuposto de que alguns têm mais direitos do que outros. Com base na análise de Milton Santos (1998) sobre a cidadania no Brasil, a autora coloca que:

No caso brasileiro, desenvolveu-se um conceito de cidadania distante da consciência de pertencimento em relação à coletividade e, através da valorização do consumo, foi estabelecida uma ética individual que aponta para uma sociedade tecnocrática. Em lugar do cidadão formou-se o consumidor, que aceita a ser chamado de usuário, num universo em que alguns são mais cidadãos que outros, dentro de um modelo de cidadania desigual e estratificado. Às massas foi prometido o acesso ao consumo, mas não o acesso e o direito à cidadania (PORTILHO, 2005, p. 181).

Em oposição ao conceito de cidadania vinculada apenas à esfera do consumo, Portilho argumenta que a “nova cidadania” deve redefinir a noção de direitos, incorporando o “direito a ter direitos”, ou seja, a constituição de novos direitos que emergem de lutas específicas e práticas concretas”⁵³(PORTILHO, 2005, p. 192).

Alguns autores argumentam que a abordagem centrada no consumo como a principal vocação dos indivíduos reforça ainda mais as desigualdades entre consumidores ativos e os “consumidores falhos e deficientes” e potencializa questões como direito de acesso, reivindicações de classe, cidadania (GORZ, 2005; BAUMAN, 2008, p.87). Assim, quando o consumo é encarado como a única razão de ser da sociedade, existe o risco da individualização das demandas e, conseqüentemente, da projeção dos benefícios para a escala particular:

Quando se confunde cidadão e consumidor, a educação, a moradia, a saúde, o lazer aparecem como conquistas pessoais e não como direitos sociais. Até mesmo a política passa a ser uma função do consumo (SANTOS, 1998, p. 127).

A mercantilização das relações entre os indivíduos e o espaço público pode causar confusões na própria relação que se estabelece com este espaço. No caso dos parques nacionais, na medida em que a presença dos prestadores de serviços se sobrepõe à da equipe do parque, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos – imagem institucional,

⁵³ Como, por exemplo, o direito à proteção ambiental, o direito à autonomia, o direito à igualdade, o direito à diferença.

foco no consumo, pouca identificação com os objetivos do parque – a relação do público com o parque nacional passa a ser mediada prioritariamente pela ‘rede de consumo’ vinculada ao turismo, propiciando uma ruptura com o sentido de coletividade e responsabilidade frente ao espaço público. Nestes casos, as pontes entre o público e o privado são fragilizadas em função da exagerada artificialização e mercantilização da visita. Esta dinâmica coloca o cidadão em uma posição de ‘visitante-consumidor’, membro de um grupo que tem o ‘direito’ de acesso (e de consumo do espaço). Neste sentido, pode-se supor que os cidadãos, na qualidade de ‘visitantes-consumidores’, não percebem o parque nacional como um bem coletivo, mas como um espaço que ele pode ‘experimentar’ e ‘vivenciar’ mediante o pagamento de uma taxa. Assim, as ações do cidadão passam a se concentrar na esfera privada do consumo que, por sua vez, “passa a ser encarado não apenas como um “direito” ou um “prazer”, mas como um dever do cidadão” (PORTILHO, 2005, p. 184).

Com base na análise realizada nesta seção e no item 3.3 é possível destacar alguns aspectos (Quadro 3.5) que influenciam as esferas pública e privada no âmbito da visitação nos parques nacionais.

esfera pública e privada da visitação nos parques nacionais	
questões imponderáveis / incomensuráveis exemplo: apego, conhecimento, sensação de liberdade, bem-estar	questões mensuráveis exemplo: ingresso, consumo dos serviços de apoio à visitação
valor de existência (natureza em si)	valor de uso (natureza para si)
valorização → sentimento	precificação/valoração → pagamento → compra
apropriação → patrimônio → pertencimento (sentido de <i>ownership</i>)	apropriação → privilégio → individualização
sensibilização → mudança de atitude	regulação → acomodação
cidadão/usuário	cliente/consumidor

Quadro 3.5 – Aspectos que influenciam as esferas pública e privada na visitação nos parques nacionais. Fonte: pesquisa da autora (2008).

O uso público dos parques nacionais pode despertar diferentes formas de apropriação destas áreas, conforme o viés socioeconômico estabelecido na relação entre os atores envolvidos na dinâmica de visitação.

No próximo capítulo serão analisadas as bases legais e conceituais da autorização para a exploração de bens e serviços de apoio à visitação em unidades de conservação, as quais induzem a formalização e a agregação de valor aos serviços prestados. Como será sustentado, elas engendram novos significados na relação entre o visitante e o parque nacional, pois a utilização da área passa a ser mediada principalmente pelo prestador de serviço, ator privado que assume uma função central na dinâmica de visitação nos parques nacionais.

4 EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – BASE LEGAL E CONCEITUAL

Este capítulo apresenta uma análise sobre o processo de autorização para exploração de bens e serviços em unidades de conservação, com base na abordagem do ‘público’ relacionado à esfera pública estatal, considerando o regime de propriedade e o papel do Estado na delegação de uso de bem público e da prestação de serviços de apoio à visitação. Para tanto, foi necessário recorrer à legislação pertinente e à literatura do campo do direito administrativo para apontar as principais características das modalidades de participação da esfera privada na prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais.

4.1 O CONCEITO DE ‘PÚBLICO’ À LUZ DA AUTORIZAÇÃO PARA A EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Para que os parques nacionais cumpram uma de suas funções, a de promover a visitação, com fins de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo em contato com a natureza, é necessário estruturar os serviços correspondentes ao suporte físico e logístico para a realização destas atividades. A prestação destes serviços pode se dar de maneira direta, quando é fornecida pelo próprio Estado, ou indireta, quando o Estado a delega a particulares.

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, dedicou o Capítulo VII ao tema da autorização para a exploração de bens e serviços em UC. O Art. 25 dispõe que “é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade”. Os produtos e serviços característicos das unidades de conservação serão abordados, no caso específico do tema desta pesquisa, como “aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo” (Parágrafo único, inciso I, Art. 25 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000).

Os serviços inerentes aos parques nacionais têm um forte componente ‘público’ em função de três aspectos: (1) são prestados em áreas legalmente instituídas pelo Poder Público, sujeitas a um “regime de interesse público”, com critérios específicos de administração (MILARÉ, 2004, p. 233); (2) o ‘locus’ de realização do serviço é um espaço público, que delimita a posse e o domínio públicos, sendo que a sua gestão está sob a responsabilidade do ICMBio; (3) representam a expressão máxima influenciada pelo artigo

225 da Constituição Federal de 1988, que preconiza que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O termo ‘público’ é comumente vinculado à ‘coisa pública’ (*res pública*), àquilo que pertence ‘a todos’ ou que é de interesse público. O espaço público, por sua vez, pode estar relacionado ao patrimônio coletivo, mas também ser entendido como uma esfera de atuação dos indivíduos, preenchida por relações sociais, políticas e econômicas que produzem a sua existência. A produção da coisa pública ou do espaço público envolve questões ideológicas, de poder, de valores, de legitimidade, de pertencimento (KEINERT, 2007). Para Keinert (2007), o termo público “reporta-se às diversas concepções de estado e de sociedade civil, e, especialmente, às relações entre a esfera estatal e não-estatal – algumas em oposição, outras em complementariedade – criando o espaço público na sua intersecção” (p.61). Esta compreensão aproxima-se do conceito de “esfera pública política”, conforme adotado por Habermas (1997), como uma rede (espaço social) para a comunicação de conteúdos, tomadas de decisão e opiniões.

É possível entender o ‘público’ de variadas formas, mas neste item serão abordadas as referências que auxiliem a compreensão da esfera pública que fundamenta o acesso ao espaço e aos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. O termo ‘público’ será situado em três vertentes principais: no regime de propriedade; na esfera estatal, relacionada ao papel do Estado na delegação de uso de bem público e na prestação de serviços públicos; e na escala de valores (patrimônio, interesses coletivos). Esta última será tratada principalmente no sétimo capítulo.

Ao distinguir diferentes formas de propriedade, a estatal (pública), a não-estatal (pública) e a privada, Bresser-Pereira (1997) amplia o conceito de “público” para além da perspectiva estatal. O autor reconhece a possibilidade de a propriedade pública não-estatal ser regida pelo Direito Privado, admitindo que “ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal” (1997, p. 9). Tal visão compreende que nem tudo que é ‘público’ pertence ao Estado, pois o ‘não-estatal’ é regulado pelo regime privado, o que lhe confere um caráter mais privado do que público. O ‘público’ está nos objetivos, mas a atuação e a operação são privadas. Esta composição entre público e privado pode ser observada na atuação das organizações sociais, fundamentada na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Elas são de direito privado, porém têm fins públicos explicitamente gravados em estatutos e na declaração formal de não objetivar o lucro. A propriedade é pública, “no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado”

(BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 38)

O conceito de 'público' também pode estar atrelado à discussão sobre domínio ou bem público, que por sua vez está diretamente relacionado à propriedade. Neste sentido, o conceito de domínio público diz respeito aos bens afetados a uma função pública ou aos pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal, bem como às suas autarquias e fundações de direito público (FURTADO, 2007). Bandeira de Mello (2004) acrescenta que os bens públicos são aqueles que, embora não pertencentes a tais pessoas⁵⁴, estejam afetados à prestação de um serviço público. Assim, o autor compreende que os bens particulares, como os bens das concessionárias de serviços públicos, ficam submetidos ao mesmo regime jurídico dos bens de propriedade pública na medida em que estiverem afetados a uma atividade pública. Já Furtado (2007) apresenta uma outra compreensão:

Os bens utilizados pelas pessoas de Direito Privado para a prestação de serviços públicos são bens privados sujeitos ao regime jurídico privado. Evidentemente que sua afetação ao desempenho de atividades públicas importa na aplicação de preceitos públicos que derrogam (ou revogam parcialmente) o Direito Privado, e não, diferentemente do que afirma o autor (Bandeira de Mello), na revogação total (ou ab-rogação) do regime privado que cederia lugar ao regime público (FURTADO, 2007, p. 810).

Importa destacar na afirmação do autor a observação dos “preceitos públicos”, que podem englobar, dentre outros, os princípios⁵⁵ para a adequada prestação de serviços públicos, independentemente da prestação direta, pelo Estado, ou indireta, por meio de particulares.

Uma das categorias de bens públicos⁵⁶ estabelecida no Código Civil de 2002 é a de “bens de uso comum”, definidos como aqueles destinados ao uso de toda a população, de forma indistinta. Incluem-se nesta categoria os rios, os mares, as estradas, as ruas, as praças. Embora possam ser utilizados por toda a coletividade, o seu uso pode ser regulado por algumas normas e limitações, como é o caso dos bens naturais presentes em unidades de conservação. De todo modo, Furtado (2007) destaca que a principal particularidade dos bens públicos de uso comum é o fato de serem destinados ao uso da população, ainda que esse uso esteja sujeito a condicionantes ou restrições previstas em lei ou regulamento.

A utilização do bem 'público' é permeada por significados de responsabilização (*accountability*), no sentido de reforçar a noção de patrimônio coletivo. O artigo 225 da Constituição Federal dispõe sobre os direitos, mas também sobre os deveres do Estado e

⁵⁴ União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público.

⁵⁵ Neste item trataremos em detalhes dos princípios para a prestação de serviço adequado: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas.

⁵⁶ As categorias de bens públicos definidas pelo Código Civil são: bens de uso comum; bens de uso especial; bens dominicais (Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil).

da coletividade em defender e preservar os bens de interesse público. O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como salientado por Milaré (2004), não resulta em privilégio especial na escala privada, mas preconiza a “fruição em comum e solidária do mesmo ambiente com todos os seus bens” (p. 138). Nesta mesma linha, Derani (1997) argumenta que a realização individual deste direito fundamental está intimamente ligada à sua realização social por meio da manutenção do patrimônio coletivo, “imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também à realização da sociedade como comunidade, isto é, como âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas, em última análise, à consecução de um objetivo de bem-estar comum” (p. 258).

No entanto, o termo ‘público’ também pode engendrar atitudes de desresponsabilização, motivadas pelo senso comum de que ‘o que é de todos, não é de ninguém’, que conduz a atitudes depredadoras e à exploração descomedida do patrimônio comum. Como discutido no primeiro capítulo, esse é um dos argumentos principais no postulado de Hardin (1968), amplamente divulgado como a “tragédia dos comuns”, que defende a apropriação privada ou estatal dos bens de uso comum como forma de impedir a sua completa exaustão.

A questão ambiental está intimamente vinculada à noção de interesse público, uma vez que coloca no centro do debate diferentes formas de apropriação dos recursos e espaços de uso comum, tanto no nível nacional como internacional. Lepreste (2000) chama a atenção para o fato de que o conceito de interesse público é relativo e elástico. Para “fins práticos”, o autor sugere a definição do interesse público como, “no mínimo, o que permite manter as estruturas essenciais da coletividade, sejam as estruturas políticas (instituições), econômicas (bem-estar), sociais (estabilidade), culturais (valores, patrimônio) ou ecológicas” (p. 64).

Para Derani (2002) o interesse da coletividade é o mesmo que interesse público⁵⁷, identificado pelo Estado no desenvolvimento de suas políticas. Neste sentido, o conceito de interesse coletivo contém um caráter essencialmente político e dinâmico. A autora explica que, ao longo da história do direito administrativo, duas concepções de interesse público se confrontam. A primeira, de cunho utilitarista, reduz o interesse coletivo à soma dos interesses particulares e acredita na possibilidade de se extrair um interesse que represente os interesses de todos os indivíduos. A segunda defende a superação dos interesses particulares e confere ao Estado a missão de perseguir fins que se impõem ao conjunto de indivíduos. Estes ‘fins’, no entanto, não representam a vontade de todos, uma vez que não há sociedade composta por seres humanos idênticos. Isso significa dizer que o interesse

⁵⁷ A autora emprega a expressão “interesse coletivo” com o sentido de interesse da coletividade, relacionando-a ao sentido de “coletivo” do art. 173 da Constituição Federal. (DERANI, 2002, p. 46)

público está influenciado por aspectos da ideologia política e social, sendo a opção do Estado na realização de determinados interesses uma opção ideológica, calcada nos “princípios-essências” (princípios constitucionais que fundam a sociedade) sobre os quais a sociedade deve pautar as suas ações para manter-se coesa. Para a autora, a expressão de coesão social no Estado de direito se dá pela concretização da solidariedade, que possibilita o distanciamento do caráter ideológico por trás do interesse coletivo.

O interesse coletivo é, em síntese, a vontade de preservação da coesão social pelo fortalecimento dos laços de solidariedade [...]. Trata-se de um referencial social, um ideal regulador, parâmetro pelo qual se buscará pautar as decisões estatais em todas as suas instâncias orgânicas [...]. E a solidariedade social é conquistada no constante confronto social de ajuste e transformação das relações existentes. Ora, se afirmo que o interesse coletivo é o princípio regulador das decisões do agente público e que, por isso, não tem um conteúdo pré-estabelecido, devo sublinhar, em tom extravagante, que, para as opções definidas como de interesse coletivo refletirem a solidariedade, é imprescindível o comprometimento do poder público – ver dos agentes públicos – com esta construção (DERANI, 2002, p. 53).

A partir da abordagem acima é possível compreender que a materialização do interesse coletivo por meio do acesso aos serviços públicos legitima a atuação do Estado e evidencia o papel dos agentes públicos na promoção da coesão social. A prestação de serviços públicos vai além da satisfação das necessidades coletivas e abre espaço para a transformação das relações sociais. A fruição do serviço público, neste sentido, funciona como o elo social entre os indivíduos e deve favorecer a redução das desigualdades e o alcance de oportunidades pela sociedade (DERANI, 2002).

A origem dos serviços públicos, conforme salienta Derani (2002), é tema de debate entre duas correntes principais. A primeira, de caráter político e amplo, compreende o serviço público como serviço destinado à coletividade. A segunda está fundada no regime jurídico, que defende que os serviços públicos decorrem de lei. Nesta linha, cabe ao Estado, por meio da lei, definir as atividades consideradas serviços públicos⁵⁸. Esse é o sentido estrito do conceito de serviço público, vinculado à opção do Estado, que assume a execução de determinada atividade de forma direta (por meio dos próprios órgãos que compõe a Administração Pública) ou indiretamente, por meio de concessão, permissão ou autorização. (DI PIETRO, 2000).

⁵⁸ A CF/88 trata no artigo 21, incisos X, XI, XII, XV e XXIII, das atividades de competência da união (navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, etc). No art. 175, dispõe que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A Lei N 9.074, de 7 de julho de 1995, estabelece normas para a concessão e permissão, nos termos da Lei N 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dos seguintes serviços públicos: vias federais, precedidas ou não da execução de obra pública; exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações, precedidas ou não da execução de obras públicas; estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, precedidos ou não de obras públicas; os serviços postais.

Segundo Meirelles (2000), o serviço público é “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (p. 306). Para o autor, esta é a generalidade cabível para classificar as atividades denominadas de ‘serviço público’, pois, fora desses termos, as atividades serão definidas segundo as exigências de cada povo e de cada época.

Após percorrer as origens da atividade prestacional por parte do Estado e as diversas manifestações dessa função estatal, Furtado (2007) salienta que a conceituação do ‘serviço público’ é uma das mais difíceis tarefas no estudo do direito administrativo. O autor propõe a seguinte definição para o serviço público: “a atividade de satisfação das necessidades da população, desenvolvida pelo Estado ou por particulares, por meio da qual são postas utilidades ou comodidades à disposição da coletividade” (p. 714). Com base neste conceito, Furtado sugere a classificação dos serviços públicos em cinco classes de acordo com os seguintes critérios: quanto à forma de prestação (centralizado ou descentralizado); quanto à gestão da prestação dos serviços (direta e indireta); quanto ao público-alvo ou a quem se destina o serviço (serviços gerais e individuais); quanto à titularidade (serviços federais, estaduais e municipais); quanto à essencialidade (serviços essenciais ou não essenciais).

A primeira classe trata das competências das diferentes entidades políticas da federação. A prestação de um determinado serviço é centralizada quando é desenvolvida pela União, pelos Estados ou Municípios. Nos casos em que a prestação de serviços é realizada por entidades administrativas como autarquias, fundações ou empresas públicas, é caracterizada a prestação descentralizada de serviços públicos.

Na segunda classe tem-se a gestão direta quando a prestação de serviços é realizada com os próprios meios da entidade (União, Estado ou Municípios) e a gestão indireta quando é necessária a contratação de serviços de terceiros para proceder à prestação de serviços.

A divisão da classe dos serviços em gerais e individuais permite abordar a questão do serviço público sob a ótica do usuário, isto é, as categorias são diferenciadas com base na parcela de serviço que cada indivíduo usufrui. Serviços como iluminação de vias públicas, por exemplo, são considerados serviços gerais, pois é difícil identificar a parcela de serviço utilizada por cada beneficiário. Porém, quando a energia é fornecida em domicílio, a parcela utilizada por cada usuário é identificável. Esta classificação permitiu a cobrança de taxas para os serviços de caráter compulsório, ou de tarifas, quando os serviços prestados são previamente acordados entre o prestador e o usuário (FURTADO, 2007).

No que tange à quarta classe, a da titularidade, a classificação relaciona as competências dos entes federativos expressamente mencionados na Constituição Federal, além dos serviços que cada entidade pode prestar desde que não invada a esfera de

atuação dos agentes particulares e a esfera privativa de outra entidade política (como o município assumir função reservada à União). A titularidade também está vinculada à forma e à gestão do serviço, quando é admitida a distribuição de atividades públicas por agentes distintos do Estado, como a delegação a particulares. Furtado (2007) salienta que esta dinâmica de delegação da prestação de serviços pelo Estado requer algumas considerações sobre a idéia de interesse público. Nos casos dos serviços de saúde e educação, por exemplo, existem vertentes que defendem que eles são de interesse público, porém podem ser delegados a terceiros pelo Estado. Outras correntes entendem que estes serviços somente são públicos, regulados pelo regime jurídico administrativo, quando exercidos diretamente pelo Estado. Caso contrário, assumem a feição de atividades privadas reguladas por meio do poder de polícia administrativa⁵⁹.

A quinta classificação enfoca a “essencialidade” dos serviços públicos. Os serviços podem ser classificados em essenciais e não-essenciais (FURTADO, 2007) e serviços públicos ou serviços de utilidade pública (MEIRELLES, 2000). Os serviços essenciais ou serviços públicos são imprescindíveis à sobrevivência do indivíduo e do próprio Estado e estão vinculados à satisfação dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2005)⁶⁰. Os serviços não-essenciais ou de utilidade pública são aqueles em que se reconhece a sua conveniência e interesse, pois visam facilitar a vida do indivíduo ao promover maior conforto e bem-estar (MEIRELLES, 2000). Di Pietro (2005) aborda também os serviços públicos próprios e impróprios. Os primeiros dizem respeito aos serviços que atendem a necessidades coletivas e que são prestados pelo Estado ou indiretamente (por meio de concessionários e permissionários). Os serviços ‘impróprios’ também atendem a necessidades coletivas, porém não são assumidos pelo Estado, sendo por ele regulamentadas e fiscalizadas. “Correspondem a atividades privadas e recebem impropriamente o nome de serviços públicos” (DI PIETRO, 2005, p. 103). Para alguns autores, como Meirelles (2000), estes serviços são denominados de “serviços públicos autorizados”, pois são atividades privadas que dependem de autorização do Poder Público, como é o caso dos serviços de táxi.

As classificações acima permitem que alguns serviços de apoio à visitação em parques nacionais (alimentação, hospedagem, aluguel de equipamentos) sejam interpretados, para fins de delegação por parte do Estado, como serviços de utilidade

⁵⁹ A atividade de polícia administrativa se caracteriza por interferir na esfera privada por meio da imposição de limitações ou de restrições ao exercício das liberdades dos particulares. Neste caso, o Estado fixa requisitos para um particular poder, por exemplo, explorar determinada atividade privada (Furtado, 2007).

⁶⁰ LEUZINGER (2007) compreende os direitos fundamentais como “os direitos cujo conteúdo desdobra os conceitos jurídicos de dignidade, de liberdade, de igualdade, dispondo de características que os distinguem de outros direitos, em especial a irrenunciabilidade, a irrevogabilidade, a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a inviolabilidade, a indivisibilidade, a universalidade, a interdependência e a complementariedade”. Acrescenta também que “os direitos fundamentais não são apenas aqueles assim declarados formalmente nos textos legais, mas também outros cujo conteúdo invoque a construção da liberdade, da dignidade da pessoa humana (...)” (p. 21).

pública, não-essenciais e impróprios. É possível também definir um conjunto de serviços e equipamentos básicos, como a manutenção de trilhas de acesso aos principais atrativos do parque, a sinalização e determinados tipos de transporte, que podem ser fornecidos diretamente pelo Estado e mantidos em grande parte com a arrecadação proveniente do ingresso de visitação.

Os serviços e as utilidades públicas cumprem funções distintas. Não se trata de reforçar qual dos dois conjuntos é o mais 'essencial', mas sim de entender a essência da prestação dos serviços ou o "núcleo da atividade prestacional", como propõe Furtado (2007, p. 706). O autor salienta que a expressão 'serviço essencial' insere-se no âmbito dos conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, pode variar conforme a concepção ideológica ou política e em razão do nível de desenvolvimento social, econômico e tecnológico de cada sociedade. Derani (2002) destaca também as inúmeras possibilidades de conceituação de serviços públicos, de acordo com a sociedade, a história, a concepção hegemônica no Estado e a sua compreensão como responsável pela coesão social.

A concepção subjetiva de serviço público é determinada pelo poder do Estado em definir o que é serviço público e como será organizada a Administração Pública. Como contraponto, surge a concepção objetiva do serviço público, a qual considera como público os serviços essenciais, de interesse de toda a coletividade (FURTADO, 2007). Em função da variedade de atividades desenvolvidas pelo Estado, Furtado (2007) propõe a consideração das duas concepções, objetiva e subjetiva, do serviço público:

Devemos defender a construção da teoria unitária do serviço público, que considera aspectos subjetivos, relacionados à titularidade pública do serviço, e aspectos objetivos, de satisfação dos direitos fundamentais. Com base nessa perspectiva unitária, o serviço público pode ser identificado nas seguintes situações: 1. titularidade e exercício exclusivos do Estado; 2. titularidade exclusiva do Estado e exercício sujeito à delegação a particulares; e titularidade e exercício compartilhados entre o Estado e os particulares⁶¹ (FURTADO, 2007, p. 712).

No caso dos parques nacionais, a prestação de serviços de apoio à visitação pode ser desenvolvida com a combinação da titularidade e o exercício exclusivos do Estado e a titularidade exclusiva do Estado e o exercício sujeito à delegação a particulares. Esta classificação se relaciona tanto com a forma de prestação (centralizada ou descentralizada) quanto com a gestão da prestação dos serviços (direta e indireta).

É pertinente destacar outro recorte possível para os serviços públicos apresentado por Derani (2002) e que pode ser relacionado aos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. A autora distingue os serviços inscritos no mercado e os serviços fora-de-mercado. O primeiro relaciona-se aos serviços que portam "interesse comercializável", como

⁶¹ O autor chama a atenção que, em qualquer caso, há que se observar os limites constitucionais ao poder do Estado de assumir determinadas atividades como serviços públicos e de respeitar a esfera privada de atuação dos particulares.

os de comércio e indústria, nos quais o interesse coletivo não se coloca na distribuição coletiva da produção. Os serviços fora-de-mercado, correspondem aos serviços públicos em sentido estrito, de caráter universal, oferecidos igualmente a todos os indivíduos de uma sociedade (luz, transporte, segurança). Ambos os serviços estarão na dependência do interesse público, tanto aqueles que são retirados do mercado para “garantia do acesso da coletividade independentemente do seu poder aquisitivo”, como as atividades que se mantêm no mercado, na forma concorrencial ou monopolista. Estas, embora estejam submetidas ao interesse coletivo, não se revelam na satisfação direta das necessidades da coletividade, porém de maneira indireta por meio do desenvolvimento da produção econômica e na realização de atividades estratégicas. Assim, conforme conclui a autora, “o resultado desta atividade não será um bem a ser distribuído para todos, mas uma solidez da estrutura social-econômica, fortalecendo sua manutenção” (p. 67).

A escolha da forma da prestação de serviços públicos se insere no âmbito discricionário do Poder Público. No entanto, independentemente do arranjo institucional escolhido, a prestação de serviços deve observar os princípios básicos que caracterizam o “serviço adequado” definidos na Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (também conhecida como a Lei de Concessões): regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas. Estes princípios conferem coesão e lógica ao sistema jurídico-administrativo e funcionam como as proposições básicas deste sistema (FURTADO, 2007).

Ainda que os serviços de apoio à visitação nos parques nacionais não sejam considerados ‘serviços públicos’ no sentido estrito, a aplicação subsidiária dos princípios do “serviço adequado” pode orientar, em certa medida, a prestação deles em áreas de domínio público. Isso decorre também do fato de que a autorização para a exploração de bens e serviços inerentes às UC não tem uma normatização própria, que considere as particularidades destas áreas e a consecução de seus objetivos, valendo-se assim da legislação que regulamenta as concessões e as licitações no âmbito da administração pública (WATANABE, 2002; ROCKATESCHEL, 2006).

A regularidade e a continuidade – caracterizadas pela permanência na prestação do serviço – estão vinculadas à concepção de que os serviços públicos existem para atender às necessidades básicas da população e, portanto, devem ser efetivos no tempo, não sendo admitida a sua paralisação mesmo em situações adversas (FURTADO, 2007; DERANI, 2002; AZEVEDO & ALENCAR, 1998).

A eficiência está relacionada à atualidade, que se traduz na constante atualização dos serviços. A eficiência de um determinado serviço requer o planejamento e a busca permanente de soluções que sejam capazes de atender ao maior número de usuários com o menor custo possível para a sociedade. Esse é o sentido de eficiência propagado por

economistas e administradores (FURTADO, 2007).

A legislação vigente sobre a prestação de serviços públicos (Lei 8987, de 13 de fevereiro de 1995) dispõe que a “atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”. Azevedo & Alencar (1998) destacam a atualidade como um dos problemas mais comuns enfrentados pelo Estado, em função da deterioração dos serviços ao longo do tempo. Na medida em que o término do contrato se aproxima e o prestador de serviço recupera o capital investido, diminui o interesse em continuar investindo nos padrões de serviço. É neste momento que a atualidade como requisito essencial do serviço demanda do prestador a permanente melhoria do serviço prestado, garantindo, contudo, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio da revisão das tarifas.

A generalidade refere-se à prestação de serviços de forma a atender igualmente a todos os usuários sem discriminação de raça, sexo, origem, renda, escolaridade, entre outros aspectos. Furtado (2007) salienta que o princípio da igualdade, desenvolvido inicialmente pela doutrina francesa, permite várias vertentes quando aplicado à generalidade dos serviços públicos:

- impessoalidade na prestação – não pode o prestador do serviço público negar a sua prestação a qualquer usuário, que deve receber o mesmo tratamento independentemente do sexo, da opção religiosa, etc;

- não-discriminação tarifária – a isonomia tarifária poderia ser apresentada como decorrência direta da impessoalidade. A não-discriminação tarifária impede a cobrança de tarifas diferenciadas em razão de critérios irrelevantes ou não-generalizáveis, como sexo ou opção religiosa, mas admite a diferenciação em razão de circunstâncias de ordem social, como a renda familiar;

- universalidade – relacionado ao caráter geográfico da prestação do serviço, que impõe ao prestador o dever de estender o fornecimento do serviço a todo o território nacional.

O princípio da cortesia, conforme destaca Furtado (2007), refere-se basicamente ao dever do prestador de serviço de tratar os usuários com respeito.

Por fim, o princípio da modicidade de tarifas pode ser relacionado ao que Derani define como “acessibilidade”, que consiste na promoção do acesso aos bens e serviços de base como um direito fundamental. A autora argumenta que cabe ao Estado a retirada de algumas atividades da relação de mercado, baseadas na disposição do usuário a pagar o preço solicitado por um determinado serviço, quando o importante é a distribuição igualitária dos bens. Esta dinâmica, caracterizada de “subsídio cruzado”, coloca os cidadãos “em pé de igualdade” no acesso aos serviços públicos. Contudo, esta interpretação do princípio da acessibilidade considera principalmente os bens e serviços “de base”, essenciais à

sociedade (correio, telefone, eletricidade, transporte). No entanto, é oportuno destacar que, mesmo as atividades que não foram citadas como “de base”, como a recreação e o lazer em contato com a natureza, podem comportar uma dimensão mais abrangente, no sentido de reforçar “o objetivo da coesão social, de desenvolvimento do laço social, da cidadania social” (2002, p. 68). No que tange aos serviços inerentes aos parques nacionais, bens de uso comum do povo, cumpre ressaltar os serviços prestados pela natureza, que assumem um caráter de ‘serviço público’, na medida em que compõem o ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’, situado no campo dos direitos fundamentais.

Ao enfatizar as falhas de mercado, vinculadas a desigualdades e iniquidades, os princípios da modicidade de tarifa e o de generalidade são transformados em critérios de publicização, possibilitando a consolidação de políticas públicas de caráter universalista, no sentido da democratização de oportunidades (DERANI, 2002).

O princípio da modicidade das tarifas, vinculado à isonomia, obriga os prestadores de serviços a fixarem as tarifas de acordo com parâmetros que permitam alcançar o maior número possível de usuários. Furtado (2007) entende que:

A adoção do princípio da modicidade tarifária importa em que não seja observada a lógica do mercado na fixação do preço a ser cobrado do usuário. De acordo com parâmetros da micro-economia, o preço do produto ou do serviço deve ser fixado de modo a maximizar o lucro do empresário, e não necessariamente de modo a alcançar o número possível de usuários. [...] cumpre ao poder concedente indicar os valores máximos e, quando possível, admitir mecanismos de competição de modo a forçar os prestadores do serviço a reduzir as tarifas cobradas (FURTADO, 2007, p.718).

Por um lado, conforme orienta Furtado (2007), a lógica utilizada na prestação de serviços públicos não deve estar pautada no mercado, mas sim em parâmetros sociais e de renda que subsidiem o estabelecimento de preços módicos, acessíveis aos usuários. Porém, quais parâmetros o Estado deve utilizar para definir o valor máximo para um serviço que é, em grande medida, orientado pela lógica de mercado, como no caso dos serviços e das atividades de apoio à visita nos parques nacionais? A prestação destes serviços requer a adoção de equipamentos e técnicas que promovam a qualidade, a segurança e o menor impacto ambiental durante a realização das atividades. Para tanto, é necessário que o prestador de serviço invista no seu empreendimento para propiciar o atendimento dos requisitos necessários ao desenvolvimento da atividade, podendo ocasionar um aumento no preço cobrado dos visitantes. Isso não significa, no entanto, que o processo de agregação de valor ao serviço prestado dentro de um parque nacional deva ser pautado prioritariamente nos preceitos da esfera privada. Por se tratar de um parque nacional, área sujeita a regime de interesse público, a exploração comercial de serviços deve se basear em um conjunto de critérios e princípios que busquem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a definição de valores condizentes com o serviço prestado e, de

maneira mais ampla, o alcance dos objetivos de sua criação.

No entendimento de Justen Filho (2006), a modicidade tarifária pode afetar a própria decisão quanto à concepção do serviço público, pois o grau de sofisticação do serviço pode tornar inviável a sua fruição por parte dos usuários. No caso dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, de caráter comercial, a aplicação do princípio da modicidade pode estar atrelado ao fato de o Estado buscar um equilíbrio entre as opções de serviços disponibilizadas aos visitantes. Isso indica que as opções de serviços devem atender a grupos com diferentes padrões aquisitivos. Neste sentido, os parques nacionais podem propiciar diversas alternativas de apoio à visitação e não necessariamente apenas um conjunto de serviços com um alto padrão de sofisticação (e preços compatíveis), favorecendo apenas uma parcela da sociedade.

Ao estabelecer as bases para a prestação de serviço adequado, a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, possibilitou a definição de uma série de princípios que devem ser observados na prestação de serviços públicos, independentemente do tipo, da titularidade e da forma de delegação de serviços a particulares. No que tange à prestação de serviços de apoio à visitação, estes princípios podem ser utilizados por analogia, com vistas ao seu desenvolvimento adequado e responsável nos parques nacionais. Nos próximos itens, serão analisados os conceitos que permeiam a delegação de uso de bem público e da prestação de serviços públicos pelo Estado e as suas diferentes modalidades de implementação.

4.2 BASES CONCEITUAIS E IDEOLÓGICAS SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS

Para fundamentar a discussão sobre a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, faz-se necessário traçar um breve histórico sobre as diferentes abordagens conceituais e políticas da função prestacional do Estado.

A prestação de serviços pelo Estado nos tempos das monarquias absolutistas e do Estado-polícia se limitava a um conjunto de atividades preponderantemente coativas, sendo considerados serviços essenciais apenas a manutenção da segurança pública e a administração da justiça. Com o advento da revolução industrial, o aumento da população urbana e o surgimento das concepções mercantins, o Estado ampliou a sua atuação na prestação de um conjunto de serviços voltados ao atendimento das necessidades da população, especialmente saúde e educação. O desempenho destas funções impulsionou a reestruturação da administração pública e a formação das bases do Estado moderno e do direito administrativo (FURTADO, 2007; AZEVEDO & ALENCAR, 1998).

Bursztyn (1998) salienta duas diferentes abordagens no desenvolvimento de novas funções por parte do Estado, “a incorporação por parte do setor público de uma atividade

que já existia anteriormente, mas não em escala universalizada, ou pelo aparecimento de uma nova preocupação social, que se torna objeto de políticas de regulação ou de regulamentações” (p. 149).

Com o fortalecimento do Estado Democrático e Social, desempenhando tarefas de empresário, de investidor e de prestador de serviços, iniciou-se o “agigantamento estatal” com empresas estatais responsáveis por diversas atividades em todos os setores da sociedade e da economia. Esta dinâmica resultou em um Estado “grande, ineficiente e caro”. O fim do século XX evidenciou a necessidade de uma nova evolução na concepção de Estado. A atuação do Estado não estaria restrita à prestação direta de serviços à população, mas ele seria um agente incentivador ou parceiro de entidades privadas que se dedicassem ao desempenho de serviços de interesse da população (FURTADO, p. 33). Neste contexto, os conceitos que apontam uma nova forma de participação do Estado na esfera econômica e social como “Estado Mínimo”, “desestatização”, “desregulação”, “deregulamentação”, “privatização”, “competitividade” passaram a ser incorporados nas estruturas básicas das políticas públicas. “Não por acaso, todos os conceitos acima têm uma base etimológica de reversão de alguma tendência (“des...”) ou de inibição da natureza pública, no rumo de uma individualização (a ótica do *eu*, no lugar da do *nós*) (BURSZTYN, 1998, p. 142).

A partir dos anos 1990, iniciou-se o processo de reforma gerencial do Estado, com o objetivo de torná-lo mais eficiente para garantir os direitos sociais por meio do fornecimento de serviços de educação, saúde, previdência e assistência social. A eficiência na prestação destes serviços seria a condição de legitimidade do próprio Estado e de seus governantes (BRESSER-PEREIRA, 2007). A reforma gerencial, argumenta Bresser-Pereira (2007), tornou-se premente após a era Collor, marcada por padrões neoliberais de desenvolvimento, com uma visão equivocada de reforma do Estado que resultou no corte de funcionários, na redução de salários e na diminuição do tamanho do Estado.

A solução para os grandes problemas brasileiros não era substituir o Estado pelo mercado, como a ideologia liberal propunha, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 34).

A reforma gerencial ou reforma da gestão pública⁶² inspirou-se num modelo que implicaria em mudanças estruturais e de gestão⁶³. O modelo estrutural da reforma do estado

⁶² Em 1995 foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. “A reforma partiu de uma série de perguntas de caráter estrutural que tinham como pressuposto gerencial o fato de que a descentralização, a conseqüente autonomia dos gestores e a sua responsabilização por resultados tornam os gestores e os executores mais motivados e as agências mais eficientes”(BRESSER-PEREIRA, p. 37).

⁶³ Bresser-Pereira salienta que a nova estrutura do aparelho do Estado estava baseada em duas novas instituições organizacionais: “as agências executivas (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e as organizações sociais (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços

brasileiro apresentou três setores básicos para o funcionamento de um Estado moderno: o setor das atividades exclusivas de Estado (núcleos estratégicos e agências executivas ou reguladoras); os serviços sociais e científicos, com forte financiamento do Estado; e o setor de produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Para o desenvolvimento dos serviços sociais e científicos, surge uma categoria “intermediária” entre a propriedade pública e a propriedade privada. Trata-se das organizações públicas não-estatais, que podem ser financiadas em grande parte pelo Estado. Estas organizações, chamadas de “organizações sociais”, foram criadas com o objetivo de garantir a prestação de serviços sociais e científicos de maneira eficiente. Os seus serviços eram defendidos como mais “confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam o lucro ao invés do interesse público” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.38). O setor de produção de bens e serviços para o mercado estaria orientado por outros arranjos jurídicos que permitissem ao Estado delegar a prestação de serviços a particulares.

Foi nesse período da reforma do Estado que foi promulgada a Lei 9.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal. A reforma priorizava a contratação de empresas e serviços terceirizados e a descentralização da prestação de serviços públicos por meio de organizações sociais, agências reguladoras e agências executivas.

A partir de 1995, a reforma gerencial apostou na consolidação do Estado moderno por meio de mudanças estruturais e de novos instrumentos de gestão. Uma das inovações foi o estabelecimento de formas descentralizadas de prestação de serviços públicos, preconizadas como mais democráticas, eficientes e mais capazes de elevar o bem-estar da população (ARRETCHE, 1996). Neste sentido, a descentralização pode ser entendida como um termo que resume o caminho para a consolidação de instrumentos desenvolvidos pelo Estado para delegar a prestação de serviços públicos a terceiros. Em consonância com a corrente de descentralização das funções do Estado, surgem outros termos como privatização e terceirização, utilizados de maneira genérica para caracterizar a transferência de um serviço realizado pelo poder público para o poder privado, em diferentes escalas. A privatização, no sentido mais exato do termo, significa a transferência de propriedades de bens de produção públicos para o agente econômico privado, como explica Derani (2002):

Dá-se o nome de privatização à transferência de um serviço realizado pelo poder público para o poder privado e também à transferência da propriedade de bens de produção públicos para o agente econômico privado. Pela primeira modalidade, a titularidade do serviço continua sendo do poder público, mas seu exercício é transferido para o agente privado. [...] Outro modo de transferência de poder público ao poder privado, além do

sociais e competitivos)”. Além destes dois aspectos, a reforma propôs uma nova forma de gestão pública baseada na responsabilização por resultados através dos contratos de gestão (2007, p. 36).

poder de exercer determinada atividade, é a transferência da propriedade pública dos bens de produção para o setor privado. O Estado vende seus ativos, retirando-se da atividade produtiva que desempenhava – atividade que poderia ser de mercado ou fora de mercado. (p. 110).

A terceirização se consolida na forma de um contrato com uma empresa para a realização de um determinado serviço, como a cobrança de ingresso ou a vigilância patrimonial. Cavalcante Junior (1996), ao analisar as relações de trabalho no processo de industrialização, trata a terceirização como um neologismo cunhado a partir da palavra “terceiro”, que seria o intermediário ou interveniente, na linguagem empresarial. A terceirização ficou conhecida como uma técnica de administração através da qual se interpõe um terceiro, geralmente uma empresa (p. 71).

A Classificação Nacional de Atividades Econômicas realizada pelo IBGE (2007) utiliza o termo tercerização da seguinte forma:

Quando uma unidade de produção (unidade contratante) contrata outra unidade (unidade contratada) para realizar tarefas específicas, tais como o fornecimento de mão-de-obra, a execução de funções de apoio ou de partes do processo de produção, ou ainda o processo completo de sua atividade produtiva na produção de bens e serviços. A terceirização envolve tanto atividades de apoio administrativo como a execução de parte da função produtiva, podendo abarcar uma maior ou menor extensão do processo produtivo e ocorrer em atividades de produção de bens ou de serviços. (p. 27)

Para Di Pietro (2005), existe certo consenso entre os doutrinadores do direito do trabalho em definir a terceirização como a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiro para o desempenho de atividade-meio.

No que diz respeito à busca pela eficiência em diversos setores, inclusive no público, convém salientar a análise de Bursztyn (1998) sobre o papel do Estado no processo de descentralização dos serviços públicos:

O debate sobre eficiência, que tem servido de pano de fundo às teses de redução do tamanho do Estado, deve estar, portanto, condicionado a dois parâmetros bem claros e diferenciados: por um lado, a busca de um melhor desempenho, que envolve decisões e técnicas administrativas; e, por outro, a revisão do papel e das funções do poder público. Este último aspecto, que aparece nas pautas de discussão sobre reformas do Estado, não pode ser confundido com o primeiro. Ele deve, na verdade, ser avaliado à luz das particularidades de cada sociedade, do grau de pertinência e atualidade de cada uma das funções do poder público, das possibilidades e riscos de uma transferência de competências públicas a esferas privadas ou públicas não-estatais (p. 150).

Em 1997, a delegação de serviços públicos a particulares foi reforçada no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº9.941, de 9 de setembro de 1997) que apresentava, dentre outros, o objetivo de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”. Para tanto, as desestatizações seriam executadas mediante as seguintes

“modalidades operacionais”: concessão, permissão, autorização de serviços públicos, dentre outras.

Acompanhando estas mudanças, o IBAMA publicou em 1999 o documento “Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação” (IBAMA/GTZ, 1999). A terceirização dos serviços, da maneira como foi divulgada no documento, refere-se à prestação de serviços de forma descentralizada e de execução indireta, previstas por meio das seguintes modalidades: concessão, permissão e autorização. Os instrumentos legais que regem essas modalidades nos parques nacionais são basicamente a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também chamada de Lei de Licitações e, subsidiariamente, a Lei nº 9.987, de 13 de fevereiro de 1995, também conhecida como Lei das Concessões.

Em 2000, com a publicação da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC), foram formalizados dois instrumentos que possibilitam o desenvolvimento de serviços e atividades de apoio à gestão de UC. O primeiro refere-se à autorização para exploração de bens e serviços inerentes às UC. O segundo diz respeito à gestão compartilhada de UC com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) com objetivos afins aos da unidade.

O processo de descentralização baseia-se em diferentes argumentações e posicionamentos ideológicos. Uma vertente defende o “estado cooperativo”, conforme destacado abaixo por Furtado (2007), em que as instituições governamentais são chamadas a agir como parceiras do setor privado, com base em instrumentos que as permitam agir de forma harmoniosa e negocial com os particulares.

É imperioso reconhecer a necessidade de adaptar o sistema jurídico vigente a essa nova realidade, definindo de forma mais adequada o papel dos entes públicos e a forma como se relacionam com o setor privado. Esta solução certamente é a mais adequada do que a simples desqualificação do Estado como instrumento realizador dos direitos fundamentais – tese que vigorou ao longo da década de 1990 (FURTADO, 2007, p. 33).

Na linha da “cooperação”, o SNUC apresenta como diretriz a busca pelo apoio e pela cooperação de organizações não governamentais, de organizações privadas e de pessoas físicas para o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, de lazer e de turismo. (BRASIL, 2002). Contudo, algumas correntes utilizam como ‘bandeira’ a crônica deficiência de recursos humanos e físicos dos órgãos públicos e prioriza a busca de soluções fora do Estado, especialmente por meio de investimentos de capital privado.

O documento intitulado *Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina* publicado pela Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas (REDPARQUES, 2007), com o apoio da FAO, destaca que:

La conservación y la gestión sostenible de áreas protegidas – con miras a asegurar la diversidad, los servicios ambientales de los ecosistemas y los valores culturales – depende del esfuerzo de colaboración de muchos actores y no es posible pensar, como se hacía antes, que esta gestión está preferentemente en manos y en responsabilidad de las instituciones públicas y de organismos del orden nacional, pues una adecuada representación de los valores de la diversidad biológica en cada país depende de herramientas e incentivos para la conservación y de la complementariedad y esfuerzo conjunto de los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad en su conjunto. (2007, p. 1).

A fragilidade das instituições responsáveis pela administração das áreas protegidas, sobretudo nos âmbitos econômico, político e técnico, é uma questão trivial no debate sobre a efetividade do seu manejo. A argumentação no sentido de que administração estatal é raramente associada ao manejo bem sucedido em países em desenvolvimento tem favorecido a defesa da privatização, da terceirização e da descentralização no campo da conservação (FENNY *et al.*, 1990; KRAMER *et al.*, 2002; TONI & KAIMOWITZ, 2003).

Ao estudar a gestão florestal na Amazônia, Toni & Kaimowitz (2003) salientam que o argumento mais utilizado pelos defensores da privatização costuma se apegar à crença de que agentes privados têm a maior eficiência na prestação de serviços públicos. No entanto, chamam a atenção para o fato de que órgãos privados podem ser tão ou mais centralizados, burocratizados e distantes da população quanto as organizações governamentais. Para os autores, “não há garantia alguma de que a privatização aproxime as instâncias decisórias ou executoras de políticas públicas de sua população-alvo, ou seja, de que torne as políticas públicas mais eficientes e democráticas” (2003, p. 32). Neste sentido, é oportuno destacar a complexidade de sentidos que permeiam o termo descentralização:

A descentralização pode ser tanto o objetivo e resultado esperado de uma política governamental, como também fruto da incapacidade e ineficácia das autoridades centrais de atingir a sociedade e prover-lhe os serviços que necessita. Neste último caso, organizações alheias ao aparelho estatal central podem ocupar espontaneamente o vácuo de poder assumir tarefas do Estado. Em outros casos, este poder é deliberadamente concedido pelo Estado a terceiros, sob a forma de privatização (TONI e KAIMOWITZ, 2003, p.32).

A justificativa relacionada à carência de investimentos por parte do Estado abre espaço para críticas fundadas no exame de outros setores de serviços como telecomunicações⁶⁴, por exemplo. Essas críticas acabam servindo de referência para acusações relacionadas “à privatização ou à terceirização” das áreas protegidas, conforme destaca Goldemberg (*apud* CETESB/SMA, 2003):

Estamos fazendo um esforço considerável para melhorar as unidades de conservação, mas, entre outras, a tarefa é simplesmente grande demais

⁶⁴ A crônica publicada por Biondi (1999), intitulada “O Brasil privatizado – um balanço do desmonte do Estado”, trata ironicamente do processo de privatização dos bancos, ferrovias, rodovias brasileiras: “Compre você também uma empresa pública, um banco, uma ferrovia, uma rodovia, um porto. O governo vende baratíssimo. Ou pode doar”.

para o Estado de São Paulo. Esta afirmação dá imediatamente a idéia de que o Estado de São Paulo quer terceirizar suas UC e “vender as jóias da coroa”. Isto tem sido explorado politicamente, mas não é verdade (CETESB/SMA, 2003, p. 13)⁶⁵.

Neste sentido, Gonchorosky (*apud* CETESB/SMA, 2003), ao apresentar a experiência das concessões no Parque Nacional do Iguaçu (PR)⁶⁶ defende que ela não significa a privatização das UC, pois a gestão delas continua a ser uma função do Estado. O instrumento utilizado no parque é a concessão dos serviços, em que a instituição responsável pela administração das UC busca “parceiros” que queiram investir na melhoria da qualidade dos serviços.⁶⁷ Gorini, Mendes & Carvalho (2006) salientam que os investimentos privados no PN Iguaçu possibilitaram um novo padrão de atendimento ao visitante e uma significativa melhoria na infra-estrutura de apoio à visitação (construção de estacionamento, centro de visitantes, área de exposição, restaurante, além de novos atrativos e passeios).

Rocktaeschel (2006) destaca que a terceirização de serviços é utilizada em função da necessidade das instituições diminuírem a administração e execução de atividades-meio, para se concentrarem nas atividades finalísticas, delegando a terceiros aquilo que é necessário, mas que não constitui sua vocação. O conceito de terceirização em áreas protegidas, defendido pela autora como um instrumento compatível com a conservação, parte da premissa de que:

Sem abrir mão da administração, do gerenciamento, da jurisdição e da responsabilidade civil sobre as UC, o governo deve promover, por meio de concessões e outras formas de terceirização administrativa, facilidades e serviços necessários ao uso, ao entretenimento e à recreação dos visitantes (ROCKTAESCHEL, 2006, p. 77).

O Estado pode conceder a prestação de serviços de apoio à visitação, porém a área que compreende o parque nacional continua sendo pública. Isto é, concede-se a prestação de serviços de apoio, mas não há a transferência de propriedade. Neste sentido, destacamos o esclarecimento de Meirelles:

Pela concessão, o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega apenas a execução do serviço, nos limites e nas condições legais ou contratuais, sempre sujeita à regulamentação e fiscalização do poder

⁶⁵ Informação fornecida por José Goldemberg no Seminário Internacional: Construindo um Modelo de co-gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo, realizado em São Paulo, em 5 de maio de 2003. (CETESB/SMA, 2003, p. 13).

⁶⁶ O processo de concessão de serviços de apoio ao turismo no Parque Nacional do Iguaçu, de acordo com os registros encontrados, teve início em 1997. Desde então, a experiência desenvolvida no parque tem sido alvo de inúmeras análises e críticas relacionadas aos aspectos positivos e negativos do modelo adotado. Embora o PN Iguaçu não tenha sido selecionado para o nosso estudo, sua experiência será frequentemente abordada neste trabalho. Para fundamentar a abordagem da experiência do Parque Nacional do Iguaçu, a pesquisa baseou-se em fontes secundárias.

⁶⁷ Informação fornecida por Júlio Gonchorosky no Seminário Internacional: Construindo um Modelo de co-gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo, realizado em São Paulo, em 5 de maio de 2003. (CETESB/SMA, 2003, p. 20).

concedente (MEIRELLES, 2000, p. 351).

A transferência de certos serviços a terceiros é defendida como uma forma de potencializar, de maneira sustentável, o aproveitamento dos recursos da unidade de conservação, ao mesmo tempo em que canaliza os esforços dos órgãos responsáveis pela administração destas áreas para atividades como controle, fiscalização e proteção dos recursos naturais. O estudo elaborado por Gorini, Mendes & Carvalho (2006) destaca como um dos pontos benéficos das concessões, a possibilidade de os administradores públicos estarem 'liberados' para "suas funções mais nobres, voltadas para a preservação em si" (p. 185).

Kramer *et al.* (2002), ao analisarem o papel da iniciativa privada no manejo das áreas protegidas, afirmam que a "privatização da conservação" pode assumir várias formas, desde contratos para prover serviços específicos, como alimentação e alojamento, até parcerias público-privadas para o manejo dos parques nacionais. O "papel" da iniciativa privada foi analisado de maneira ampla pelos autores, incluindo áreas privadas e áreas manejadas por organizações não-governamentais. Embora os estudos de caso analisados pelos autores apresentem realidades distintas, em termos legais e institucionais, da realidade dos parques nacionais brasileiros, é pertinente abordar o espectro de organizações identificadas como possíveis 'parceiras' na gestão de áreas protegidas. O espectro apresenta, de um lado, as agências estatais, e no outro extremo as organizações privadas com fins lucrativos. Entre estas duas instâncias, encontram-se as agências paraestatais (autoridades encarregadas de parques que se beneficiem de certo grau de independência); organizações de interesse (comunidades e pequenos grupos de indivíduos) e as organizações privadas sem fins lucrativos. O termo 'parceiras' foi utilizado para reforçar que, no caso dos parques nacionais, a posse e o domínio são públicos, sendo incentivada a gestão integrada com outras instituições para os serviços de apoio à visitação, as funções administrativas, o apoio à pesquisa, entre outras.

Contudo, em que pesem os argumentos a favor da delegação dos serviços de apoio à visitação para a iniciativa privada, alguns autores como More & Manning (2004) ressaltam que esse processo pode fragilizar a função "pública" dos parques nacionais. Salientam que em vários países como Austrália, Canadá e Estados Unidos, existe uma tendência de rotular o governo como um problema, enquanto a iniciativa privada é encarada como a solução.

Os defensores da privatização argumentam que os serviços dos parques nacionais podem ser fornecidos de maneira mais eficiente sob a responsabilidade da iniciativa privada e que estas áreas estariam melhor protegidas para as futuras gerações. Infelizmente, uma política como essa pode incentivar a elitização ao preservar os benefícios dos parques nacionais e das áreas protegidas para os *wealthy* enquanto ignoram a crescente desigualdade social em muitos destes países (MORE &

MANNING, 2004, p. 294)⁶⁸.

Para os autores, a igualdade de acesso é a primeira função do manejo público dos parques nacionais e que, portanto, é necessário examinar as políticas relacionadas ao uso destas áreas para assegurar que os seus benefícios sejam distribuídos de maneira equitativa para sociedade.

Outro viés da concessão de serviços de apoio à visitação está relacionado aos seus benefícios econômicos e ao potencial deste mecanismo de financiar as unidades de conservação. Apesar de estar previsto no SNUC que a autorização para exploração comercial de serviços em UC sujeitará o explorador a pagamento, o dispositivo não determina as formas de pagamento. Os encargos financeiros das concessionárias, devidamente previstos em contrato, podem estar relacionados ao pagamento de um valor fixo (anual ou de acordo com o período de vigência do contrato) e/ou um valor variável sobre o faturamento mensal ou anual. Outra forma de pagamento do concessionário, a qual poderia contribuir para aprimorar os serviços e as estruturas de apoio à visitação, consiste em destinar uma parte dos recursos obtidos com a concessão para custear a manutenção de equipamentos e/ou áreas vinculadas ao serviço prestado, a elaboração de projetos de apoio à conservação da UC, a produção de materiais informativos e de divulgação sobre a UC, entre outros. Esta parece ser uma das maneiras encontradas pelos órgãos gestores de 'financiar' a gestão das UC, ao invés do simples recebimento de uma porcentagem sobre o faturamento da empresa. O fluxo de arrecadação e de aplicação dos recursos oriundos da visitação não garante, porém, que a maior parte da receita obtida com as concessões seja aplicada no próprio parque (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007; ROCKTAESCHEL, 2006; GORINI, MENDES & CARVALHO, 2006).

O Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, dispõe em seu Art. 29, que "a autorização para exploração comercial de produto, sub-produto ou serviço de Unidade de Conservação deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade". Os estudos de viabilidade econômica contratados pelo ICMBio visam embasar os editais de licitação no que se refere à necessidade de investimento por parte do interessado e aos cenários de retorno do capital investido considerando o fluxo de visitantes, a capacidade de suporte⁶⁹ e os preços justos para os usuários.

As atividades ou serviços passíveis para a exploração comercial devem estar previstas nos planos de manejo⁷⁰ das unidades. Este documento deverá apontar, de acordo com o

⁶⁸ Trecho traduzido pela autora.

⁶⁹ A capacidade de suporte relacionada à visitação nos parques nacionais será tratada no quinto capítulo.

⁷⁰ "Plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade".

zoneamento da área, os parâmetros que irão subsidiar a definição da capacidade de suporte das atividades e dos atrativos do parque, além de orientar a forma de prestação dos serviços, definir se ela deve ser realizada de maneira direta pelo ICMBio, de maneira indireta por meio da delegação a particulares, ou por meio de uma combinação entre estas. Assim, para que a exploração comercial de determinado serviço se concretize é necessário alcançar algumas etapas como a elaboração do plano de manejo e o estudo de viabilidade econômica.

A prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais é comumente vinculada ao potencial do turismo de dinamizar a economia local por meio da geração de postos de trabalho, incremento de renda, diversificação econômica, entre outros. Um ponto de interesse nesta pesquisa é a participação da população que vive nas áreas de influência dos parques nacionais na prestação de serviços nestas áreas. Quais são as possibilidades de participação da população local na prestação de serviços, considerando as diferentes modalidades de prestação de serviços (concessão, permissão, autorização, gestão compartilhada com OSCIP) e quais são as suas respectivas limitações?

O Art. 28 do Decreto 4.340/2002 estabelece que o órgão executor, responsável pela administração das unidades de conservação, deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor. Para aprofundar a compreensão sobre os aspectos jurídicos e legais vinculados à prestação de serviços públicos, mais especificamente de serviços de apoio à visitação, foram consultadas diversas fontes, como doutrinas relacionadas ao direito administrativo, instruções normativas do Tribunal de Contas da União, pesquisas relacionadas ao tema e pareceres jurídicos. A seguir serão apresentadas as principais características das modalidades de prestação de serviços à luz das possibilidades de sua aplicação no contexto dos parques nacionais.

4.3 MODALIDADES DE DELEGAÇÃO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A doutrina do direito administrativo é formada por várias correntes, que apresentam interpretações sobre a base legal e sua respectiva aplicação no âmbito da administração pública. Hely Lopes Meirelles (2000) e Celso Bandeira de Mello (2004) são considerados autores clássicos na área. Outros como Di Pietro (2005 e 2006), Justen Filho (2006) e Furtado (2007) propõem uma releitura da doutrina majoritária com base na jurisprudência e na aplicação recente da legislação. A doutrina é passível de discussão, pois depende do

(Art 2º, inciso XVII, Lei 9.985/2000).

posicionamento e da concepção de cada autor com relação a diferentes situações ou caso estudado.

A análise empreendida neste item não tem a pretensão de esgotar todos os meandros do direito administrativo, mas analisar as diferentes modalidades de delegação de uso de bem público e de prestação de serviços, tomando como referencial os princípios relacionados ao “serviço adequado” e as particularidades dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. A partir da compreensão de cada modalidade é possível identificar os arranjos que podem melhor atender às diferentes situações e características das UC.

4.3.1 Da concessão para exploração de bens e serviços.

O instituto da concessão de serviço público representa o primeiro instrumento de que se valeu o direito administrativo para transferir a particulares a gestão dos serviços públicos. Inicialmente, ainda no século XIX, o instituto era utilizado basicamente para incentivar a aplicação de investimentos privados em áreas como o transporte, que demandavam a execução de obras para instalação de ferrovias. A partir do século XX, principalmente na década de 1990, a adoção da concessão ampliou-se para outros setores como elétrico, telefônico e gás (FURTADO, 2007; DERANI, 2002; AZEVEDO & ALENCAR, 1998).

Os serviços públicos concedidos⁷¹ são aqueles em que o Poder Público, por meio de licitação⁷², na modalidade de concorrência, delega a sua prestação à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

A concessão pode ser utilizada em diferentes sentidos, conforme o tipo de atividade em que o Estado quer a parceria com o particular. Di Pietro (2005) explica que a concessão pode significar:

a delegação de serviço público ao particular (concessão de serviço público), a delegação da execução de obra pública (concessão de obra pública), a utilização de bem público por particular, com ou sem possibilidade de exploração comercial (concessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso para fins de moradia, concessão para exploração de minas e jazidas) (2005, p.83).

Neste item serão analisadas a concessão para a prestação de serviço público e a concessão de uso de bem público. Esta diferenciação cabe também para os institutos da permissão e da autorização, abordados em seguida.

⁷¹ A título de ilustração recorremos ao Dicionário Folha/Aurélio para verificar o sentido econômico de concessão: “3. *Econ.* Privilégio que o governo concede a uma empresa para que explore, em regime de monopólio, um serviço de utilidade pública. 4. *Econ.* Privilégio concedido pelo Estado a uma empresa ou indivíduo para que explore, mediante contrato, recursos naturais cuja propriedade, segundo a Constituição, não pode ser privada”.

⁷² Existem diferentes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão eletrônico. (Lei 8. 666, de 21 de junho de 1993 e Lei 10.520 de 17 de julho de 2002).

A concessão de uso de bens públicos⁷³ é definida por Meirelles (2000) da seguinte forma: “é o contrato administrativo pelo qual o poder público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica” (2000, p. 478). Da mesma forma que a concessão para a prestação de serviços, a concessão de uso exige a licitação, nos termos da Lei 8.666/93.

Bandeira de Mello (2004) define o instrumento da concessão de serviços públicos da seguinte maneira:

É o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço (MELLO, 2004, p.96).

O conceito elaborado por Bandeira de Mello (2004) dá ênfase ao equilíbrio econômico financeiro, que deve estar previsto no contrato de concessão. No próximo capítulo serão analisados os aspectos econômicos que permeiam o processo de concessão.

A Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a instituição de parcerias público-privadas (PPP) na Administração Pública, define duas categorias de concessão, além da concessão de serviço público e da concessão de serviço público precedida de obra pública (definidas pela Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, também conhecida como Lei das Concessões):

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (Art. 2º da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

A concessão patrocinada, diferentemente da concessão de serviços públicos nos termos da Lei de Concessões, ocorre “se o projeto não for auto-sustentável, no sentido de que as receitas a serem pagas pelos usuários não forem suficientes para fazer frente às despesas, o que afastaria investidores privados”. Nestes casos, a concessão envolve a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Essa categoria de concessão é indicada para grandes empreendimentos, pois somente é admitida a aplicação de PPP para contratos superiores a R\$ 20 milhões (FURTADO, 2007, p. 596).

Para dar início ao processo de concessão, Azevedo & Alencar (1998) destacam que é indispensável a definição de ato do poder concedente justificando e delimitando a concessão e fixando com precisão o seu objeto, ou seja, qual o serviço (ou serviços) a ser

⁷³ A Lei 9.636/98 indica as hipóteses em que se deve utilizar cada um dos institutos (concessão, permissão e autorização) no caso da exploração de bens públicos.

concedido, a área de abrangência de sua prestação e o prazo da concessão.

No caso dos parques nacionais, o Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002 define os serviços e as atividades passíveis de exploração por terceiros em UC, que também devem estar previstos no seu plano de manejo e fundamentados em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor. Além disso, o ICMBio, ao se preparar para conceder serviços em UC, deve elaborar um documento, conhecido como projeto básico⁷⁴, contendo a justificativa, o objeto, a área, o prazo e as diretrizes para cada concessão. Essas informações são as referências básicas para a redação dos editais de licitação.

Furtado (2007) apresenta alguns requisitos necessários à prestação de serviços públicos sob o regime de concessão, dentre os quais, se destacam: o serviço a ser delegado deve admitir a sua exploração em caráter empresarial, em que as receitas auferidas pelo concessionário sejam suficientes para cobrir as despesas necessárias à prestação de serviços; o serviço deve ser prestado à população, sendo o concessionário remunerado pelo usuário por meio de pagamento de tarifa; deve-se tratar de serviço *uti singuli*, isto é, aquele em que o destinatário é identificado.⁷⁵

Outros aspectos característicos da concessão são o perfil do concessionário e o formato de delegação do serviço. A Lei de Concessões limita a delegação de concessão à pessoa jurídica ou consórcio de empresas e condiciona a sua aplicação mediante licitação, na modalidade de concorrência pública, visando ampliar o leque de interessados, além de manter coerência com o princípio de isonomia (igualdade de oportunidades). Para a realização do contrato, a lei abre a possibilidade de a concessionária contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a de realizar projetos associados. É admitida também a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

Existem alguns casos em que a licitação é dispensada ou inexigível. A Lei de Licitações, em seu Art. 24, especifica os casos em que a licitação seria dispensável⁷⁶. A inexigibilidade, no entanto, ocorre quando houver inviabilidade de competição⁷⁷. Justen Filho

⁷⁴ A lei de licitações define projeto básico como: "conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução" (Art. 6º, inciso IX da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

⁷⁵ Furtado (2007) explica que: "o conceito de *uti singuli* se opõe ao de serviço *uti universi*. O primeiro corresponde àquele em que o destinatário pode ser perfeitamente identificado. O fornecimento de energia elétrica, por exemplo, possui natureza *uti singuli*. A iluminação das vias públicas, ao contrário, possui natureza de serviço *uti universi*, haja vista não ser possível identificar quem é ou quem são os destinatários do serviço. Esta distinção entre serviços *uti singuli* e *uti universi* também importa a cobrança de taxas ou tarifas. Somente os primeiros permitem a cobrança de taxas ou tarifas de seus usuários" (FURTADO, 2007, p. 552).

⁷⁶ A Lei 8.666, de 28 de junho de 1993, cita mais de vinte casos possíveis para a dispensa de licitação.

⁷⁷ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(2006) argumenta que “a inexigibilidade deriva da *natureza das coisas*, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa.” (p. 354). O autor salienta que é difícil sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição: “a dificuldade é causada pela complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser delimitada por meio de regras legais”. Para o autor, a inviabilidade de competição é caracterizada em função de três aspectos essenciais: 1) ausência de pluralidade de alternativas – “quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação”; 2) ausência de “mercado concorrencial” – configura-se um mercado peculiar, pois não há ofertas constantes de contratação e não existe a dimensão concorrencial característica do setor de compras e serviços; 3) impossibilidade de julgamento objetivo – ocorre em função da “natureza personalíssima” da atuação do particular. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, pois envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos, entre outros. (p. 355).

No que diz respeito ao formato de delegação (licitação, na modalidade concorrência), Furtado (2007) chama a atenção para uma diferença entre a licitação regida pela Lei de Licitações e a regida pela Lei de Concessões, que diz respeito aos critérios para julgamento das propostas. De acordo com a primeira, os critérios de escolha da licitação são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. A Lei de Concessões apresenta os seguintes critérios para julgamento:

- I – o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II – a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III – a combinação, dois a dois, dos critérios I, II e VII;
- IV – a melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V – a melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI – melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica;
- VII – melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de proposta técnicas”.

Para Furtado (2007), o principal critério para julgamento das propostas previsto na Lei de Licitações é o do menor preço a ser cobrado da administração pública, enquanto que no caso da Lei de Concessões o critério básico é o da menor tarifa a ser cobrada do usuário. O autor sugere que a adoção do critério de “maior oferta, nos casos de pagamento ao poder

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (Lei 8.666 de 28 de junho de 1993).

concedente pela outorga da concessão” seja evitada, pois dentre outros aspectos, “a imposição desse ônus sobre o concessionário, que será necessariamente repassado ao usuário do serviço, leva à conclusão de sua inconveniência, que beira as raias da inconstitucionalidade” (p. 562).

O conceito de concessão definido na Lei de Concessões dispõe que os concessionários deverão executar os serviços públicos por sua “conta e risco”. Furtado (2007) critica a noção de “risco”, pois acredita que esta expressão induz a inúmeras especulações que acabam gerando confusões na análise do equilíbrio econômico da concessão. Alguns questionamentos que estão por trás destas especulações são: qual é o limite da previsibilidade? O que é um risco previsível? Quem deve arcar com os “riscos”, o concessionário ou o usuário? O risco da atividade pode ser relativizado, uma vez que, em se tratando de um contrato administrativo, a concessão estará salvaguardada pela constante busca do equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Neste sentido, o contrato proporciona uma maior segurança para o interessado, que muitas vezes necessita investir uma quantia significativa como parte dos encargos assumidos (AZEVEDO & AILENCAR, 1998).

Um exemplo interessante sobre o ajuste econômico-financeiro no processo de concessão é o caso dos serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Iguaçu. O parque contava com um contrato de concessão, com sete unidades de receita: Espaço Porto Canoas (restaurante, loja de souvenirs, lanchonete, espaço digital), Espaço Naipi (uma loja e dois quiosques), Trilha da Represa e Espaço Santos Dumont (trilha e torre de observação). Esta última unidade foi vetada após a revisão do plano de manejo. Para compensar a perda de receita que estava prevista com a torre de observação do Espaço Santos Dumont, parte da receita dos ingressos do parque passou a ser destinada à concessionária. Outra medida compensatória foi a prorrogação do vencimento do contrato, garantindo um período maior para a recuperação do investimento realizado (GORINI, MENDES & CARVALHO, 2006).

Com relação ao prazo de concessão, o edital deve indicar o período máximo do contrato (considerando o prazo de prorrogação), conforme as indicações do estudo de viabilidade econômica e os demais parâmetros que subsidiam a concessão. Destacam-se dois aspectos que devem ser considerados na definição do prazo. O primeiro diz respeito ao período necessário para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. O segundo diz respeito à manutenção da qualidade dos serviços prestados. Prazos muito longos podem ocasionar certa acomodação por parte do concessionário no que diz respeito à constante atualização dos padrões de qualidade, uma vez que a sua atividade está assegurada por contrato (AZEVEDO & AILENCAR, 1998).

De maneira geral, os principais aspectos que definem a relação jurídica estabelecida

pela concessão são: o ato-condição, por meio do qual o concessionário, em caráter voluntário, se submete à situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público; o ato regulamentar do Estado, que define unilateralmente condições de funcionamento, organização, prazo e modo de prestação do serviço; o contrato⁷⁸, que deve assegurar a equação econômico-financeira, respeitando os objetivos de lucro do ente privado (BANDEIRA DE MELLO, 2004).

As concessões, assim como as permissões e autorizações, pressupõem a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. A Lei de Concessões, conforme salientado no item 4.1, define “serviço adequado” e estabelece as condições básicas para o seu alcance. O cumprimento destas disposições e os demais encargos da concessionária previstos em contrato devem ser devidamente fiscalizados e controlados pelo poder concedente. Para tanto, todos os termos do contrato, considerando as demandas, os encargos, as responsabilidades, os condicionantes, as possibilidades de intervenção e extinção do contrato devem ser definidos com precisão e amplo instrumental técnico.

A delegação ou a transferência de exploração do serviço não isenta o Estado com relação ao serviço prestado. O controle e a fiscalização da atividade continuam sob a responsabilidade do Estado, que pode, inclusive, rescindir o contrato nos casos em que as concessionárias deixarem de cumprir as obrigações contratuais ou manifestar interesse de que o serviço volte a ser executado pela administração. (DI PIETRO, 2005).

A Lei de Concessões prevê as principais informações que devem constar no edital de licitação, que visa orientar a elaboração das propostas pelos interessados:

- I. definição do objeto, metas e prazo da concessão;
- II. a descrição das condições necessárias à prestação adequada de serviço;
- III. os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;
- IV. as possíveis fontes de receita alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;
- V. os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;
- VI. os critérios de reajuste e revisão das tarifas;
- VII. os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;
- VIII. a indicação dos bens reversíveis”.

Além dos itens relacionados acima, a prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais comporta algumas particularidades no que diz respeito aos impactos ambientais (critérios para a minimização dos impactos indesejáveis e estímulo à adoção de tecnologias alternativas); aos impactos socioeconômicos (incentivo à qualificação de

⁷⁸ A lei de licitações define contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigação recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

prestadores de serviços e a contratação de produtos locais); à imagem e identidade do parque nacional (valorização do conceito de parque nacional); e às formas de pagamento do concessionário para o ICMBio (remuneração em serviços ou porcentagem dos rendimentos obtidos com a prestação dos serviços a ser paga ao ICMBio).

Por fim, cumpre realizar uma breve abordagem sobre as diferenças entre a concessão de serviço público e a concessão de uso de bens públicos.

A concessão de uso pode ser adotada tanto para a satisfação dos interesses próprios e egoísticos do particular, como também para a exploração empresarial, com o desenvolvimento de atividades econômicas lucrativas em face de terceiros (JUSTEN FILHO, 2006). De acordo com Justen Filho (2006), não há impedimento de a concessão de uso ser utilizada para a implantação de empreendimentos de interesse social ou coletivo. Como exemplo, pode-se citar a concessão de uso de uma área visando a edificação de prédios e outras atividades, de modo a incentivar a atividade econômica e a geração de empregos. “Nesse caso, o bem público será utilizado para fins de desenvolvimento de atividade econômica por um particular, sem que se configure própria e diretamente satisfação de interesses coletivos ou difusos” (2006, p. 738).

No que diz respeito à ‘convivência’ e às diferenças entre a concessão de uso de bem público e a concessão de serviços públicos, Justen Filho (2006) esclarece que:

Não se produz a delegação da prestação de serviço público pela mera outorga da concessão de uso de bem público. No entanto, é possível a acumulação dos dois institutos, ainda que de modo implícito e inominado. Aliás, é perfeitamente possível que a cessão do bem público seja vínculo jurídico acessório e instrumental para a concessão de serviço público. A situação deve ser explicitamente prevista para evitar dúvidas quanto ao regime jurídico adequado. A grande diferença entre concessão de serviço e concessão de uso reside na posição jurídica do concessionário (JUSTEN FILHO, 2006, p. 739).

A “posição jurídica do concessionário” depende da função que ele irá desempenhar. No caso da concessão de serviços públicos, o concessionário assume encargos próprios e até mesmo típicos do Estado. Já na concessão de uso, o particular não assume um interesse público específico, podendo se admitir a utilização do bem para a satisfação exclusiva e privativa de seus interesses. Neste sentido, Justen Filho (2006) sustenta que “os deveres impostos ao concessionário de serviço público são extremamente mais sérios e graves do que aqueles que recaem sobre o concessionário de uso” (p.739).

Furtado (2007) argumenta que existem situações em que a exploração de determinados bens públicos requer do particular a prestação de serviços à população. Cita como exemplo o funcionamento de rodovias em que o concessionário presta aos usuários serviços de conservação e manutenção, sendo remunerado por meio de tarifa. Em outros casos como, por exemplo, a exploração de bancas de jornal em áreas públicas, não é exigido do particular a prestação de qualquer serviço público. Para situações como esta, em

que não se requer do particular a prestação de serviço público, o regime a ser utilizado será o da permissão ou da concessão de uso de bens públicos.

As definições acima indicam que as principais diferenças entre concessão de serviços públicos e concessão de uso de bens públicos residem no objeto a ser concedido e na motivação (interesse público ou privado) da concessão. Di Pietro (2005) salienta que, quando a concessão implicar na utilização de um bem de uso comum do povo, a outorga somente será possível para fins de interesse público. “O uso comum a que o bem estava afetado substitui-se, apenas naquela parcela, pelo uso a ser exercido pelo concessionário” (p. 606). Essa dinâmica pode ser interpretada como uma espécie de ‘privatização’ de algumas áreas dos parques nacionais, pois, mesmo sendo uma área de domínio público, a sua dinâmica de utilização restringe o acesso apenas aos visitantes que adquiriram os serviços ou as atividades operadas via concessão. Neste sentido, importa destacar que, no caso dos parques nacionais, o concessionário está fazendo uso de um bem público e o que motiva a sua atuação é a prestação de serviços de apoio à visitação para o atendimento do público. Assim, a utilização pelo concessionário deve ser compatível com a destinação principal do bem (a proteção da natureza) ou atender a outro fim de interesse coletivo (o uso público por meio da visitação) (DI PIETRO, 2006).

4.3.2 Da permissão para exploração de bens e serviços.

O instituto da permissão de serviço público é definido pela Lei de Concessões da seguinte forma: “delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco” (Art. 2º, IV). O instrumento legal acrescenta ainda que a permissão será formalizada mediante contrato de adesão, observados os termos da lei, das demais normas pertinentes ao edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Meirelles (2000) define a permissão de serviço público da seguinte forma: “é executado em nome do permissionário, por sua conta e risco, mas sempre nas condições e com os requisitos pré-estabelecidos pela administração permitente, que o controla em toda a sua execução, podendo nela intervir quando prestado inadequadamente aos usuários” (p. 360). Ao definir que as permissões ocorrerão conforme os requisitos pré-estabelecidos pela Administração, o autor sugere diferentes posicionamentos com relação ao prazo, ao formato de delegação (licitação), ao perfil do permissionário (pessoa física ou jurídica), dependendo do formato demandando pelo Poder Público.

Para Bandeira de Mello (2004), a permissão de serviços públicos define o:

Ato unilateral e precário, *intuitu personae*, através do qual o Poder Público

transfere a alguém o desempenho do serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz na concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários. [...] Pelo seu caráter precário, seria utilizada, normalmente, quando o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço ou quando pode mobilizar, para diversa destinação e sem maiores transtornos, o equipamento utilizado ou, ainda, quando o serviço não envolvesse implantação física de aparelhamento que adere ao solo, ou, finalmente, quando os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela rentabilidade do serviço, seja pelo curto prazo em que se realizaria a satisfação econômica almejada (2004, p. 702).

Com base nas definições apresentadas e nas análises de Di Pietro (2000) e Furtado (2007), destacam-se as seguintes características principais do instituto da permissão de serviços públicos:

- I. É contrato de adesão, precário e revogável unilateralmente pelo poder concedente. Embora seja tratado pela doutrina como ato unilateral, de acordo com o art. 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição, e do art. 40 da Lei de Concessões, o instrumento é de natureza contratual. Furtado (2007) argumenta que “a precariedade da permissão pode ser mantida não obstante a sua natureza contratual, e não obstante possa o poder público ser obrigado a ressarcir prejuízos sofridos pelo permissionário na eventualidade de extinção antes de expirada a vigência do contrato por razões de conveniência ou oportunidade” (2007, p. 584)⁷⁹. Para Justen Filho (2006), haverá casos em que a permissão de serviço público será um ato administrativo unilateral e, em outros, terá natureza contratual;
- II. Depende sempre de licitação, conforme o artigo 175 da Constituição;
- III. O serviço é executado em nome do permissionário, por sua conta e risco;
- IV. O permissionário se sujeita às condições estabelecidas pela administração e à sua fiscalização;
- V. Seu objeto é a execução de serviço público, continuando a titularidade do serviço com o Poder Público;
- VI. A precariedade da permissão fundamentou a noção de que o instituto não deveria ser instituído com um prazo certo. Contudo, a doutrina tem admitido a possibilidade de fixação de prazo, sendo que a revogação antes do termo estabelecido daria ao permissionário direito à indenização. Esta é a modalidade defendida por alguns autores como permissão condicionada ou qualificada (MEIRELLES, 2000; MELLO, 2004).

⁷⁹ O autor defende ainda que: “se o instrumento adequado para formalizar a permissão é o contrato, ainda que de adesão, deveria a lei ter admitido a sua rescisão, e não a sua revogabilidade unilateral. Revogáveis são os atos administrativos, que se aperfeiçoam pela manifestação unilateral de vontade do poder público, e não os contratos”. “A precariedade das permissões constitui absurdo lógico, econômico e jurídico. É um resquício dos tempos coloniais, quando o Estado autocrático era dono do país. Manter o conceito de que a permissão é essencialmente precária conspira contra o interesse dos usuários, pois a insegurança jurídica é o principal fator de risco que ameaça o permissionário e encarece o custo do serviço. É, ademais, a porta aberta para a corrupção” (FURTADO, 2007, p. 584 e 585)

A seguir serão destacados alguns pontos analisados por Matayoshi (2004) sobre as diferenças entre concessão e permissão de serviços públicos quanto à natureza jurídica, quanto ao objeto, quanto à natureza dos delegatários, quanto à estabilidade do vínculo (precariedade), quanto à remuneração e quanto à forma (licitação). A autora conclui que a concessão em relação à permissão de serviços públicos:

- I. Não se diferencia quanto à natureza jurídica, já que ambos são contratos administrativos (posição majoritária na doutrina e na jurisprudência);
- II. Legalmente não se diferencia quanto aos serviços públicos que podem ser seu objeto, devendo o Poder Público, no entanto, utilizar o instituto da concessão quando o porte do investimento assim o exigir;
- III. Se diferencia, quanto à natureza do delegatário (pessoa jurídica ou física), mas que tal fato não seria relevante, não sendo suficiente para distinguir os dois institutos, porquanto há divergência jurisprudencial sobre quem seriam precisamente esses delegatários;
- IV. Não se diferencia quanto à estabilidade do vínculo (precariedade), pois se entender a precariedade como possibilidade de rescisão unilateral do contrato a qualquer tempo, tal ocorre com os ambos institutos;
- V. Não se diferencia quanto à remuneração do concessionário e do permissionário já que ambos são contratos que pressupõem remuneração via tarifa cobrada dos usuários ou de outras fontes de receita ligadas à exploração do serviço;
- VI. Não se diferencia quanto à forma porquanto a outorga de ambos pressupõe a realização prévia de licitação. O fato de a concessão somente comportar a utilização da modalidade de licitação de concorrência não é um fator relevante de diferenciação entre as concessões e as permissões de serviços públicos, pois se trata apenas de modalidade de licitação que, no caso das permissões, poderão ser outras⁸⁰, conforme o valor do investimento envolvido.

Matayoshi (2004) salienta que a utilização da permissão deve ser vista com cuidado, para que não sejam apresentadas conclusões equivocadas, pois pode-se tratar de uma relação jurídica indevidamente nomeada de permissão, mas que em realidade é uma verdadeira concessão com as correspondentes consequências legais.

No caso da permissão de uso de bem público, Furtado (2007) apresenta a seguinte definição: “meio pelo qual o poder público discricionariamente consente em que bem público possa ser usado, em caráter privado e de modo continuado, por particular”. Esta definição

⁸⁰ A Lei 8. 666, de 21 de junho de 1993, define que as modalidades de licitação deverão observar os seguintes limites para a compra e contratação de serviços: a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Art. 23, inciso II).

se baseia na análise das doutrinas relacionadas ao bem público e nas abordagens sobre as diferenças entre o instituto da permissão e da autorização de bem público.

Em termos conceituais, são apresentados dois critérios para distinguir a autorização de uso da permissão de uso. O primeiro se relaciona ao fim a ser dado ao bem. No caso da permissão, a delegação do bem ao particular tem por objetivo satisfazer o interesse público. Na autorização, o uso privativo do bem público ocorre em função do interesse do ente privado. O segundo ponto de diferença apontado pela doutrina reside no prazo de utilização do bem público. No caso da autorização de uso, o bem seria utilizado por breves períodos (comícios, eventos esportivos, culturais, etc.), enquanto que na permissão a utilização ocorreria por longos períodos (bancas de jornal, quiosques, lanchonetes, etc.) (DI PIETRO, 2000; JUSTEN FILHO, 2006; FURTADO, 2007). Justen Filho (2006) defende que:

Não se afigura cabível estabelecer distinção entre autorização de uso e permissão de uso fundada no interesse do particular. É problemático afirmar que a autorização é aplicável nos casos em que o bem público se destina a satisfazer interesse do autorizado e que a permissão é instrumento de produção do interesse coletivo. Em todos os casos, o particular busca realizar um interesse predominantemente não estatal, ainda que a atuação por ele pretendida deva ser compatível com o bem comum (JUSTEN FILHO, 2006, p. 737).

Após a análise da doutrina, percebe-se que não existe apenas uma única interpretação sobre o instituto da permissão de uso e mesmo para a prestação de serviços públicos. As doutrinas se apegam às diferenças entre os institutos para encontrar a definição mais precisa de cada modalidade (concessão, permissão e autorização). Furtado (2007) salienta que alguns autores recomendam que seria mais adequado uniformizar os atos (permissão ou autorização) num único instrumento, pois a distinção atual tem causado mais hesitações do que precisão no que se refere à qualificação jurídica. As diferentes interpretações da doutrina deixam transparecer que a aplicação das modalidades de delegação pode assumir novos contornos de acordo com o contexto em que é utilizada, considerando, é claro, as normas gerais previstas em lei.

4.3.3 Da autorização para exploração de bens e serviços.

As definições sobre autorização, diferentemente das de concessão e permissão, englobam tanto a exploração de serviços públicos, quanto a utilização de bens públicos por particulares.

O documento *Marco Conceitual e Diretrizes para Terceirizações Administrativas em UC* (IBAMA/GTZ, 1999) aborda os atos de autorização como:

Aqueles em que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente ao particular a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinado bem público, para o exclusivo e predominante interesse do particular, ou ainda para atender a interesses coletivos instáveis ou

emergência transitória. Não exige licitação. A modalidade adequa-se a todos aqueles serviços que não necessitam ser executados pela própria Administração, nem pedem especialização na sua prestação ao público.

A Informação nº 524, de 08 de outubro de 2007, elaborada pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA, 2007), compreende que o termo “autorização”, da forma como é citado no Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, deve ser entendido como uma das modalidades possíveis para a exploração de bens e serviços em UC (concessão, permissão e autorização), ficando a cargo do administrador público avaliar a conveniência e oportunidade da escolha da referida modalidade.

A Instrução Normativa nº 27, de 2 de dezembro de 1998, do Tribunal de Contas da União dispõe que:

Autorização é a delegação a pessoa física ou jurídica, por meio de ato administrativo discricionário e precário, pelo qual o poder concedente torna possível ao postulante a realização de certa atividade, serviço, ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu uso exclusivo ou predominante interesse, condicionada à aquiescência prévia da Administração.

Di Pietro (2006) salienta que a autorização administrativa tem várias acepções no direito brasileiro, dentre as quais se destacam:

- a) designa o ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem o consentimento, seriam legalmente proibidos;
- b) é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público, a título precário. Trata-se da autorização de serviço público. Esta hipótese está referida, ao lado da concessão e da permissão, como modalidade de delegação de serviço público de competência da União (2006, p. 235).

Os chamados serviços públicos autorizados estão previstos na Constituição Federal (artigos 21 e 170) como de titularidade da União, podendo ou não ser delegados ao particular por decisão discricionária do poder público. O instrumento pode ser utilizado para atendimento de necessidades coletivas, com prestação a terceiros (casos da concessão e da permissão), ou para execução no próprio benefício do interessado, o que não deixa de ser também de interesse público. O ato estatal se destina a verificar o preenchimento pelo particular de requisitos necessários para realização de serviço, além de dispor sobre as condições para o seu desempenho (DI PIETRO, 2006).

A definição de autorização apresentada por Cunha (2004) aporta elementos semelhantes às definições supracitadas, porém é mais ampla no sentido de considerar as diversas situações nas quais o instrumento pode ser aplicado:

É ato administrativo unilateral, discricionário e precário por meio do qual a Administração Pública constitui certas situações jurídicas, facultando ao administrado interessado o exercício de certa atividade material, ou para facultá-lo a utilizar bem público em caráter privativo, ou para prestar serviço público em caráter extremamente precário” (CUNHA, 2004, p. 105).

Em geral, as autorizações administrativas assumem um duplo papel: são instrumentos de restrição de acesso de um particular ao exercício de uma atividade econômica (papel regulador) e são vetores de sujeição ao particular a um regime regulatório específico (JUSTEN FILHO, 2006).

Justen Filho (2006) esclarece que existem serviços que não são públicos, mas que atendem a interesses relevantes, que podem até valer-se da expressão “serviços de interesse coletivo”, tais como: transporte por meio de táxis, profissões regulamentadas, atividades de hotéis, bancos, seguros, etc. Estes serviços atendem aos interesses do particular em realizar determinada atividade comercial, mas, em certa medida, atendem também aos interesses do público geral que deseja acessar tais serviços.

Furtado (2007) optou por analisar as especificidades da autorização nos casos em que é autorizada a utilização de um bem público. Destaca três aspectos que caracterizam a delegação de uso do bem público: o interesse do particular; a discricionariedade da administração pública; e a transitoriedade do seu uso. O interesse do particular relaciona-se a situações em que ele demanda a utilização de áreas públicas para a realização de eventos ou manifestações socioculturais (apresentação de músicos, eventos esportivos, comício). Cabe ao poder público, de acordo com o que dispuser a sua legislação, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de autorizar ou negar o uso de bem público. E a transitoriedade determina que a autorização deve ser utilizada necessariamente para eventos ou situações que, pela sua natureza, não se estendam no tempo. Exemplos evidentes são eventos que tenham data, horário e local certo para a sua realização (como no caso de shows e eventos esportivos). A determinação de um prazo para a autorização de uso é uma questão controvertida na doutrina, pois alguns autores entendem que a impossibilidade de fixação de um prazo decorre do caráter precário da autorização (FURTADO, 2007).

Cunha (2004) entende que a autorização pode ser simples ou qualificada (como no caso da permissão), nos casos em que estiver submetida a um prazo de vigência, eliminando a precariedade do ato e possibilitando a indenização caso a autorização seja revogada antes do prazo. Contudo, Furtado (2007) chama a atenção para o fato de que muitos autores se apegam ao caráter precário e discricionário da autorização de uso para defender que o seu “desfazimento” pelo poder público não acarretaria dever de pagar indenização. O autor entende que:

A necessidade de indenização decorre diretamente do princípio de segurança jurídica. Isso não importa em tornar a autorização irrevogável, mas, ao contrário, em obrigar o poder público a indenizar os prejuízos que a revogação da autorização cause ao particular. Em situações especiais, todavia, se for inerente à autorização a possibilidade de revogação independentemente de qualquer indenização, e desde que assim tenha sido expressamente previsto no ato que a formalizou, é de se admitir que a revogação não gere dever de indenizar (FURTADO, 2007, p. 835).

Um aspecto que diferencia a autorização de uso de bem público da concessão e da permissão é a ausência de licitação para a sua consolidação. Contudo, conforme destaca Furtado (2007), em se tratando do interesse de mais de uma pessoa na utilização concomitante do bem, devem ser definidos procedimentos que assegurem a isonomia e impessoalidade na escolha do particular (ou particulares) a ser favorecido. Os critérios para a escolha devem ser objetivos e não necessariamente devem envolver parâmetros econômicos ou financeiros (como apresentação de propostas de preço). O autor explica que, embora a autorização seja tradicionalmente utilizada como um instrumento de que se vale o Estado para intervir no exercício de atividade privada, “há situações excepcionais em que a autorização assume função distinta e serve para transferir a particulares serviços públicos. São casos, como dito, excepcionais e dependem de previsão legal” (p. 589).

O Art. 170, parágrafo único da CF, abre a possibilidade para o Estado, por meio de lei específica, autorizar o exercício de certas atividades, condicionada ao preenchimento de requisitos. Assim, conforme destaca Justen Filho (2006), o ato estatal se destina a verificar o preenchimento pelo particular dos requisitos necessários. O autor chama a atenção para o fato de que muitas vezes, dependendo do desenho da prestação dos serviços, a autorização de serviços públicos impõe ao particular os encargos correspondentes à concessão ou permissão.

O último aspecto relevante a tratar é a questão de a autorização de uso de bem público ser gratuita ou onerosa, de acordo com a legislação aplicável ou com uma situação particular. No caso da exploração comercial de bens e serviços em UC, o art. 33 da Lei 9.985/2000 dispõe que o explorador estará sujeito a prévia autorização do órgão executor e a pagamento, conforme disposto em regulamento. Contudo, o Decreto 4.340/2002, que regulamentou este artigo, trata apenas da cobrança para a utilização de imagens de UC com finalidade comercial. O pagamento para a autorização de exploração de serviços destinados a dar suporte físico e logístico à visitação ainda não foi regulamentado.

4.3.4 Da gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

A gestão compartilhada de unidades de conservação com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público está prevista no Art. 30 do SNUC e no Capítulo VI do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Os estudos de caso tratados nesta pesquisa não contemplaram o tema da gestão compartilhada de UC com OSCIP. Portanto, as informações apresentadas neste item se baseiam em levantamento secundário de legislação e referências bibliográficas pertinentes.

As OSCIP, conforme dispõe a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, são pessoas jurídicas, de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam na área social e em defesa do interesse público. Os objetivos sociais devem abarcar algumas finalidades, dentre as quais se destacam a “defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável” (inciso VI, Lei 9.970), que estão intimamente associadas aos objetivos das unidades de conservação. A “promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza” e a “experimentação, não lucrativa, de novos modelos socio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito” (respectivamente incisos VIII e IX da Lei 9.970) também estão dentre as finalidades possíveis das OSCIP e são aspectos que devem ser fortalecidos quando o tema é o desenvolvimento sustentável do turismo numa determinada região.

A gestão compartilhada com OSCIP requer a consolidação de um termo de parceria, que viabiliza o repasse de recursos públicos para o desenvolvimento de projetos específicos, que estejam em consonância com as atividades definidas em lei. A escolha da entidade com a qual será celebrado o termo de parceria deve se basear em critérios técnicos e objetivos, considerando padrões de “moralidade, transparência e impessoabilidade” na aplicação dos recursos públicos (FURTADO, 2007, p. 232).

As experiências concretas de gestão compartilhada de UC com OSCIP, conforme proposto pelo SNUC, ainda são incipientes. Até a publicação do SNUC, a gestão compartilhada de UC com instituições não governamentais, órgãos públicos, iniciativa privada e instituições de pesquisa era formalizada via termo de cooperação técnica, convênio, acordos de parceria. Drummond e Crespo (2000) identificaram quinze diferentes experiências de ‘gestão compartilhada’ em unidades de conservação federais e estaduais. Estas experiências, no entanto, não se enquadram no formato de gestão compartilhada com OSCIP estabelecido pelo SNUC.

Com base em pesquisa secundária, verifica-se que a gestão compartilhada (também tratada como co-gestão) é utilizada de maneira genérica em referência aos mecanismos institucionais firmados com instituições privadas, organizações não-governamentais e entidades públicas para a gestão conjunta ou a realização de um determinado serviço na UC.

Em 2003, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo publicou um documento *Modelo de co-gestão em Unidades de Conservação: o Estado de São Paulo* (CETESB/MMA, 2003), o qual apresenta a seguinte “contribuição” para a definição de co-gestão:

É um tipo específico de parceria que implica na gestão compartilhada de uma unidade de conservação por duas ou mais organizações – sendo uma delas a instituição legalmente responsável pela área protegida –, na qual há delegação da gestão [...]. O acordo que entre si estabelecem as partes co-

gestoras deve definir claramente as áreas, atribuições e ações de cada um. [...] A co-gestão implica no desenvolvimento da parceria no sentido de um objetivo comum, buscando as soluções mais adequadas para o êxito dos objetivos da unidade de conservação (2003, p. 170).

O documento supracitado apresenta como uma experiência de co-gestão o caso das concessões para serviços de visitação no Parque Nacional do Iguaçu. Contudo, em termos legais, a co-gestão ou gestão compartilhada, conforme dispõe o SNUC, é diferente da concessão de serviços, formalizada via contrato administrativo. A 'parceria', quando se trata de uma concessão, pode ser entendida no âmbito dos 'princípios' relacionados à co-responsabilidade das instituições envolvidas na gestão da visitação em UC. No caso da gestão compartilhada, a instituição responsável pela administração da UC firma um termo de parceria com a OSCIP. O documento apresenta também o caso do Parque Nacional de Grande Sertão Veredas, cuja gestão é realizada em parceria, formalizada por meio de termo de cooperação técnica, com a organização não-governamental FUNATURA. Desde 1990, a instituição atua em diversos projetos para viabilizar a implementação do parque e o desenvolvimento sustentável na região. Nesse caso, a 'co-gestão' também é abordada no sentido amplo de 'parceria' entre as instituições responsáveis pela administração das UC e as entidades da sociedade civil organizada. Nessa linha, Maretti (*apud* CETESB/SMA, 2003) ressalta que "há quem interprete a co-gestão na sua forma mais ampla, como incluindo todos os tipos de participação. Outros defendem que a participação é o conceito mais amplo, no qual a co-gestão seria uma das possibilidades" (p. 166).

No âmbito federal, uma das experiências de gestão compartilhada de UC com OSCIP é o caso do Parque Nacional da Serra da Capivara, cuja gestão é realizada em parceria com a Fundação Museu do Homem Americano. A instituição recebe recursos de diversas fontes, inclusive orçamentárias, para executar as ações de gestão e proteção da área (DRUMMOND, FRANCO e NINIS, 2005).

Em 2008, a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) do estado de São Paulo publicou a Resolução n° 59, de 27 de agosto de 2008⁸¹, que regulamenta os procedimentos administrativos de gestão e fiscalização do uso público nas Unidades de Conservação de Proteção Integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo – SIEFLOR. O parágrafo 3° do Art. 9° da resolução dispõe que as OSCIP poderão atuar nas UC estaduais por meio do "Programa de Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo", instituído pelo Decreto Estadual – 48.766, de 30 de junho de 2004. De acordo com as informações obtidas junto à coordenação do Programa Estadual de Ecoturismo da SMA, ainda não foi registrada nenhuma experiência de parceria com OSCIP

⁸¹ Em setembro de 2008, a coordenação do Programa Estadual de Ecoturismo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo informou que está prevista a regulamentação de cada modalidade de terceirização.

para a gestão da visitação nas UC estaduais.

A prestação de serviços de apoio à visitação requer o investimento em diversos itens que vão desde a publicação de um mapa com indicações das trilhas do parque até o fornecimento de alimentação e hospedagem. Determinados serviços exigem um maior investimento em infra-estrutura, equipamentos e pessoal. Esses itens compõem o estudo de viabilidade econômica que antecede a autorização para a exploração de um determinado serviço ou atividade. Essa análise é um elemento chave para identificar o retorno dos investimentos e o lucro para o concessionário. No caso das OSCIP, entidades sem fins lucrativos, os recursos eventualmente arrecadados em virtude da prestação de um serviço devem ser aplicados diretamente na manutenção da atividade ou em projetos relacionados à gestão do parque. A sustentabilidade econômica das atividades realizadas pelas OSCIP é diferente do lucro almejado pelo concessionário que atua no parque. Nesse contexto, seria oportuno diferenciar as atividades e os serviços que são compatíveis com a gestão compartilhada com OSCIP com aquelas fornecidas por meio de concessão? As atividades como educação e interpretação ambiental, monitoria no centro de visitantes, manutenção de trilhas, ainda que possam ser realizadas por ambos instrumentos, contrato de concessão e termo de parceria com OSCIP, são atividades que não requerem necessariamente grandes investimentos. Por outro lado, os serviços de transporte, alimentação e hospedagem requerem uma abordagem mais 'comercial' e 'economicista'. Essa é uma reflexão que pode ser útil para diferenciar os instrumentos e evitar conflitos ou interpretações equivocadas sobre a questão da lucratividade vinculada à prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.

As opções entre as modalidades de delegação de prestação de serviços públicos são influenciadas pelas diferentes formas de conceber o Estado e a sua participação nas esferas pública e privada. O que muda principalmente é a "ideologia". Ao mesmo tempo em que não se quer mais o Estado como prestador de serviço, quer-se o Estado que estimule e que subsidie a iniciativa privada, quer-se a colaboração entre público e privado na realização de atividades administrativas do Estado (DI PIETRO, 2005, p. 20). No entanto, quer-se também o Estado que assegure os direitos coletivos, que seja capaz de prestar o serviço público adequado e de harmonizar os diversos interesses relacionados ao acesso dos espaços e recursos naturais de uso comum.

A "parceria" entre os setores público e privado pode ser entendida no sentido amplo para abranger as várias "modalidades de ajustes" entre essas instâncias na consecução de objetivos comuns (DI PIETRO, 2005, p. 21). Independentemente da "modalidade de ajuste" escolhida (concessão, permissão, autorização, parceria com OSCIP), os princípios que orientam a prestação de serviço público adequado (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade das tarifas) aportam reflexões

constantes sobre o papel do público e do privado.

A compreensão sobre as diferentes modalidades de prestação de serviços e de suas respectivas características importa para planejar a gestão da visitação num determinado parque, considerando aspectos como: envergadura econômica do serviço e/ou empreendimento, número total de usuários, arrecadação bruta estimada do serviço prestado, originalidade do tipo de serviço na área e a oferta do serviço em escala regional. Convém destacar também a questão que será tratada no item 5.1.1 sobre a participação das comunidades locais na prestação de serviços de apoio à visitação. Este tema sugere a consideração de arranjos institucionais que possibilitem a participação de empreendimentos de micro e pequeno portes e também a incorporação de critérios socioeconômicos na seleção das propostas.

Conforme destaca Justen Filho (2006), as modalidades de delegação para a prestação de serviços são instrumentos de implementação de políticas públicas. Não funcionam apenas como um mecanismo para formalizar a parceria com a iniciativa privada ou como uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. Elas são uma oportunidade para a realização de valores constitucionais fundamentais, como cidadania, participação, equidade. Além desses valores, serão abordados no próximo capítulo os aspectos socioeconômicos e ambientais que influenciam a escolha da modalidade e a dinâmica de prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.

5 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E AMBIENTAIS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS

Esse capítulo trata dos principais aspectos socioeconômicos e ambientais da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, identificados a partir da pesquisa primária e secundária. Essa abordagem é central para fundamentar a análise das informações obtidas na pesquisa com os gestores dos parques nacionais e nos estudos de caso tratados nos próximos capítulos.

5.1 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO

Em termos gerais, destacam-se os seguintes aspectos socioeconômicos que permeiam a discussão sobre a prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais:

- a receita obtida com a prestação de serviços pode incrementar os recursos para a gestão e o manejo dos parques nacionais;
- a remuneração pela prestação de serviços deve assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com particulares;
- a gestão da visitação deve propiciar o acesso ao serviço adequado (qualidade, preços acessíveis, segurança, etc);
- o efeito multiplicador da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais pode dinamizar a economia e favorecer o desenvolvimento socioeconômico local.

Todos estes aspectos estão interligados. Um dos principais elos de ligação entre eles é a viabilidade econômica da prestação de serviços. O estudo de viabilidade econômica, que precede a exploração comercial de um determinado serviço, deve subsidiar o órgão gestor do parque nacional na definição de preços compatíveis com o serviço prestado, no desenho dos possíveis cenários para o alcance do equilíbrio econômico-financeiro, na escolha da modalidade de delegação mais adequada para a prestação de serviço ou uso de bem público, considerando a capacidade de suporte da área.

O equilíbrio econômico-financeiro na prestação de serviços e no uso de bem público é um dos critérios reguladores dos contratos, públicos ou privados. Quando se trata de concessão de serviços, é fundamental a definição de mecanismos para manter o equilíbrio entre os encargos do concessionário e a remuneração a ser paga via tarifas cobradas dos usuários. Além disso, a viabilidade econômica do empreendimento ou serviço é fator crucial para atrair investimentos da iniciativa privada (BANDEIRA DE MELLO, 2004; DI PIETRO, 2006).

Este processo, que se caracteriza pelo desafio de harmonizar a prestação de serviço adequado e a sua viabilidade econômica, deixa transparecer uma “tensão de interesses” entre as esferas pública e privada. Pereira (2003) ressalta a finalidade do Estado na “realização do bem comum”, a qual não se baseia no lucro, mas na prestação de serviço público por meio de tarifas com valores módicos. Por outro lado, o ente privado busca obter ganhos e a justa remuneração pelo serviço público que realiza.

Dois são, portanto, os agentes envolvidos: o poder público e o concessionário. O primeiro preocupa-se com a qualidade, a continuidade e o atendimento adequados dos serviços oferecidos à população, devendo para cumprir tal desiderato, editar regras justas e claras, em procedimentos transparentes, assegurando a indispensável legitimidade à concessão. O segundo interessa-se pela lucratividade decorrente da execução do serviço, embora resignado ao dever de respeitar suas obrigações contratuais (PEREIRA, 2003, p. 32).

Alguns autores, como Justen Filho (2006), argumentam que a prestação de serviço público adequado e satisfatório é um objetivo comum, compartilhado pelo Estado, pela sociedade civil e pelo concessionário. Nesta perspectiva, a concessão é um meio para obter a colaboração dos particulares no desempenho dos serviços públicos. Para ele, “o concessionário não é um inimigo da administração”, pois acredita que o fato de o concessionário ser um empresário privado não quer dizer que ele estará preponderantemente orientado pelo lucro (2006, p. 511).

Os contratos para a prestação de serviços de apoio à visitação ou uso de bem público devem respeitar os objetivos do parque nacional, os seus instrumentos de planejamento (Plano de Manejo, Plano de Uso Público), regulamentos específicos, os critérios e as normas. Por outro lado, o ICMBio deve apresentar os possíveis cenários para assegurar o retorno do capital investido pelo prestador de serviço, por meio de uma equação econômico-financeira justa para ambas as partes (ROCKTAESCHEL, 2006).

Com relação aos primeiros contratos de concessão realizados no Parque Nacional do Iguaçu, Gonchorosky (*apud* CETESB/SMA, 2003) aponta alguns aprendizados na relação com os prestadores de serviços:

Hoje nós entendemos que na terceirização dos serviços você tem um sócio. Obviamente a empresa entra no parque para ganhar dinheiro, ela quer ter lucro, pois investiu. São investidores. Nós do parque ganhamos qualidade de serviços e de atendimento ao público e uma melhora institucional (informação verbal)⁸².

A “tensão de interesses”, caso não ocorra o desempenho adequado por parte do concessionário e a fiscalização por parte do Estado, pode conduzir a duas situações particulares. Para que a concessão seja vantajosa para o ente privado, o investidor vende o

⁸² Informação fornecida por Júlio Gonchorosky no Seminário Internacional: Construindo um Modelo de co-gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo, realizado em São Paulo, em 5 de maio de 2003. (CETESB/SMA, 2003, p. 21).

seu produto na escala suficiente para obter o lucro desejado (sem respeitar a capacidade de suporte da atividade e os regulamentos ambientais) ou aumenta o preço do serviço de modo a viabilizar o lucro por meio de uma quantidade reduzida de produto comercializado. A primeira opção pode ocasionar uma sobrecarga de visitantes, comprometendo a integridade dos recursos naturais e culturais. A segunda limita o acesso via aumento dos ingressos e valores pagos para a utilização dos serviços de apoio à visitação. Assim, quando o acesso é limitado em função de critérios ambientais, o papel do setor público é garantir que esse processo seja equitativo (MORE & MANNING, 2004).

No que diz respeito ao estabelecimento dos valores para utilização dos serviços, é oportuno destacar a análise de Meirelles (2000) sobre a remuneração da concessionária:

O serviço concedido deve ser remunerado por tarifa (preço público) e não por taxa (tributo). A tarifa deve permitir a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão do serviço, assegurando o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Daí porque se impõe a revisão periódica das tarifas, de modo a adequá-las ao custo operacional e ao preço dos equipamentos necessários à manutenção e expansão do serviço. A revisão das tarifas é ato privativo do poder concedente, em negociação com o concessionário, que deverá demonstrar a renda da empresa, as despesas do serviço e a remuneração do capital investido ou a ser investido nas ampliações necessárias (MEIRELLES, 2000, p.362).

A Lei de Concessões abre a possibilidade de o concessionário prever fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, no atendimento às peculiaridades de cada serviço público. Este preceito, de acordo com Azevedo & Alencar (1998), deve ser utilizado com o objetivo de possibilitar a cobrança de tarifas módicas, beneficiando o usuário do serviço e abrindo oportunidades de outras fontes de receita para o concessionário, além do preço cobrado pelo serviço. No caso dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, essa dinâmica pode ser interessante para incrementar os serviços prestados (aluguel de equipamentos, contratação de guias), mas pode encarecer a visita ao condicionar a realização de uma determinada atividade a gastos extras, que deveriam estar incluídos no valor pago pela atividade ou pelo serviço. Neste caso, o desenho da concessão deve prever a infra-estrutura e os equipamentos básicos para a utilização de um determinado serviço, possibilitando outras fontes de receita apenas em caráter incremental ou para o uso pessoal, conforme a necessidade de cada usuário.

A mesma lei prevê que “as tarifas do serviço público poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários (Art. 13). No entanto, a Lei 9.074, de 7 de julho de 1995⁸³, estabelece no Art. 35 que “a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea

⁸³ Esta lei estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”. Assim, o dispositivo prevê o estabelecimento de tarifa mais elevada ou mais baixa a determinados grupos de usuários, em função das características especiais do serviço prestado e, conseqüentemente, dos custos específicos associados.

Azevedo & Alencar (1998) citam situações que podem servir como exemplos para os serviços prestados nos parques nacionais. O primeiro exemplo são os chamados “ônibus executivos”, que prestam serviço de transporte urbano com equipamentos mais sofisticados que favorecem o conforto do usuário. Um outro é o estabelecimento de tarifas diferenciadas em horários, dias ou períodos específicos. O alto fluxo de usuários num determinado período requer que o concessionário tome cuidados especiais (contratação de pessoal, gastos extras com limpeza, energia etc.) que podem onerar os custos de sua operação. Por outro lado, em períodos de baixa movimentação o concessionário pode oferecer tarifas mais baixas para estimular a utilização do serviço.

Furtado (2007) argumenta que a adoção de um modelo de concessão que reduza o risco do concessionário é uma decisão de política estratégica do Estado, que não conflita com o sistema jurídico. “Cabe ao edital de concessão definir as garantias de equilíbrio do contrato. Não encontramos em nosso ordenamento jurídico qualquer empecilho à adoção de garantias ou de modelo que objetive a redução dos riscos do investimento” (p. 565). O autor entende que o sucesso de uma concessão está diretamente relacionado ao modelo de recomposição do equilíbrio do contrato, o qual requer o detalhado exame dos riscos do empreendimento. O Quadro 5.1 apresenta os principais riscos a serem considerados em uma concessão, conforme a análise de Furtado (2007)

riscos	descrição das medidas
1. jurídicos	leis e regulamentos claros e adequados; existência de órgão regulador e de órgão externo responsável pela fiscalização independente; regime jurídico que previna a prática de atos ilícitos no relacionamento entre poder concedente e concessionário e evite a captura de servidores dos órgãos reguladores pelo concessionário.
2. políticos	estabilidade democrática; aceitação social da necessidade de pagamento pela prestação de serviços públicos.
3. econômicos	estabilidade política macroeconômica; taxa de risco do país; política fiscal e cambial adequadas.
4. técnicos	<p>de desenho – elaboração do projeto com ampla participação dos agentes envolvidos, identificação dos riscos, definição das medidas de atenuação dos riscos, prazos razoáveis para exame dos estudos e editais da licitação.</p> <p>de execução – definição de medidas para a superação de dificuldades ambientais, elaboração de projetos básicos eficazes, previsão de soluções no caso de catástrofes naturais ou resultantes de força maior.</p> <p>de exploração</p> <ol style="list-style-type: none"> operacionais – definição de como será feita a administração e a gestão do serviço, tratamento correto para os usuários que buscam formas ilícitas de não pagar tarifas; financeiros – tarifas compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários e com a necessidade de remuneração do concessionário, estudos técnicos acerca da perspectiva de crescimento ou de redução da demanda.

Quadro 5.1 – Principais riscos da concessão de serviços.

Fonte: adaptado de Furtado (2007).

Ainda baseado na análise de Furtado (2007), cumpre destacar a sua crítica sobre os interesses envolvidos na concessão e a diferença entre os “contratos comuns” para a prestação de serviços, regidos pela Lei de Licitações, e os “contratos de concessão”. Na concessão, o contratado não é mero prestador de serviço (como ocorre nos “contratos comuns”), pois ele é um investidor que irá avaliar o custo de oportunidade do investimento proposto na concessão. Portanto, o investidor irá desenhar uma proposta que seja capaz de otimizar o investimento, por meio da combinação do capital próprio com o capital de terceiros. “Este é o escopo básico do concessionário: o maior retorno possível para o capital investido”. (p. 547)

Contudo, não é apenas o interesse do prestador de serviço que está em jogo. O Estado e os usuários dos serviços são peças fundamentais para completar a equação. Os três atores têm interesses diferentes e legítimos, porém, como destaca Furtado, “o interesse do Estado deveria ser um só: a prestação de um serviço adequado, de qualidade. Não deveria o Estado buscar vantagens econômicas quando realiza concessão de serviço público” (2007, p. 548). No entanto, ao analisar os critérios para o julgamento da licitação indicados na Lei de Concessões, o autor constatou uma tendência de estimular a busca pela vantagem econômica por parte do Estado, pois se admite a escolha da proposta que oferecer “a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente, pela outorga da concessão”. Ao possibilitar a escolha apenas deste critério, a lei estaria distorcendo os interesses envolvidos no sistema de concessão de serviço público, pois conforme argumenta Furtado (2007):

É inadmissível que o poder público queira utilizar a concessão como instrumento para obtenção de receitas. O seu interesse, aquele que motiva a existência do modelo de concessão adotado no Brasil, deve ser a prestação do serviço adequado aos usuários. Este corresponde ao interesse público primário do sistema de concessão. Admitir que o concessionário deve pagar ao poder concedente pela realização do contrato de concessão importa, necessariamente, em onerar o usuário, que tem direito à prestação do serviço adequado, o que pressupõe a modicidade de tarifa (FURTADO, 2007, p. 548).

Embora os argumentos do autor sejam plausíveis, ele mesmo aponta as contradições e dúvidas recorrentes relacionadas, em grande medida, à utilização de “conceitos jurídicos indeterminados” como “lucro justo”, “modicidade tarifária”, “risco do investimento”. Com relação ao “lucro justo”, por exemplo, o autor considera “descabida” a introdução de parâmetros éticos, inerentes ao conceito de justiça, na avaliação do lucro, conceito estritamente econômico. Ao invés de “lucro justo” entende que seria melhor buscar o lucro “adequado” ou “admissível”, que seria definido pelo custo de oportunidade⁸⁴. O autor sustenta que todos os atores envolvidos (Estado, concessionário, usuário) têm um objetivo comum, que é a prestação de um serviço de boa qualidade. Assim, o lucro almejado pelo investidor é legítimo, na medida em que o empreendimento atende aos padrões de qualidade e ainda gera lucro para compensar o investimento realizado. No entanto, deslegitima a busca pela “vantagem econômica” por parte do Estado (p. 549).

More & Manning (2004) chamam a atenção para o fato de que a ênfase na eficiência econômica e, concomitantemente, na “privatização”, engendra uma perspectiva excludente, que acaba “transferindo os benefícios dos parques nacionais das classes média e baixa em direção à elite” (p. 297).

A “vantagem econômica” almejada pelo Estado, no caso das concessões de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, deve ser relativizada. A arrecadação obtida pelo ICMBio com as concessões pode incrementar os recursos para a manutenção e a gestão da própria visitação nas UC e não simplesmente funcionar como a única maneira de compensar a carência de recursos do orçamento público. Não se trata, portanto, de uma substituição do dever do próprio Estado de assegurar recursos financeiros para a infraestrutura mínima das UC. Ao mesmo tempo em que a visitação gera receitas com os ingressos de visitação e os valores pagos pelas concessões, gera despesas com o manejo

⁸⁴ O autor acrescenta ainda que: “O custo de oportunidade – ou seja, é aquele nível ou taxa de lucro que proporcionará, ao investimento a ser feito na prestação de serviço, uma remuneração suficientemente atraente, a ponto de convencer o investidor de que vale mais a pena investir naquela concessão do que em outra destinação econômica que poderia dar aos recursos de que dispõe. [...] Essa singela digressão sobre o tema parece tão simplista que poderia ser considerada desnecessária. No entanto, os fatos desmentem essa conclusão, pois o que mais se tem visto é a defesa irracional da idéia de que as concessões de serviços públicos não devem nem podem proporcionar ganhos aos investidores. O resultado dessa postura tem sido a evidente retração dos investidores, que têm preferido direcionar os recursos de que dispõem para aplicações em títulos de mercado financeiro, sobretudo os títulos da dívida pública, muito mais rentáveis, mais seguros, menos sujeitos a interpretações restritivas de burocratas, e com maior liquidez”. (FURTADO, 2007, p. 549).

dos impactos, a manutenção de infra-estrutura, os serviços de vigilância e portaria para cobrança de ingressos, entre outras⁸⁵. Neste contexto, os recursos provenientes da visitação devem exceder os seus custos, para que possam efetivamente gerar benefícios para as áreas protegidas, ao invés de as áreas protegidas simplesmente subsidiarem esta atividade (FONT, COCHRANE & TAPPER, 2004). Contudo, a busca pela sustentabilidade econômica das atividades de visitação pode induzir a uma interpretação equivocada por parte das esferas pública e privada sobre as funções dos parques nacionais, pois o objetivo básico destas áreas é a conservação da natureza – sendo incentivadas as atividades de visitação, pesquisa, educação e interpretação ambiental – e não a obtenção de lucro.

As experiências internacionais sinalizam que o manejo dos parques nacionais está fortemente orientado pelo turismo, mais precisamente pela possibilidade de estimular uma alternativa de geração de renda para o manejo destas áreas. Nesta dinâmica, os parques nacionais passam a ser geridos com o objetivo principal de atrair turistas (BRANDON, 1998). Brandon (1998) chama a atenção para o fato de as políticas de áreas protegidas perderem o sentido do que realmente devem fazer com os parques nacionais, visto que sofrem pressões de diversos setores econômicos intensivos na utilização da natureza (mineração, exploração madeireira, rodovias). Esta pressão favorece a distorção na missão dos parques, que são manejados como “áreas de praia que atraem dinheiro de turistas”, ao invés de priorizar a conservação da natureza (p. 419).

A “disputa” com os outros setores da economia engendrou uma ampla discussão (e especulação) sobre a precificação dos serviços ambientais prestados pelas unidades de conservação (ou melhor, pela natureza que se encontra circunscrita a estas áreas). Neste debate, as políticas ambientais devem ser capazes de conquistar adeptos à sua “causa”, sendo o mercado um de seus principais aliados. Esta linha defende que os formuladores de políticas e os gestores das áreas protegidas se dediquem a um novo ramo do conhecimento relacionado ao mercado e aos ‘negócios’ da natureza.

Em 2007, o Grupo de Trabalho para Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) elaborou um documento com diretrizes para mobilizar diferentes alternativas para o financiamento do programa de trabalho para as áreas protegidas construído no âmbito da Convenção⁸⁶. O documento explorou mecanismos “inovadores” para desenvolver a parceria público-privada como um dos instrumentos mais promissores para o financiamento do referido programa. Uma das referências para a construção desse documento foi um artigo intitulado *Managing National Parks – how public-*

⁸⁵ Passold & Kinker (2005), ao analisar o manejo da visitação no Parque Nacional do Iguaçu, concluem que quanto mais uma UC arrecada por meio da visitação, mais irá gastar em manejo, manutenção, investimentos necessários, etc. Sendo que este recurso deve ser viabilizado de modo a manter a qualidade da visita.

⁸⁶ “Exploration of options for mobilizing, as a matter of urgency, through different mechanisms adequate and timely financial resources for the implementation of the Programme of Work on Protected Areas” – UNEP/CBD/WG-PA/2/4, 29 de novembro de 2007.

private partnerships can aid conservation? (SAPORITI, 2006). Publicado no âmbito do fórum *View Point (Public Policie Journal)*, é uma iniciativa que visa a disseminar políticas públicas para que o setor privado promova soluções para o desenvolvimento baseadas no mercado (*market-based solutions*). O artigo ressalta que a comercialização responsável (*responsible commercialization*) por meio de parcerias público-privadas proporciona uma importante solução para a conservação das áreas protegidas. Algumas experiências desenvolvidas na África do Sul mostraram que estas parcerias podem incrementar os serviços por meio da administração profissional e do marketing, reduzir a dependência de subsídios públicos e mobilizar capital para investimento na infra-estrutura dos parques e na conservação da biodiversidade. As parcerias podem se dar de duas formas: “parcerias tradicionais no turismo, nas quais o setor privado utiliza a propriedade pública” para promover serviços e gerar rendimentos por meio de serviços de alimentação, hospedagem, lojas de souvenirs e “parcerias para o manejo da biodiversidade, nas quais o setor privado representa uma função pública em nome do governo, como a conservação dos bens naturais públicos localizados nas áreas protegidas” (SAPORITI, 2006, p. 1). As opções de utilizar um ou outro modelo dependem basicamente da capacidade técnica e administrativa das instituições públicas responsáveis pelos parques nacionais. A primeira opção são as “tradicionais” concessões realizadas para a prestação de serviços de apoio à visitação. A segunda opção apresenta parcerias para administrar e financiar as áreas protegidas, incluindo funções como proteção, fiscalização e manutenção de infra-estrutura mínima.

Em 2003, a fundação *African Parks*, controlada por “*wealthy*” conservacionistas, assinou seis contratos de concessão em cinco países da África (Etiópia, Malawi, Sudão, Zâmbia, República do Congo), com prazos de validade variando entre cinco e 30 anos. Esta fundação atua em países que ainda estão “na fronteira da indústria do turismo” e cujas áreas protegidas pelas quais assumiu a responsabilidade foram, durante muito tempo, negligenciadas, exploradas de maneira descontrolada e destruídas em virtude da guerra e da fome. Para tornar os parques economicamente viáveis, a *African Parks* investiu em grande medida na reestauração da flora e da fauna, pois “sem o retorno dos grandes mamíferos, os turistas também não voltam”. Estas experiências são encaradas como uma forma de “comercialização responsável” dos parques nacionais, pois oferecem uma maneira de capturar o seu significativo valor econômico e podem gerar recursos suficientes para cobrir os seus custos de operação e manutenção (SAPORITI, 2006, p. 3).

Seguindo a tendência dos parques nacionais africanos, o Brasil recentemente começou a estimular que empresas privadas ‘adotem’ os parques nacionais brasileiros. No final do segundo semestre de 2008, o ICMBio divulgou o estabelecimento de uma cooperação operacional e financeira entre o instituto e o grupo EBX, uma holding que atua nos setores de mineração, logística, petróleo e gás, energia, fontes renováveis e

entretenimento. A cooperação prevê investimentos de R\$ 11,4 milhões em três parques nacionais: Fernando de Noronha (PE), Lençóis Maranhenses (MA) e Pantanal Matogrossense. Parte dos recursos que serão recebidos pelos parques será destinada à manutenção destas áreas durante um período de dez anos. Para o grupo EBX, a parceria com o ICMBio faz parte da “Política de Sustentabilidade” da empresa⁸⁷. Para o MMA e o ICMBio, a doação é uma oportunidade para investimentos de longo prazo nos parques nacionais. Contudo, conforme destacado no depoimento do Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, a política de apoio das empresas para a conservação das unidades de conservação não deve ser utilizada como uma forma de aliviar os problemas ambientais delas: "Qualquer grande empresa pode bater no peito e dizer que está ajudando na preservação, na manutenção e no bom uso de áreas da grandiosidade, da beleza cênica e da diversidade biológica de Noronha, Lençóis e Pantanal". O ministro acrescentou que espera "que outros empresários se mirem nesse exemplo", mas ressaltou que doações como essas não resolvem problemas relativos a passivos ambientais das empresas. "Doações não resolvem os problemas de mitigação, compensação, pendências e multas das empresas. Também não facilitam processos de licenciamento".⁸⁸

A iniciativa do Ministério do Meio Ambiente motivou a crítica de ambientalistas, que salientam a necessidade do Estado assumir a responsabilidade pelas áreas protegidas:

Todo mundo concorda com o fato de ser desejável que o setor privado participe mais ativamente na preservação da natureza, mas para isso existem as reservas particulares do patrimônio natural e toda doação ou apoio do setor privado para as unidades de conservação públicas será muito bem recebido. Porém não a sua pretensa “entrega para adoção”. [...]. Claro está que muitas das atividades podem ser terceirizadas, como a recepção de visitantes, bares, lanchonetes, restaurantes, camping, coisas usuais em qualquer sistema de unidades de conservação bem implantado em qualquer continente. Pode-se até fazer co-gestão, que algumas vezes apresentam certo resultado [...] O que não pode o Poder Público fazer é delegar responsabilidades que lhe são inerentes pelo alcance social de seus fins (PÁDUA, 2008)⁸⁹.

No caso brasileiro, ainda que a concessão dos serviços de apoio à visitação tenha sido influenciada por tendências administrativas que visam a ampliar a atuação do setor privado na esfera pública, o manejo, a proteção e a fiscalização dos bens naturais inseridos nos parques nacionais continuam sendo atividades precípuas do ICMBio. No que tange à gestão, a instituição é responsável também por “promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de

⁸⁷ Em consulta ao site da EBX em novembro de 2008, foi observada na primeira página uma grande chamada para informar o apoio da empresa para três parques nacionais brasileiros. Essa iniciativa faz parte do compromisso da empresa em “desenvolver os seus negócios com sustentabilidade e assegurar a preservação do meio ambiente para as gerações futuras”.

⁸⁸ Reportagem divulgada na página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente no dia 14 de outubro de 2008. www.mma.gov.br

⁸⁹ Reportagem divulgada no site OECO: www.oeco.com.br. 11/09/2008.

ecoturismo nas unidades de conservação onde estas atividades sejam permitidas” (Art. 1º, inciso V da Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007). Assim, é desejável que essa atribuição seja desenvolvida em conjunto (parceria) com as empresas, comunidades locais e organizações da sociedade civil envolvidas na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais e demais UC (BRASIL, 2002). Eagles *et al.* (2002) salientam que os papéis desempenhados pelas esferas pública e privada no desenvolvimento do turismo nos parques nacionais podem ser ao mesmo tempo cooperativos e conflitivos.

O ICMBio tem o imenso desafio de gerir e proteger a natureza inserida nos parques nacionais (áreas públicas) e requer condições mínimas para tanto. A iniciativa privada dispõe de recursos e habilidade para responder rapidamente às demandas dos consumidores e desenvolver novos produtos, que podem incrementar os recursos para a manutenção de seus negócios e também do próprio parque. Ocorre que, em função da carência de recursos humanos e financeiros para a gestão do parque, a iniciativa privada passa a assumir as responsabilidades do Estado, desde a manutenção de gastos básicos com material de consumo, energia, telefone, gasolina etc., até a gestão de programas de conservação e proteção.

Quando o assunto é a operação turística em parques nacionais, a experiência da iniciativa privada é encarada pelos potenciais apoiadores como “um diferencial em relação aos administradores públicos que, em geral, são inexperientes nesse campo” (GORINI, MENDES & CARVALHO, 2006, p. 185). Kramer *et al.* (2002), acreditam que uma “vantagem” da parceria com o setor privado é que ele “pode ser mais bem-sucedido que o setor público em providenciar os especialistas em mercado, necessários para competir no mercado internacional altamente competitivo da indústria do turismo de natureza” (p. 363).

A valorização da *‘expertise’* da iniciativa privada gerou algumas mudanças no setor público, que se tornou mais *“business-like”* ao desenvolver planos de negócio, sistemas de arrecadação e parcerias com a iniciativa privada (MORE & MANNIG, p. 294). Esta lógica induz que os formuladores e executores das políticas de áreas protegidas assumam um novo papel. Porém, qual é o limite do “saber mercadológico” destes atores? Qual é o limite da precificação e da mercantilização da natureza em áreas de domínio público, como os parques nacionais? De que forma os órgãos públicos responsáveis pelo manejo destas áreas devem participar da produção econômica vinculada aos serviços ambientais?

O desenho de uma concessão num parque nacional, conforme apresentado, requer a compreensão e a consideração de aspectos econômicos que vão além da definição do objeto e/ou da atividade a ser concedida no plano de manejo da unidade. Um dos principais elementos na elaboração do estudo de viabilidade econômica para exploração de um serviço é o funcionamento do mercado.

As relações de mercado envolvem todos os estágios de produção de uma mercadoria,

da identificação de uma demanda até a sua produção para o consumo. Derani (2002) argumenta que o mercado se configura a partir de um conjunto de relações econômicas resultantes dos investimentos privados, com a finalidade de obter lucro. Portanto, explica a autora, a confrontação entre serviço público e atividade privada, embora não estejam em competição, gera um impasse, posto que a lógica do mercado é distinta da lógica do serviço público. Enquanto que a lógica do mercado se insere na preferência individual para produção e consumo no poder econômico que detêm estes indivíduos para exercer a sua preferência, a lógica do serviço público é a de produção para atingir necessidades sociais. “A primeira se reproduz pela movimentação de valores de troca, a segunda dirige-se à produção de valores de uso social”. Neste contexto, a característica “pública” do serviço, mesmo quando executada pelo setor privado, demanda uma regulação diferenciada da atividade econômica por parte do Estado, com vista à satisfação do interesse coletivo (DERANI, 2002, pag. 75 e 89)⁹⁰.

A concessão de serviços implica numa ampliação da atividade normativa do Estado, pois quanto mais complexa for a atividade concedida, quanto mais abrangente e fundamental forem os serviços entregues à atividade privada, maior será a necessidade de funcionários altamente qualificados e vinculados a um amplo leque de deveres normatizados (DERANI, 2002).

O processo de concessão implica num aumento da regulamentação e do aparelhamento do estado, e não numa retirada do Estado e diminuição da “inflação legislativa”. Se o processo de aumento de concessão dos serviços não é acompanhado por este crescimento do Estado, verifica-se imediatamente a substituição do interesse público pelo interesse privado e a eficiência do setor público se torna eficiência privada de alocação e aumento do rendimento. (DERANI, 2002, p. 94).

A análise de Derani (2002) guarda estreita relação com o caso da concessão de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. Nestas áreas, a concessão de serviços pode propiciar a qualificação da visita por meio de serviços, funcionários e equipamentos especializados. Contudo, isso não significa que o órgão responsável pela área irá direcionar menos esforços para o manejo da visitação, pois terá que monitorar os serviços prestados, considerando os critérios ambientais (mínimo impacto), econômicos (tarifas justas e equilíbrio econômico-financeiro) e sociais (satisfação do visitante).

A viabilidade econômica dos serviços e das atividades de apoio à visitação depende em grande medida de fatores externos à gestão da visitação no parque. Esses fatores estão relacionados à dinâmica do turismo em suas áreas de influência, isto é, nos municípios e

⁹⁰ Derani (2002) analisa que: “Dependendo do modo como são formados, geridos e fiscalizados os contratos de concessão ou autorização de serviço público, o serviço prestado tende à incapacidade de gerar externalidade pública. Pela concepção material do conceito de Serviço Público, este serviço deixa de ser público à medida em que não é mais tratado como público, independentemente do que formalmente se disponha sobre ele. Nesta desconexão entre previsão normativa de destinação pública do serviço e a realidade da incapacidade de gerar benefícios à coletividade, constata-se a ilegalidade ou inconstitucionalidade da atividade (p. 87).

nas regiões que apresentam parques nacionais. A frequência de turistas a uma determinada área depende das condições de acesso, da infra-estrutura de hospedagem e de alimentação, da promoção turística, da diversidade de atrativos, entre outros aspectos. Tais aspectos influenciam a procura por determinado destino turístico e, conseqüentemente, a demanda pelos serviços de apoio ao turismo.

Como salientado no segundo capítulo, apenas dois parques nacionais brasileiros recebem acima de 500 mil visitantes/ano. Os Parques Nacionais de Iguaçu e da Tijuca recebem juntos cerca de 2 milhões de visitantes. No caso do Parque Nacional do Iguaçu, o alto fluxo de visitantes, em comparação com todos os demais parques nacionais, é uma das principais justificativas para a consolidação de serviços compatíveis com essa demanda. Assim, o porte dos investimentos e das estruturas deve ser proporcional à demanda e aos impactos relacionados ao turismo no parque. Neste caso, o escopo da prestação de serviços no parque prioriza empresas que tenham capacidade de investimento e, ao mesmo tempo, obtenham o retorno do capital despendido. O Parque Nacional do Iguaçu tem sete empresas concessionárias, que arrecadaram em 2007 cerca de R\$ 4 milhões de reais⁹¹. Atualmente estão sendo implementados novos contratos de concessão, como o do Hotel das Cataratas. O novo concessionário irá reformar o hotel e promover investimentos em algumas estruturas de apoio à visitação, como a implantação de ciclotrilha e reforma do portão de entrada do parque (MMA, 2008).

Contudo, como deve ser desenhada a prestação de serviços em parques nacionais que apresentam um fluxo médio e/ou pequeno de visitantes? Um parque com uma visitação anual de 30 mil visitantes é um destino “atraente” em termos de investimentos por parte da iniciativa privada? Quais são as especificidades entre os modelos de prestação de serviços em termos de desenvolvimento socioeconômico local?

A atratividade para o investidor está relacionada ao retorno econômico que ele poderá obter, dentro do menor prazo possível e com o maior grau de confiabilidade. Esse retorno pode estar associado ao número de “clientes” interessados em acessar o serviço e à tarifa cobrada para a sua utilização, ou a ambos. Contudo, em se tratando de áreas legalmente instituídas para a conservação da natureza, como os parques nacionais, a dinâmica de visitação é orientada prioritariamente por estratégias de manejo compatíveis com esse objetivo. Assim, quando o assunto é a concessão de serviços de apoio à visitação, os elementos relacionados ao mercado turístico (demanda, competitividade, lucro) entram em cena e, caso não sejam devidamente planejados, podem distorcer a função dos parques nacionais.

Nesse ponto emerge a discussão sobre a ética que orienta o processo de prestação de

⁹¹ Informação fornecida pela coordenação de visitação do ICMBio.

serviços nos parques nacionais. Isso se coloca tanto em termos ambientais, que trazem à tona a questão da supremacia do mercado frente à conservação da natureza, quanto em termos socioeconômicos, que dizem respeito aos arranjos institucionais que possibilitem a inserção dos atores locais no processo de prestação de serviços. Nesta linha, serão analisadas no próximo item as alternativas para fortalecer a consolidação de micros e pequenos empreendimentos na dinâmica de prestação de serviços nos parques nacionais e propiciar oportunidades para além do trabalho assalariado em empreendimentos de grande porte.

5.1.1 Alternativas para o fortalecimento de empreendimentos de base comunitária na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais

Como destacado no terceiro capítulo, a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais é defendida como uma forma de potencializar a economia e a geração de oportunidades de trabalho e renda para as comunidades locais (CEBALLOS-LASCURÁIN, 2001; EAGLES, McCOOL & HAYNES, 2002; CHRIST *et al.* 2003). Por outro lado, diversos autores salientam que o turismo, quando tratado apenas sob o enfoque econômico e de maneira desconectada do território, entendido como espaço de reprodução social e cultural, pode acarretar também a pobreza, a exclusão espacial e a degradação social e ambiental (RODRIGUES, 2000; IRVING, 2002 e 2008; ZAOUAL, 2008). Neste contexto, “O que se deve enfatizar é o modelo de desenvolvimento e o tipo de turismo que se deseja desenvolver” (SANSOLO & CRUZ, 2003, p. 5). Esse é o ponto de reflexão inicial para as iniciativas que visam incentivar a visitação nos parques nacionais como uma forma de compatibilizar a conservação da natureza com a geração de alternativas sustentáveis para o desenvolvimento socioeconômico local. Para tanto, é necessário qualificar a geração de emprego e renda por meio do turismo e não restringi-la apenas a um mero indicador quantitativo. Qual é a possibilidade da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais propiciar a organização e o fortalecimento das iniciativas de base local?

A intenção desta seção é apresentar algumas referências para o debate sobre os possíveis efeitos socioeconômicos da visitação nos parques nacionais, com ênfase nas iniciativas que busquem a consolidação de empreendimentos de base local. O recorte desta pesquisa evidencia os serviços prestados no interior dos parques nacionais, porém com o entendimento de que essa dinâmica exerce efeitos multiplicadores no entorno destas áreas. A cadeia produtiva do turismo é formada por uma série de serviços de variados portes e investimentos. O desenvolvimento de uma rede de serviços de alimentação, hospedagem, transporte, entre outros faz parte do processo de ‘turistificação’ de um destino. Essa dinâmica pode engendrar diferentes formas de inserção da população local, as quais

dependem em maior ou menor grau de recursos (financeiros, técnicos, físicos) externos.

A questão da participação da população local na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais nos remete à discussão sobre o processo de licitação necessário à contratação destes serviços. Conforme tratado no item 4.3, a exploração de bens e serviços em UC por meio dos instrumentos de concessão e permissão deve ser precedida de licitações públicas, que buscam assegurar a isonomia no processo de seleção dos interessados na prestação de serviços nestas áreas. A isonomia é tratada por alguns autores como sinônimo de impessoalidade, um dos princípios da administração pública. Este princípio “significa que toda atividade administrativa se destina à realização de interesse público e não pode visar a benefício ou a perseguição de pessoas, de modo que os administradores devem ser tratados sem discriminação” (FURTADO, 2007, p. 412). Assim, num processo de licitação para a prestação de serviços nos parques nacionais, os interessados locais participam ‘em pé de igualdade’ com investidores externos na apresentação de propostas para o ente público. No entanto, Furtado (2007) chama a atenção para o fato de que o princípio da impessoalidade “não conduz ao exagero de se entender que todos devem ser sempre tratados de forma absolutamente idêntica”. Em função de “peculiaridades do objeto a ser contratado, a lei permite a imposição de critérios de qualificação técnica, econômica, entres outras” (FURTADO, 2007, p. 412). Neste sentido, os critérios socioeconômicos, como a parceria com empreendimentos locais e a geração de emprego e renda nos municípios onde estão localizados os parques nacionais, podem ser incorporados na avaliação das propostas, a exemplo do processo de gestão de florestas públicas que será tratado a seguir. A atenção está no momento de definir as exigências de qualificação, para que elas não direcionem a licitação e restrinjam o seu caráter competitivo. Contudo, a ‘igualdade’ de oportunidades deve ser relativizada, tendo em vista que os interessados se apresentam em condições diferenciadas em termos de capacidade técnica, de investimento e de qualificação. Para Furtado (2007), o princípio da impessoalidade, em virtude das suas variadas formas de interpretação, é o que mais gera dificuldade de aplicação.

Guardadas as devidas diferenças ligadas ao processo de concessão nos parques nacionais, considera-se pertinente, a título de exemplificação sobre as possibilidades legais, citar alguns itens da Lei 11.284/06, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas, em particular sobre o regime de concessão florestal. A lei define que no julgamento da licitação, será considerada a melhor proposta em razão da combinação do maior preço (ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal) com a melhor técnica. O critério “melhor técnica” deve ser claramente explicitado no edital de concessão, incluindo os indicadores, as fórmulas e os parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta. Os critérios para o julgamento da “melhor técnica” incluem o menor impacto

ambiental; os maiores benefícios sociais diretos; a maior eficiência; a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão. Este último, juntamente com o critério de “maiores benefícios sociais diretos”, apresentam referências importantes em termos da repercussão socioeconômica das operações florestais no âmbito local. A lei define também que, para a concessão florestal a pessoa jurídica de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais, serão previstas em regulamento formas alternativas de fixação de garantias e preços florestais.

O Estado de São Paulo avançou no sentido de ampliar as diferentes formas de prestação de serviços de apoio à visitação nas unidades de conservação que podem fortalecer a inserção de empreendimentos locais. A Resolução n° 59, de 27 de agosto de 2008⁹², da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, que regulamentou os procedimentos administrativos de gestão e fiscalização do uso público nas Unidades de Conservação de Proteção Integral do Sistema Estadual de Florestas do Estado de São Paulo – SIEFLOR, dispõe no Art. 9° que:

Nas Unidades de Conservação, os serviços e atividades poderão ser desenvolvidos por meio de contratos ou parcerias com instituições públicas ou privadas, em conformidade com o que dispuser o Plano de Manejo, o Plano de Uso Público ou o Plano Emergencial de Uso Público, obedecida a legislação vigente.

§ 1º - Os serviços e atividades poderão ser terceirizados sob a forma de autorização, concessão, permissão, patrocínio ou contrato.

§ 2º - Os serviços e atividades poderão ser executados em parcerias por meio de Convênios, Termos de Cooperação Técnica, Contratos de Gestão e Termos de Parceria.

§ 3º - As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - poderão atuar nas Unidades de Conservação por meio do “Programa de Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo”, instituído pelo Decreto Estadual - 48766, de 30 de junho de 2004.

§ 4º - Será estimulado, nas parcerias e contratos, desde que obedecida a legislação vigente, o desenvolvimento de micros, pequenas e médias empresas locais e regionais, bem como das comunidades locais organizadas, valorizando suas competências, características e a cultura local.

O parágrafo § 4º da resolução supracitada nos remete a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte⁹³. O instrumento dispõe que as microempresas e empresas de pequeno

⁹² Em setembro de 2008 a coordenação do Programa Estadual de Ecoturismo da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo informou que está prevista a regulamentação de cada modalidade de terceirização.

⁹³ Existem diferentes definições para as categorias de micro e pequenos empreendimentos. A lei complementar n°123, de 14 de dezembro de 2006, define estas categorias da seguinte forma. “Art 3º, inciso I – no caso das microempresas, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais); II – no caso das empresas de pequeno porte, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais). O SEBRAE utiliza como parâmetro de classificação de microempresas e empresas de pequeno porte o número de funcionários, incluindo os seus proprietários. Para microempresas: na indústria e construção – até 19 funcionários; no comércio e serviços – até 9 funcionários. Para empresas de pequeno porte: na indústria e construção – de 20 a 99 funcionários; no comércio e serviços – de 10 a 49 funcionários. (www.sebrae.com.br). Além das micro e pequenas empresas, cumpre salientar o setor informal, que movimenta inúmeros serviços relacionados ao turismo. Contudo, a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques

porte poderão ter tratamento diferenciado no que diz respeito ao acesso ao crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos. O “tratamento diferenciado” inclui, dentre outros itens, que nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte⁹⁴. Isto é, nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte tem como objetivos a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente⁹⁵.

Ao analisar a dinâmica de prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais no Brasil e em outros países, observa-se que as experiências no caso brasileiro ainda são bastante limitadas no que diz respeito aos arranjos para viabilizar a contratação de serviços de diferentes escalas e modalidades de delegação. Ao analisar as características dos parques brasileiros, principalmente os localizados em regiões menos populosas, verifica-se que os serviços desenvolvidos nestas áreas, a maioria não formalizado, são prestados por associações locais que vêem no turismo uma oportunidade para incrementar os seus rendimentos. Um exemplo típico da ‘janela de oportunidade’ vinculada ao turismo é a proliferação de associações e de cooperativas de condutores de visitantes e de prestadores de serviços que, ao invés de usar diretamente os recursos naturais do parque, são estimulados a buscar alternativas de uso indireto, como os serviços de apoio à visitação. Os efeitos econômicos positivos da visitação são argumentos utilizados pelas instituições responsáveis pela criação dos parques nacionais que tentam “compensar” a perda por parte das populações locais relacionada às atividades tradicionais praticadas no local. Contudo, a geração de emprego e renda como forma de assegurar a melhoria da

nacionais requer a observação da legislação vigente no que diz respeito aos aspectos de formalização, comprovação de regularidade fiscal, entre outros.

⁹⁴ O Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007 regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

⁹⁵ Para o cumprimento deste item, a administração pública poderá realizar processo licitatório nos seguintes casos: I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado; III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível. Contudo, a Lei dispõe também sobre os casos em que estes itens não se aplicam: I – os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório; II – não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; IV – a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

qualidade de vida das populações locais deve ser relativizada, principalmente em situações como a destacada por Kramer (2002) no caso dos albergues de caça da África do Sul:

O lado positivo é que a condição lucrativa do empreendimento leva à criação de postos de trabalho bem pagos e duradouros, que beneficiam moradores locais. Por outro lado, os residentes da área estão mais frequentemente resignados a ser empregados de reservas privadas do que a abrir seus próprios negócios. Mesmo quando os proprietários são nativos do país, eles frequentemente pertencem a uma minoria comparativamente rica e branca (2002, p.377).

Outro exemplo que reforça a atuação 'instrumental' dos locais no desenvolvimento do turismo é o caso descrito por Terborgh & Peres (2002) no Parque Nacional Canaima, na Venezuela. O turismo se tornou a principal atividade da população indígena local, os Pemon. Os homens trabalham na "indústria de turismo" e as mulheres produzem artesanato para os turistas. A caça e a agricultura deixaram de ser as suas principais atividades. "Os concessionários logo descobriram que os integrantes da tribo local eram trabalhadores bons e confiáveis e estavam prontos a aceitar empregos como pilotos de barcos, cozinheiros, guias e mecânicos (...). Efetivamente, eles agem como concessionários" (TERBORGH & PERES, 2002, p. 342).

O modelo de desenvolvimento do turismo que vem sendo replicado em muitos destinos deixa transparecer uma relação de dependência das populações locais frente aos empreendimentos desenvolvidos por investidores provenientes de outras cidades, regiões e mesmo países (DRUMM & MOORE, 2002). Estes exemplos se limitam aos indicadores de emprego e renda, deixando de lado aspectos como a dependência de uma única atividade (turismo), o empreendedorismo e a consolidação da cadeia produtiva do turismo.

Neste contexto, o fortalecimento dos arranjos que consolidem micro e pequenos negócios liderados por iniciativas locais é um campo fértil para o debate sobre o modelo de desenvolvimento do turismo que se deseja nos parques nacionais e em suas respectivas áreas de influência. Qual é o papel dos parques nacionais no âmbito do desenvolvimento socioeconômico local? O SNUC sugere em seus objetivos e diretrizes algumas respostas à pergunta. Um dos objetivos do sistema é "promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais". Uma das diretrizes consiste em: "garantir às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização". (BRASIL, 2000, p. 10 e 11).

Algumas iniciativas relacionadas ao turismo de base comunitária, cooperativismo e auto-gestão, apontam caminhos alternativos para fortalecer as capacidades locais no que tange à autonomia, qualificação e formalização dos empreendimentos de base local.

Santos & Rodríguez (2002) chamam a atenção para a viabilidade e o potencial de inúmeras alternativas econômicas formuladas e praticadas em todo o mundo com base em

aspectos como igualdade, solidariedade e proteção ao meio ambiente. Essas alternativas são analisadas pelos autores a partir de uma perspectiva denominada por eles de “hermenêutica das emergências”, que interpreta de maneira abrangente a forma como organizações, movimentos e comunidades aderem a alternativas econômicas baseadas em princípios não capitalistas (SANTOS & RODRÍGUEZ, 2002, p. 26).

O livro organizado em 2002 por Santos & Rodriguez apresenta estudos de caso que incluem desde organizações econômicas populares constituídas em países em desenvolvimento até cooperativas prósperas no centro do sistema mundial, como é o caso do complexo cooperativo de Mondragón, na Espanha. Essa experiência pertence à cerca de 30.000 trabalhadores que atuam em 109 fábricas, na cadeia de supermercado, no banco e na universidade. As principais razões que reforçam a experiência bem sucedida de Mondragón estão relacionadas “à inserção das cooperativas em redes de apoio e ao esforço constante para tornar as cooperativas competitivas no mercado global”. A competitividade, característica marcante do capitalismo, surge neste contexto como uma estratégia de coesão grupal para reforçar as redes locais. Assim, como explica GORZ (2004), é possível empreender iniciativas que surjam dentro do sistema capitalista, mas que facilitem e dêem credibilidade a formas de organização econômica e de sociabilidade não capitalistas.

Como bem destacado por Santos & Rodríguez (2002), ao qualificar as práticas e teorias como “alternativas”, estamos, de certa forma, reafirmando o caráter hegemônico do capitalismo, ao mesmo tempo em que buscamos responder a pergunta óbvia: alternativo em relação a quê? O que pretendem superar? Os autores apontam de maneira resumida três características problemáticas das economias capitalistas que as propostas “alternativas” visam superar. A primeira, de caráter estruturante, chama a atenção para o fato de o modelo capitalista se basear na acumulação de riqueza, produzindo desigualdade de recursos e poder e subordinando o trabalho ao capital. A segunda característica trata das relações sociais marcadas pela concorrência acirrada e intrínseca ao mercado capitalista, que engendra “formas de sociabilidade empobrecidas, baseadas no benefício pessoal em lugar da solidariedade”. Por fim, mais relacionado ao tema central da presente pesquisa, os autores chamam a atenção para a exploração desmedida e crescente dos recursos naturais em nível global, a qual coloca em risco as condições físicas de vida na Terra. Esta última característica, baseada no nível e no tipo de produção e consumo do capitalismo, é central nas potências mundiais que se desenvolveram a partir de uma economia intensiva (e perdulária) em recursos naturais (SANTOS & RODRÍGUEZ, 2002, p. 28).

Convém salientar a “hermenêutica das emergências”, que potencializam o desenvolvimento local nas áreas de influência dos parques nacionais, com base em iniciativas de auto-gestão, cooperativismo e organizações de base comunitária. Estes modelos ou formas de gerir a economia, baseados em aspectos como igualdade,

solidariedade e proteção ao meio ambiente, propiciam uma combinação que pode favorecer a conservação do parque nacional e o desenvolvimento do turismo em base sustentáveis.

Seguindo esta perspectiva, serão destacadas algumas iniciativas desenvolvidas pelo Ministério do Turismo que visam estimular o turismo de base comunitária, como o incentivo à consolidação de cooperativas populares e o apoio a projetos de turismo com foco na organização comunitária, considerando os princípios da economia solidária.

De maneira geral, uma vez que existem várias correntes de definição e prática, a economia solidária se caracteriza por um modo de produção organizado com base em princípios da auto-gestão e do cooperativismo, tendo como estruturas principais a posse coletiva dos meios de produção e a sua gestão democrática (SINGER, 2002,a; IASKIO, 2007)⁹⁶.

A economia solidária preconiza uma outra relação social de produção, ainda que inserida no sistema de reprodução do capitalismo, pois, como afirma Singer (2002,a):

Mesmo sendo hegemônico, o capitalismo não impede o desenvolvimento de outros modos de produção, porque é incapaz de inserir dentro de si toda a população economicamente ativa... O que impele a economia solidária a se difundir com força cada vez maior já não é mais a demanda das vítimas da crise, mas a expansão do conhecimento do que é a tecnologia social, econômica e jurídica de implementação da economia solidária (p. 86 e 126)

Em 2005, o Ministério do Turismo (MTur) firmou um convênio com o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), para o desenvolvimento de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP) em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com potencial turístico. A criação de ITCP visa consolidar atividades econômicas, que assumam a forma de cooperativas populares e que promovam o desenvolvimento local sustentável e a geração de trabalho e renda (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

Singer (2002) considera que as ITCP preencheram uma lacuna essencial no processo de formação de cooperativas e grupos de produção, pois prestam assessoria aos empreendimentos solidários, ajudando-os a organizarem atividades produtivas ou de prestação de serviços, a legalizarem as cooperativas, a buscarem mercados e financiamento etc. (SINGER, 2002, p. 122).

Inicialmente foram selecionadas duas regiões, Lençóis Maranhenses (MA) e Serra da Capivara (PI), com reconhecido apelo turístico e indicadas nos planos de promoção turística da EMBRATUR como destinos prioritários para a promoção turística nacional e internacional. Os principais atrativos turísticos destas áreas estão localizados no interior dos Parques Nacionais dos Lençóis Maranhenses (MA) e da Serra da Capivara (PI). Dentre os objetivos específicos do projeto de incubação nestas áreas, destacam-se a transferência de

⁹⁶ Para uma maior compreensão sobre o conceito de economia solidária consultar SINGER (2002,b).

tecnologia de incubação para criação e implantação de uma Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares dos Lençóis Maranhenses e o fomento à organização produtiva coletiva na área de influência do Parque Nacional da Serra da Capivara, por meio da implantação de uma Central de Negócios e Serviços nos municípios que a compõem (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

O público-alvo do projeto consiste em grupos organizados, com alguma identidade coletiva, sob a forma de identidade profissional (trabalhadores pertencentes a uma mesma categoria profissional) ou mesmo de vizinhança (grupos comunitários, associações, movimentos populares) (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

De maneira resumida, o processo de incubação das iniciativas locais, de acordo com a metodologia da ITCP/COPPE/UFRJ, é dividido entre a fase de pré-incubação e a fase de incubação. A primeira se compõe de atividades de sensibilização relacionadas à identidade de grupo e à identificação de grupos potenciais. Neste momento, são identificados alguns itens socioeconômicos básicos como educação, renda, situação da documentação civil (carteira de identidade, título de eleitor) e regularização da situação fiscal (CPF). O segundo momento, a fase de incubação propriamente dita, é dividida em três etapas: constituição do grupo na qualidade de cooperativa; formalização e legalização do empreendimento, incluindo a elaboração de um plano de negócios e a realização de cursos de qualificação profissional, educação formal e educação digital; por fim, são realizadas atividades de prospecção de tecnologias capazes de agregar valor aos produtos/serviços produzidos pelas cooperativas. A partir desta prospecção, as cooperativas devem desenvolver projetos de captação de recursos para atender às necessidades e complementar as fontes existentes (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

Em seguida, serão apresentados brevemente alguns resultados dos projetos apoiados pelo MTur, com o objetivo de destacar a sua repercussão na prestação de serviços nos parques nacionais.

Na região do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, a ITCP utiliza as instalações da “Casa do Turista”, construída com recursos do MTur, para funcionar como um centro de apoio à comercialização e de informações turísticas. O Quadro 5.2, sistematiza informações sobre cinco das dez cooperativas incubadas na região dos Lençóis Maranhenses.

grupo	atividade	situação inicial	situação atual (2007/8)
COOTTALMAR – Cooperativa de Turismo e Transporte Alternativo dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas)	transporte (toyoteiros) atuação: trabalha com passeios em veículos 4x4 aos principais atrativos turísticos da região, localizados dentro do parque.	já funcionava há sete anos como cooperativa, mas estava inoperante.	formalizada. reuniões periódicas. agrega 74 membros. plano de negócios em fase de elaboração.
COOPERNAUTICA – Cooperativa de transporte náutico dos pilotos e proprietários de embarcações de Barreirinhas (Barreirinhas)	transporte náutico atuação: trabalha com passeios turísticos náuticos, principalmente no acesso ao parque e o circuito do rio preguiça.	cooperativa em funcionamento há 2 anos, porém agregando membros condutores e proprietários de embarcações. estava inoperante devido a interesses conflitantes dos dois grupos.	formalizada. 24 cooperados. fase de separação formal dos grupos (condutores e proprietários). plano de negócios em fase de elaboração.
ARTECOOP – Cooperativa dos Artesãos dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas)	artesanato (buriti) atuação: trabalha na confecção de artesanato, a partir da manipulação da palha do buriti, palmeira típica da região. une artesãos de 13 povoados do município de barreirinhas. venda centralizada na sede da cooperativa.	já funcionava formalmente como cooperativa há dois anos, porém estava inoperante.	formalizada. 94 membros mobilizados. fase de organização da gestão
GRUPO DE HOSPEDARIAS FAMILIARES DE SANTO AMARO (Santo Amaro)	hospedagem atuação: em virtude da carência de infraestrutura hoteleira no local, a hospedagem se concentra nas casas dos residentes, que se uniram visando a formação de cooperativa para organização, gestão e comercialização. atualmente, conta com dez residências associadas.	estava desmobilizada	em processo de sensibilização para adesão de novos membros. 14 membros

continuação – informações sobre as cooperativas localizadas na região do PN dos Lençóis Maranhenses			
ACTLM – Associação dos Condutores de Turismo dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas)	guia atuação: condução de turistas nos principais circuitos turísticos da região, localizados no parque.	já funcionava há quatro anos. encontrava-se desmobilizada como grupo independente, uma vez que faziam parte da coopernáutica.	grupo mobilizado e em processo de formalização.

Quadro 5.2 – Cooperativas que atuam nas atividades de apoio à visitação do Parque Nacional dos Lenç os Maranhenses.

Fonte: Ministério do Turismo, 2007.

O processo de incubação das cooperativas propiciou a integração das instituições que atuam no transporte (terrestre e náutico) e na condução de turistas no parque. Esta iniciativa despertou a discussão sobre o desenvolvimento de um *voucher* para o controle do turismo no parque e sobre a concessão dos serviç os de transporte de visitantes na área, pois as cooperativas disputam espaç o com as ag ncias de turismo receptivo. De acordo com a avaliação do MTur, a discussão sobre a concessão dos serviç os de transporte e outros no parque, ainda pouco explorada, pode favorecer as iniciativas de formalização e qualificação das cooperativas e beneficiar o manejo da visitação na  rea. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007). Bouças (2008) verificou a relev ncia dos “toyoteiros” na rotina de gestão da visitação do parque, pois a visita depende em grande medida da contratação de seus serviç os e a conduta dos visitantes   “direcionada” por eles. (p. 114). Isso demonstra a import ncia do papel dos prestadores de serviç os no sentido de sensibilizar os seus ‘clientes’ para a adoção de condutas de mínimo impacto sobre o ambiente local.

Na região do Parque Nacional da Serra da Capivara, foram incubadas seis iniciativas, basicamente relacionadas ao artesanato local. Na ocasião da avaliação do MTur, apenas uma se encontrava em processo de formalização. As restantes aprimoravam o processo de comercialização dos seus produtos. O Quadro 5.3 apresenta informações sobre tr s das seis cooperativas incubadas na região do Parque Nacional da Serra da Capivara.

grupos	atividade	situação inicial	situação atual
RAINHAS DA RECICLAGEM (São Raimundo Nonato)	artesanato	grupo foi capacitado apenas no processo de produção. não era formalizado. estava desmobilizado.	o grupo foi reorganizado. teve capacitação em cooperativismo e gestão de negócios. produção e vendas aumentaram com a participação em feiras. ainda não é formalizado.

continuação – informações sobre as cooperativas localizadas na região do PN da Serra da Capivara			
COOPEART (São Raimundo Nonato)	artesanato	grupo não era formalizado. estava desmobilizado.	o grupo foi reorganizado. teve capacitação em cooperativismo e gestão de negócios. produção e vendas aumentaram com a participação em feiras. membros vivem apenas do artesanato. está em processo de formalização.
UMBUS (São Raimundo Nonato)	gastronomia (beneficiamento de frutas nativas)	grupo foi capacitado, apenas no processo de produção. não era formalizado. estava desmobilizado.	o grupo foi reorganizado. teve capacitação em cooperativismo e gestão de negócios. produção e vendas aumentaram com a participação em feiras. precisa adequar a produção às condições exigidas pela ANVISA. ainda não é formalizado.

Quadro 5.3 – Cooperativas atuantes nas atividades de apoio à visitação do Parque Nacional da Serra da Capivara.

Fonte: Ministério do Turismo, 2007.

Embora o Parque Nacional da Serra da Capivara seja considerado um dos principais destinos de turismo arqueológico do mundo, o local recebe apenas cerca de 6.000 a 9.000 visitantes/ano. Fatores como a dificuldade de acesso e a carência de infra-estrutura de apoio ao turismo inviabilizam o aumento do fluxo de visitantes e, conseqüentemente, o incremento da economia local por meio da prestação de serviços ao turista. Nesse caso, o desenvolvimento de um projeto amplo de concessões não seria atraente, pelo menos em curto prazo, para investidores de grande porte. Alguns locais, como o Parque Nacional da Serra da Capivara, mesmo sendo capazes de atrair grandes fluxos de turistas nacionais e internacionais, têm limitações intrínsecas, como a fragilidade do ambiente natural ou dos sítios arqueológicos. A visitação dos sítios arqueológicos do parque está sujeita a restrições com relação ao tamanho do grupo e à necessidade de acompanhamento de condutores de visitantes. A tipologia do turismo no parque sugere o desenvolvimento de micros, pequenos e médios negócios que, juntos, poderiam fortalecer a cadeia produtiva do turismo no local (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

De maneira geral, a baixa qualificação e instrução dos membros das instituições prestadoras de serviços, a dificuldade de formalização dos empreendimentos e a ausência de capital para investimento e para manutenção da oferta básica de serviços são os principais fatores que limitam a inserção das comunidades locais no processo de prestação

de serviços nos parques nacionais. Neste sentido, as políticas públicas que visam fortalecer o setor e a cadeia produtiva do turismo favorecem diretamente a prestação de serviços nos parques nacionais.

Santos & Rodríguez (2002) defendem que “o êxito das alternativas de produção depende de sua inserção em redes de colaboração e de apoio mútuo”. Os autores compreendem que, devido ao caráter contra-hegemônico e ao fato de que muitas experiências de produção alternativa são desenvolvidas por setores marginalizados da sociedade, elas frequentemente são frágeis e precárias. Nestes casos, o risco de cooptação, fracasso econômico e desvirtuamento são muito elevados. No entanto, revelam que “a solução mais adequada para contrariar esta fragilidade é a integração das iniciativas em redes compostas por outras iniciativas similares (cooperativas) e por entidades diversas”. (SANTOS & RODRÍGUEZ, 2002; p. 66).

Outra iniciativa do Ministério do Turismo que visa fomentar a qualificação de organizações locais para atuação no turismo é o apoio a projetos de turismo de base comunitária, que busca um modelo alternativo de desenvolvimento do turismo “baseado na autogestão, no associativismo/cooperativismo, na valorização da cultura local e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando à apropriação por parte destas dos benefícios advindos do desenvolvimento da atividade turística” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008).

Em 2008, o Ministério do Turismo lançou o edital 001/2008 para a “seleção de propostas de projetos para apoio às iniciativas de turismo de base comunitária”. Foram selecionados 50 projetos, dentre 500 propostas enviadas, sendo que metade está localizada dentro ou em áreas de influência de unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável. Os objetivos do edital são fomentar as iniciativas existentes ou identificadas como de “Turismo de Base Comunitária” (TBC) e fortalecer roteiros de turismo, com foco no território, para o desenvolvimento local, qualificação, certificação e apoio à produção associada ao turismo. Para tanto, os projetos foram selecionados considerando as seguintes linhas temáticas: apoio à produção associada ao turismo; apoio à qualificação profissional; apoio ao planejamento estratégico e organização comunitária; apoio à promoção e comercialização e apoio às ações de fomento às práticas de economia solidária (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2008).

Ao estudar os conceitos e as experiências sobre turismo de base comunitária no Brasil e em outros países, Sansolo & Burzstyn (2009) constataram que as publicações acadêmicas abordam uma variedade de “sentidos” sobre o significado de turismo comunitário⁹⁷. No Brasil, conforme analisam os autores, em virtude da grande diversidade cultural e ambiental,

⁹⁷ Para maiores informações sobre turismo de base comunitária, consultar: IRVING & MENDONÇA (2004); SANSOLO & BURZSTYN (2009).

podem ser registrados vários casos que apresentam características relacionadas ao turismo de base comunitária⁹⁸. Portanto, dentre os conceitos estudados pelos autores, destacam-se alguns aspectos coincidentes como os componentes de conservação ambiental, a valorização da identidade cultural, a geração de benefícios diretos para as comunidades receptoras e a consolidação de empreendimentos comunitários.

Em 2003, um conjunto de comunidades rurais e indígenas da Bolívia, do Brasil, da Guatemala, do Equador e do Perú declarou a sua compreensão sobre o processo de turismo de base comunitária na “*Declaración de San José sobre Turismo Rural Comunitario*”:

Nuestra concepción de turismo se sustenta en los valores de sustentabilidad, cooperación, respecto a la vida, conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y de la diversidad biológica que estos albergan. En consecuencia, estamos contra de todo desarrollo turístico en nuestros territorios que cause perjuicio a nuestros pueblos, su cultura y el medio ambiente. (REDETURS, 2003).

Irving & Mendonça (2004), ao analisarem o caso da Prainha do Canto Verde (CE), considerado um dos exemplos de turismo de base comunitária no Brasil, caracterizam a experiência como:

(...) um processo de conscientização da comunidade, que parte da valorização de seu local de moradia. Modelo onde a união, a cooperação e o espírito de comunidade são apresentados pelos seus moradores como elementos fundamentais que possibilitam a construção desse “modelo” diferenciado de turismo (2004, p. 8).

Estas iniciativas relacionam-se ao que Zaoual (2006) qualificou como uma “nova economia da diversidade”, que se faz presente frente à importância das dimensões imateriais (culturas de pertencimento, sistemas de representação, relação, rede, normas, convenções, coordenação, coesão, criatividade, capacidade, aprendizagem organizacional etc.) na vida das organizações e dos sistemas econômicos. Esta diversidade sugere uma economia composta por agrupamentos, funcionando em redes de pertencimento, assegurando mais coesão e segurança para facilitar as transações econômicas. Com base nestes princípios, o autor defende a “teoria dos sítios simbólicos”, inspirada no fracasso dos modelos econômicos. “Tal como a mão invisível do mercado, o sítio é uma estrutura imaginária de coordenação econômica e social, mas ele associa instantaneamente as duas dimensões, contrariamente ao mercado” (p.18). O autor argumenta que o reducionismo econômico separa a realidade de sua riqueza empírica, deixando em segundo plano as múltiplas motivações dos “atores da situação” e do conjunto das relações sociais que

⁹⁸ Em maio de 2008 foi realizado no Ceará o II Seminário Internacional de Turismo Sustentável, que reuniu inúmeras experiências de turismo de base comunitária que ocorrem em 19 estados do Brasil e de outros 13 países da América do Sul e Europa. Os integrantes do seminário produziram a “Declaração de Fortaleza”, a qual evidencia a construção do turismo comunitário e solidário como um projeto político pautado na autonomia das culturas locais, na conservação ambiental e na socioeconomia solidária. www.sits2008.org.br. SANSOLO, FERNANDEZ & MASSARUTO (2008) analisaram várias iniciativas de turismo de base comunitária no Brasil.

asseguram a fluidez de suas trocas (p. 19). No seu ponto de vista, os “sítios simbólicos de pertencimento” são mais intensos que o mercado, pois portam uma pluralidade de modos de coordenação (dádiva, solidariedade, reciprocidade, cooperação, aprendizagem recíproca), que representam verdadeiros “enigmas científicos”, inclusive entre os economistas. A lógica dos “sítios simbólicos de pertencimento” sugere a reapropriação e a ressignificação das categorias usuais como mercado, concorrência, preço, lucro, produção, com base nas crenças e práticas locais (p. 18).

Cada sítio é uma entidade imaterial que impregna o conjunto da vida em dado meio. Ele possui um tipo de caixa preta feita de crenças, mitos, valores e experiências passadas, conscientes ou inconscientes, ritualizadas. Ao lado desse aspecto feito de mitos e ritos, o sítio possui também uma caixa conceitual que contém seus conhecimentos empíricos e/ou teóricos, de fato, um saber social acumulado durante sua trajetória. Enfim, os atores em dada situação operam uma caixa de ferramentas que contém saber-fazer, técnicas e modelos de ação próprios ao contexto. (ZAOUAL, 2006, p. 32).

Ao mesmo tempo em que a teoria dos “sítios simbólicos” apresenta um referencial conceitual, possibilita um conjunto de posicionamentos, de caráter mais prático, como é o caso da abordagem do empreendedor como um agente social situado. Nesta linha, pode-se dizer que o empreendedor de um serviço de apoio à visitação nos parques nacionais vai além de mero “prestador de serviço”. A prestação de serviços no interior de um parque nacional pode aportar significados, principalmente ambientais e culturais, que a diferencia da prestação do mesmo serviço no ambiente urbano, em um parque temático ou shopping.

O empreendedor “situado” preconiza as raízes locais e não a “simples exportação de um vulgar sistema econômico de um espaço para o outro” (ZAOUAL, 2006, p. 23). Assim, o sentido de comprometimento com o local é uma característica essencial para o “empreendedor situado”.

O pensamento dos sítios é uma maneira de repensar os “lugares” em sua especificidade, levando em conta o sistema de representação dos atores. Os sítios não são aqueles “não-lugares” semelhantes às grandes estações ferroviárias ou a supermercados da mega-máquina da sociedade econômica. (ZAOUAL, 2006, p. 32).

Zaoaul (2006) reforça a importância do comprometimento dos membros de uma organização, que parece óbvia, mas que no dia-a-dia acaba se perdendo em função da busca primordial pelo lucro. Argumenta que a eficácia de uma organização depende diretamente do “sentido investido por seus membros em seus objetivos” (2006, p. 43). Seguindo esta perspectiva, cabe perguntar qual é o sentido investido na atuação dos prestadores de serviços nos parques nacionais? Atuam na área somente interessados no lucro, ou também se identificam com alguma atividade específica (mergulho, rafting, escalada) e com as características naturais e culturais locais? Estão interessados nos efeitos socioeconômicos e ambientais que o turismo pode gerar no local? Neste sentido, a

dinâmica de visitação nos parques nacionais pode evidenciar o sistema de confiança e de sentido das responsabilidades dos prestadores de serviços nestas áreas.

Seguindo um raciocínio similar ao de Zaoual (2006), Lévy (2003) propõe o desenvolvimento de uma economia das “qualidades humanas”, da “inteligência coletiva”, fundamentada na produção do laço social e na potencialização da capacidade de iniciativa e de cooperação ativa dos membros da sociedade. O autor considera que:

A economia girará em torno do que jamais se automatizará completamente, em torno do irredutível: a produção do laço social, o “relacional”. Não nos referimos apenas a uma economia do conhecimento, mas a uma economia do humano, mais geral, que engloba a economia do conhecimento como um de seus subconjuntos (...) Em princípio, as atividades de produção de bens e serviços deveriam ter por objetivo o enriquecimento do humano, como por exemplo: aumentar as competências dos indivíduos e grupos, promover a sociabilidade e o reconhecimento recíproco, proporcionar as ferramentas da autonomia, criar a diversidade, variar os prazeres. (...) Assim, ganham os mais justos, os mais capazes de formar em conjunto uma inteligência coletiva. (LÉVY, 2004, p. 41).

Esta perspectiva sugere que as iniciativas locais não devem ficar circunscritas à concepção da comunidade como uma coletividade fechada e indiferente aos movimentos regionais, nacionais e globais. Santos e Rodríguez (2002) chamam a atenção para o desafio de consolidar experiências “ambiciosas”, em termos de escala, relacionadas ao “desenvolvimento alternativo” da economia. “Para isso, precisamos passar da imagem da comunidade como uma coletividade fechada e estática (comunidade-fortaleza) para uma imagem da comunidade como uma entidade viva e dinâmica, aberta simultaneamente ao contato e à solidariedade com outras comunidades...” (SANTOS & RODRÍGUEZ, 2002, p. 53).

Nesta linha, é interessante observar a consolidação de redes que reúnem iniciativas que se fortalecem na medida em que trocam experiências, promovem intercâmbios e divulgam as lições aprendidas. Existem no Brasil algumas redes que incluem empreendimentos de base comunitária e que promovem princípios e diretrizes que aos poucos são incorporados nas práticas de turismo de base local e mesmo nas políticas públicas que favorecem o setor. É o caso da Rede Solidária de Turismo – TuriSol e da Rede de Turismo Comunitário do Ceará – TUCUN. A TuriSol é uma rede informal que congrega iniciativas de vários lugares do país, como Ceará, Rio de Janeiro, Amazonas, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo. Os empreendimentos envolvem comunidades rurais e agroextrativistas, assentamentos de agricultura familiar e populações ribeirinhas. A rede contou com o aprendizado de outras iniciativas de turismo solidário e comunitário da América do Sul, como o exemplo da Rede Boliviana de Turismo Solidário e Comunitário – TUSOCO, que reúne 12 roteiros turísticos. A TUSOCO conta com o apoio das políticas

públicas do governo boliviano que adotou o fomento ao turismo comunitário como o principal elemento de sua política de turismo (SANSOLO & BURSZTYN, 2009; TUSOCO, 2008).

No Ceará, em maio de 2008, foi criada a Rede de Turismo Comunitário do Ceará – TUCUN. É formada por 12 comunidades, incluindo a comunidade da Prainha do Canto Verde, uma das iniciativas mais conhecidas por sua organização de base comunitária. A rede é um espaço no qual os membros somam esforços para ampliar a sua qualificação profissional, melhorar a infra-estrutura de apoio ao turismo, captar recursos, além de desenvolver uma estratégia de *marketing*.

Durante o Fórum Social Mundial de 2009, realizado em Belém, diversas organizações da sociedade civil brasileiras e de outros países estiveram reunidas para discutir propostas que visam fortalecer iniciativas de turismo de base comunitária. A Declaração de Belém, documento escrito pelos participantes do evento paralelo intitulado “Fórum Global sobre Turismo Sustentável”, dispõe que:

Defendemos outro modelo de turismo, com uma lógica que se contrapõe a este modelo de desenvolvimento turístico-imobiliário da especulação financeira, que ameaça os territórios dos povos tradicionais, tentando transformar enclaves de natureza e culturas em bens econômicos a serviço do grande capital. De fato, florescem com esperança, autodeterminação e ousadia diversas experiências articuladas em redes em todos os continentes, que se pautam no turismo comunitário e solidário, orientado firmemente pelo respeito às culturas locais e ao meio ambiente (2009).

As redes de turismo comunitário propõem um ‘outro tipo de turismo’, diferente das iniciativas que privilegiam a massificação dos destinos turísticos, a consolidação de grandes empreendimentos e a predominância de interesses econômicos frente aos aspectos ambientais e culturais. Esse ‘outro tipo de turismo’ se aproxima ao que Zaoual denominou de “turismo situado” (2008), que pressupõe uma estreita conexão com o contexto local. Estas experiências e conceitos estão em evidente expansão e podem repercutir de maneira positiva na dinâmica de prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.

5.2 ASPECTOS AMBIENTAIS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Como discutido no quarto capítulo, a delegação dos serviços de apoio à visitação pode cumprir várias funções no âmbito da gestão dos parques nacionais. A ênfase deste item incide na prestação de serviços de maneira responsável, no que diz respeito ao uso dos bens naturais, e em consonância com os critérios e padrões necessários para minimizar os seus impactos negativos. Ao delegar a prestação de serviços a terceiros, o Estado requer que o serviço seja prestado com qualidade, segurança e o menor impacto sobre os recursos envolvidos (ambientais, sociais, culturais). Por se tratar de um parque nacional, a prestação

de serviços de apoio à visitação pressupõe a adoção de critérios ambientais condizentes com os objetivos da área e com os princípios fundamentais do Direito Ambiental. Estes princípios dizem respeito aos direitos e deveres dos cidadãos frente à utilização dos bens de uso comum, como a natureza pública da proteção ambiental, a prevenção dos impactos danosos sobre o meio ambiente e a mitigação por parte do agente causador de impacto ou poluição (MILARÉ, 2004). Cumpre ressaltar também a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica, previstos na CF/88, o que pressupõe o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus respectivos processos de elaboração e prestação. A adoção destes princípios por parte dos prestadores de serviços de apoio à visitação é condição essencial para a sua atuação nos parques nacionais.

As possibilidades de visitação nos parques nacionais são inúmeras e ocorrem de variadas formas. Para cada tipo de serviço ou atividade é necessário um conjunto de procedimentos para monitorar e controlar os impactos ambientais indesejáveis decorrentes do seu desenvolvimento. Assim, os documentos que orientam a contratação (edital, projeto básico) e a prestação de serviços deve conter critérios ambientais claros e objetivos, para que seja selecionada a proposta com a maior capacidade de mitigar os impactos negativos da visitação. Neste sentido, Rocktaeschel (2006) avalia que:

Torna-se imprescindível que sejam criados mecanismos e rotinas de controle sobre os impactos ambientais causados por qualquer tipo de atividade ou serviço dentro da unidade. Isso se aplica também às terceirizações. Deve-se observar com todo o cuidado o cumprimento de determinações no que diz respeito à capacidade de suporte para cada área de uso na UC, monitorando os impactos causados e incentivando sempre a utilização de tecnologias que apresentam menor magnitude de impacto ambiental. (ROCKTAESCHEL, 2006, p. 80).

Uma das análises que visa subsidiar a elaboração dos editais e dos estudos de viabilidade econômica para a prestação de serviços de apoio à visitação é a capacidade de suporte para realização destas atividades⁹⁹.

O conceito de capacidade de suporte surgiu com base em modelos biológicos da capacidade dos recursos naturais de sustentar um determinado número de plantas ou animais ao longo de um período num espaço físico. Esse modelo foi aplicado por Hardin (1968) para ilustrar a dinâmica de utilização racional e individualista dos seres humanos que fatalmente conduziria à exploração desmedida dos espaços comuns (MANNING, 2007).

É um conceito que sugere uma abordagem quantitativa e que induz questões como: qual é o número de pessoas que podem estar ou realizar uma determinada atividade no

⁹⁹ Será apresentado neste item um panorama geral das principais metodologias para o manejo da visitação e a definição da capacidade de suporte. Para aprofundar o conhecimento sobre as experiências de aplicação destas metodologias, consultar, dentre outros: TAKAHASHI, 1997; BARROS & DINES, 2000; TAMBORIM & MAGRO, 2000; WWF, 2001.

mesmo espaço, simultaneamente, e de forma sustentada, sem degradar o sistema que os sustenta? A resposta pode ser elaborada com base na capacidade de suporte física da área. Contudo, pesquisas realizadas em países com um intenso fluxo de visitantes a áreas naturais, como os Estados Unidos, mostraram que muitos problemas do uso recreativo não estavam relacionados apenas ao número, porém ao comportamento das pessoas e a outros aspectos sociais e específicos da capacidade de manejo de cada área. A partir dessa compreensão, foram estabelecidas outras referências sobre o uso recreativo de áreas protegidas com o objetivo de aprimorar as estratégias de manejo da visitação, incorporando parâmetros que vão além de um número desejável como, por exemplo, a capacidade de gestão do parque e os aspectos sociais que afetam o comportamento dos visitantes. Em 1985, o *United States Forest Service* apresentou um sistema de planejamento com diferentes estratégias e técnicas para o manejo e controle do impacto da visitação, denominado Limites Aceitáveis de Câmbio (*Limits of Acceptable Changes - LAC*). Essa metodologia partiu de uma pergunta mais complexa: “quais são as condições naturais e sociais apropriadas (ou aceitáveis) e como iremos alcançá-las? (STANKEY *et al. apud* McCOOL, 1996, p. 2). Essa questão sugere a inserção de parâmetros sociais, como o comportamento e a expectativa do visitante, que influenciam a definição de um parâmetro numérico para compor a análise sobre a capacidade de suporte.

Outro instrumento baseado no monitoramento e na análise dos impactos da visitação como etapas essenciais para as decisões sobre a capacidade de suporte das áreas naturais é o Manejo do Impacto da Visitação (*Visitor Impact Management – VIM*) (GRAEFE *et al.* 1990), desenvolvido pela *National Parks and Conservation Association*. Dentre as etapas do VIM, destaca-se a identificação das prováveis causas do impacto da visitação para subsidiar a definição clara e objetiva das estratégias e ações de manejo da visitação a serem adotadas numa determinada área.

No início da década de 1990, o *National Park Service* dos EUA, preocupado com os impactos ambientais negativos provenientes do alto fluxo de visitantes nos parques (cerca de 250 milhões de visitantes/ano), elaborou um marco referencial, denominado Proteção dos Recursos e da Experiência da Visita (*Visitor Experience and Resource Protection - VERP*). Este referencial apresentou um conjunto de indicadores e padrões de uso dos recursos naturais, procedimentos para o seu monitoramento e ações de manejo necessárias para manter o padrão de uso definido (NATIONAL PARK SERVICE, 1997; MANING, 2007).

Em 1992, Cifuentes apresentou um referencial metodológico para calcular a capacidade de suporte efetiva de um determinado local. A metodologia prioriza a intensidade e o nível de uso que determinadas áreas podem tolerar. Portanto, se baseia na capacidade de suporte física disponível para a realização de uma determinada atividade e o espaço requerido por cada visitante. Esta capacidade se reduz devido aos fatores biofísicos

e sociais do local e o resultado significa a capacidade de suporte real da área. A capacidade de carga física de um barco, de um centro de visitantes, de um mirante ou mesmo de uma trilha pode ser calculada e monitorada a partir de métodos quantitativos. No entanto, o controle e o monitoramento dos impactos biofísicos e sociais da visitação requerem a adoção de indicadores qualitativos, principalmente em termos da integridade dos recursos naturais. Por fim, para alcançar a capacidade de suporte efetiva da área, é necessário considerar as limitações da sua capacidade de manejo, as quais incluem o número de funcionários, a infra-estrutura de apoio, a possibilidade de lidar com o aumento do número de visitantes, entre outros. (CIFUENTES, 1992).

Wurz, Wallace & MacFarland (1997) analisaram os marcos de planejamento discutidos acima e concluíram que o LAC, o VERP e o VIM são semelhantes e priorizam a compreensão sobre as condições desejadas para as áreas protegidas, ao invés do nível ou intensidade de uso que elas podem tolerar. Esse último aspecto é a característica central da metodologia de capacidade de suporte efetiva. Os autores propõem uma metodologia “híbrida”, que reúna os pontos fortes de cada instrumento de planejamento analisado para “alcançar as condições desejadas, os níveis de proteção apropriados para as áreas protegidas e promover uma experiência de qualidade para os usuários” (p. 9). Nessa mesma linha, a definição sobre a dinâmica de prestação de serviços de apoio à visitação requer uma abordagem variada, a partir de um conjunto de aspectos que incluem, obviamente, os limites ‘naturais’ da área (ambientes frágeis, presença de espécies ameaçadas de extinção etc), mas também a experiência da visita, as oportunidades recreativas, as técnicas de monitoramento do impacto ambiental e social que serão utilizadas, entre outros.

A análise da capacidade de suporte antecede o estudo de viabilidade econômica de uma determinada atividade ou serviço, pois o seu papel principal é o de orientar o desenvolvimento das atividades de visitação de forma compatível com a conservação da natureza. O indicador numérico resultante do estudo da capacidade de suporte é utilizado como um dos parâmetros para a definição de cenários possíveis para o retorno do capital investido pelo empresário.

O controle e monitoramento dos aspectos ambientais dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais devem ser realizados pelo prestador do serviço, mas especialmente pela instituição concedente, o ICMBio. É equivocada a visão de que, ao terceirizar o serviço, a instituição concedente se distancia das responsabilidades com relação aos seus impactos. A regulamentação, a fiscalização e o zelo pela boa qualidade do serviço prestado são responsabilidades do poder concessionário e são previstas em lei (Art. 29 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). Por outro lado, a prestação de serviço adequado, em consonância com o contrato, o zelo pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço (que no caso dos parques nacionais incluem a própria natureza) e a prestação de contas ao poder

concedente e aos usuários são alguns dos encargos dos prestadores de serviços previstos em lei. (Art. 31 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

De certa forma, ao contribuir para a manutenção e gestão dos parques nacionais, os prestadores de serviços de apoio à visitação ‘ganham’ duplamente. Primeiro, porque a ‘marca’ parque nacional funciona como um verdadeiro ‘ímã’ para os turistas que privilegiam viagens a áreas naturais; segundo, porque o seu ‘negócio’ depende basicamente da qualidade e integridade do parque nacional. Esses argumentos valem principalmente do ponto de vista da responsabilidade socioambiental das instituições que atuam nos parques nacionais.

A evolução do conceito de responsabilidade socioambiental na rotina das empresas acompanhou o processo de mobilização em diversos setores econômicos em torno da questão ambiental, intensificado a partir da década de 1990. No Brasil, em 1998, com a aprovação da Lei de Crimes Ambientais, a pessoa jurídica tornou-se passível de indiciamento criminal por danos ambientais. Isso gerou uma maior responsabilização das empresas e trouxe à tona os elementos da cadeia produtiva, do tratamento da matéria-prima até o descarte dos resíduos (KISHINAME *et al.*, 2002).

Um rápido levantamento realizado por Kishiname *et al.* (2002) entre 100 empresas afiliadas ao Instituto Ethos¹⁰⁰ de responsabilidade socioambiental apontou cinco tipos de atividades que estão sendo desenvolvidas por elas na linha da responsabilidade socioambiental: agregar valor à sustentabilidade; buscar ecoeficiência; atuar no ciclo de vida do produto; fazer investimento social; promover a educação ambiental. Os autores abordam algumas “atitudes” que produzem iniciativas positivas em termos dos impactos socioambientais e que podem ser relacionadas à prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais:

- conhecer melhor o próprio negócio – usar ferramentas já testadas para compreender as relações entre as atividades empresariais e o ambiente natural. No caso dos parques nacionais, pode-se citar, como exemplo, as metodologias de monitoramento dos impactos das atividades recreativas em ambientes naturais, como o sistema LAC;
- analisar o ciclo de vida dos produtos – é essencial para posicionar a empresa quanto à produção “limpa ou mais limpa”. Avaliar, por exemplo, a origem da matéria-prima utilizada no artesanato e nos produtos comercializados nos parques nacionais e a destinação dos resíduos produzidos pelos visitantes;
- disseminar condutas e tecnologias que beneficiam o meio ambiente através da cadeia produtiva, na direção dos fornecedores e dos clientes. Uma iniciativa interessante no âmbito

¹⁰⁰ O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social foi criado em 1998 por um grupo de empresários e executivos com o objetivo de mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente e ambientalmente responsável. É uma OSCIP, com mais de 1.300 empresas associadas, que têm faturamento anual de aproximadamente 35% do PIB brasileiro e empregam cerca de 2 milhões de pessoas.

dos parques nacionais é a campanha *Conduta Consciente em Ambientes Naturais e Recifais*, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, que visa promover um conjunto de princípios e práticas para minimizar os impactos negativos e maximizar os efeitos positivos das atividades recreativas em ambientes naturais.

O Instituto Ethos estabelece 7 diretrizes que devem ser observadas na gestão socialmente responsável das empresas¹⁰¹: valores, transparência e governança; público interno (funcionários das empresas); meio ambiente; fornecedores; consumidores e clientes; comunidade; governo e sociedade. Com base nestas diretrizes, a Associação Brasileira de Empresário de Ecoturismo e Turismo de Aventura¹⁰² (ABETA, 2008) elaborou um questionário para avaliar as práticas socioambientais nas empresas de ecoturismo e no turismo de aventura. Participaram da pesquisa 121 empresas associadas, sendo que 52% atuam em unidades de conservação (públicas ou privadas). A pesquisa contemplou algumas questões para avaliar o grau de envolvimento das empresas em atividades de conservação ambiental. Das empresas que participaram da pesquisa, 42% participam de programas de proteção de áreas naturais, 47% participam de comitês ambientais e 27% integram os conselhos gestores de unidades de conservação.

Um dos indicadores percebidos por Kishiname *et al.* (2002) no processo de 'ambientalização' das empresas é o aumento do número de certificações ISO 14001, que introduziu parâmetros específicos de gestão ambiental. O Sistema de Gestão Ambiental (SGA) se baseia nos requisitos da ABNT NBR ISO 14001¹⁰³ e funciona como uma ferramenta de planejamento e gestão para que uma determinada organização avalie e monitore os seus impactos ambientais e estabeleça as condições desejadas para minimizá-los (KISHINAME *et al.*, 2002).

A implementação de Sistemas de Gestão Ambiental foi disseminada para as unidades de conservação, sendo a primeira experiência realizada no Parque Nacional da Tijuca (RJ). Posteriormente, os Parques Nacionais do Iguaçu (PR) e da Serra dos Órgãos (RJ) adotaram o SGA a partir de uma metodologia adaptada à realidade das unidades de conservação, elaborada por meio de um convênio entre o Ministério do Meio Ambiente e o SEBRAE (DF). Estes três parques, especialmente Iguaçu e Tijuca, têm em comum elevados números de visitantes e a exigência de infra-estrutura, equipamentos e serviços compatíveis com essa

¹⁰¹ Informação disponível em: www.ethos.org.br.

¹⁰² A ABETA é uma instituição privada, sem fins lucrativos, criada com o objetivo geral de promover o desenvolvimento sustentável e a organização do turismo de aventura e do ecoturismo. Foi fundada em agosto de 2004 e conta com 185 associados no país. A instituição define turismo de aventura como o segmento da atividade turística que: "compreende os movimentos turísticos decorrentes da prática de atividades de aventura de caráter recreativo e não competitivo. Por atividades de turismo de aventura temos as atividades oferecidas comercialmente, usualmente adaptadas das atividades de aventura, que tenham ao mesmo tempo o caráter recreativo e envolvam riscos avaliados, controlados e assumidos. (www.abeta.com.br).

¹⁰³ ISO é a sigla da instituição não governamental *International Organisation for Standardization*, que funciona como uma rede que reúne instituições nacionais de padronização de mais de 150 países. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é membro fundador da ISO e representante oficial da entidade no país.

demanda. O SGA aplicado aos parques nacionais visa possibilitar ao administrador da área uma ferramenta de controle de suas atividades e as de suas concessionárias, prestadoras de serviços e outras instituições que têm na UC o “objeto de seus negócios”, como as operadoras de turismo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/SEBRAE, 2007, p. 12). Neste contexto, é interessante ressaltar a análise de Kishiname *et al.* (2002) sobre a gestão do ecoturismo que, de certa forma, induz uma perspectiva empresarial nos parques nacionais:

Ao contrário do turismo tradicional, as diferentes modalidades de ecoturismo privilegiam o chamado empreendedorismo, pelo fato de demandarem, na ponta da execução dos serviços, a presença de pessoas altamente qualificadas, que estabelecem e gerenciam as atividades dos turistas junto às comunidades locais, áreas de preservação públicas ou privadas e áreas de recreação (p. 392).

O depoimento acima evoca a responsabilidade dos diversos atores envolvidos no turismo. Nos parques nacionais, as atividades de apoio à visitação podem ser desenvolvidas tanto pelos gestores como pelos prestadores de serviços. É incentivada, em ambos os casos, a adoção de técnicas e padrões ambientais que minimizem os impactos ambientais da atividade. No caso das concessões, os encargos e as responsabilidades ambientais compõem uma parte relevante do contrato de concessão. Contudo, ainda que os prestadores de serviços atendam a todos os requisitos ambientais, a fiscalização e monitoramento dos impactos da visitação são funções da administração da área protegida e depende diretamente de sua capacidade de gestão (EAGLES *et. al.*, 2002).

O documento *Diretrizes para a Visitação em Unidades de Conservação* (MMA, 2006) estabelece uma série de recomendações para as instituições prestadoras de serviços que não se restringem apenas às questões ambientais, mas chamam a atenção para o tema da segurança do visitante e do impacto socioeconômico local. Algumas recomendações do documento são:

- apresentar um plano de monitoramento dos impactos ambientais, sociais, econômicos vinculados ao serviço e à área de influência da atividade realizada;
- instruir os visitantes, previamente à visita, acerca da conduta adequada no interior da UC, a fim de minimizar os impactos negativos sobre os recursos naturais e culturais, bem como garantir a sua segurança;
- promover o desenvolvimento da comunidade local por meio de integração e parcerias na prestação de serviços aos usuários, visando a geração de benefícios que atendam às necessidades da sociedade.
- capacitar e fomentar o aprendizado de seus funcionários, guias e monitores, sobretudo no que se refere aos instrumentos de gestão e manejo dos impactos da visitação (MMA, 2006, p. 42 e 43)

Este capítulo abordou a dinâmica da prestação de serviços de apoio à visitação, com ênfase nos seus aspectos socioeconômicos e ambientais. O Quadro 5.4 sintetiza os alguns pontos principais nesse processo.

aspectos ambientais	aspectos socioeconômicos
<ul style="list-style-type: none"> • monitoramento dos impactos dos serviços e das atividades realizadas nas UC; • adoção de tecnologias de mínimo impacto na cadeia produtiva do turismo; • respeito à capacidade de suporte; • tratamento e disposição adequada dos resíduos provenientes da visitação; • adoção de padrões de responsabilidade ambiental; • incentivo a adoção de condutas responsáveis por parte dos prestadores de serviços e dos visitantes 	<ul style="list-style-type: none"> • política de preços para os visitantes acessíveis e transparentes; • viabilidade econômica do empreendimento/serviço prestado; • incremento de recursos financeiros para a gestão da visitação; • manutenção da qualidade dos serviços; • envolvimento da população local na prestação de serviços de apoio à visitação; • geração de alternativas de trabalho e renda

Quadro 5.4: Principais aspectos ambientais e socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.
 Fonte: pesquisa da autora (2008).

Foi possível verificar que o desenho da prestação de serviços depende da compatibilização de uma série de fatores, dentre as quais se destacam: a capacidade de suporte das áreas visitadas; a viabilidade econômica dos empreendimentos; a legislação aplicada à autorização para exploração de bens e serviços em UC; o fluxo de visitantes; a potencialidade dos micro e pequenos empreendimentos de base comunitária; o fortalecimento de alternativas para a prestação de serviços baseadas em princípios da economia solidária. Acrescenta-se ainda a capacidade de gestão do poder público para monitorar e fiscalizar os impactos ambientais e atuar conjuntamente com os prestadores de serviços.

Os conceitos discutidos e as práticas apresentadas sugerem a consolidação de uma dinâmica capaz de sintonizar a visitação com os principais objetivos dos parques nacionais e, de maneira mais ampla, das unidades de conservação. A gestão da visitação nestas áreas deve primar pela implementação de parcerias (no sentido amplo do termo) que estejam 'situadas' em questões que ultrapassam o sentido econômico do turismo, inserindo abordagens centradas em aspectos como cooperação, solidariedade, conservação e utilização sustentável da natureza. As análises desenvolvidas neste capítulo permitem inferir que:

- o 'sentido' investido pelos prestadores de serviços na atuação no parque nacional é condição essencial para promover a gestão da visitação em bases sustentáveis, respeitando os limites da natureza e da cultura local;
- as iniciativas que visam formalizar, fortalecer e qualificar as organizações de base comunitária favorecem a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.

Isso vale para o aumento da qualidade dos serviços prestados nestas áreas e principalmente para favorecer a distribuição dos benefícios socioeconômicos entre as populações locais;

- em função de se tratar de um tema que apresenta poucas experiências, ao menos no âmbito das UC, a prestação de serviços de apoio à visitação por terceiros requer a elaboração de procedimentos condizentes com os principais objetivos e as particularidades dos parques nacionais, que não estão detalhados na legislação sobre licitações e concessões;

- os instrumentos normativos e os editais de licitação para a prestação de serviços nos parques nacionais podem incorporar, sem prejuízo do princípio de isonomia e da legislação pertinente, critérios que fortaleçam a participação da população por meio de iniciativas de base comunitária.

Conforme será demonstrado nos próximos capítulos, os aspectos socioeconômicos e ambientais analisados anteriormente são fundamentais para subsidiar a definição de critérios e indicadores que devem ser observados na dinâmica de prestação de serviços nos parques nacionais.

6 A DINÂMICA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS

Este capítulo analisa os resultados da pesquisa realizada junto aos gestores dos parques nacionais em confronto com pontos conceituais e factuais da literatura pertinente ao tema da pesquisa. Além da abordagem junto aos gestores, foram realizadas entrevistas com representantes do ICMBio e do MMA que atuam na elaboração e implementação de políticas e diretrizes para a visitação nos parques nacionais.

No item 6.2 será apresentada uma breve análise da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais da África do Sul e da Argentina. O objetivo dessa seção é destacar as experiências que possam despertar reflexões para aprimorar a gestão da visitação nos parques nacionais brasileiros.

6.1 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS

Esta pesquisa possibilitou o mapeamento dos serviços de apoio à visitação prestados nos parques nacionais e das experiências dos gestores com a dinâmica de visitação nestas áreas, com ênfase na relação entre as esferas pública e privada. Foram respondidos 33 questionários, ou seja, 52% de todos os gestores de parques nacionais responderam à pesquisa. O Quadro 6.2 (localizado ao final desta seção) apresenta o detalhamento das atividades realizadas e dos serviços prestados, com as suas respectivas formas de organização e formalização junto a cada parque nacional.

De acordo com as informações fornecidas pelos gestores, a maioria das atividades de visitação não é formalizada por meio dos instrumentos de concessão, permissão, autorização ou mesmo por via de termo de parceria com OSCIP. No entanto, outros formatos como o termo de cooperação, o credenciamento e o cadastramento, ainda que não estejam em consonância com o disposto no Decreto n° 4.340, de 22 de agosto de 2002, sobre a autorização para exploração de bens e serviços em UC, possibilitam a realização das atividades de visitação, o registro dos prestadores de serviços e a orientação sobre os regulamentos do parque.

Foram identificados apenas quatro parques nacionais que utilizam o instrumento 'permissão' de serviços (Serra dos Órgãos, Tijuca, Brasília e Aparados da Serra) e quatro que utilizam o instrumento 'autorização' (Serra dos Órgãos, Jaú, Grande Sertão Veredas, Aparados da Serra). De acordo com as informações fornecidas pelos gestores destes parques, a 'autorização' é utilizada como um ato administrativo emitido pelo órgão gestor para formalizar uma determinada atividade no parque. Os dois registros de atividades

realizadas, por meio de contrato com concessionárias, valem para os Parques Nacionais do Iguaçu (PR) e de Sete Cidades (PI). Ambos iniciaram o processo de concessão no final da década de 1990.

Em 1997, o IBAMA iniciou a discussão sobre a terceirização dos serviços no Parque Nacional do Iguaçu, sendo os primeiros contratos firmados em 1998. A partir de 2001 foram contratados estudos para detalhar as potencialidades de visitação na área e a viabilidade econômica de novos contratos. Esses estudos e o conhecimento acumulado durante a revisão do Plano de Manejo, realizada em 2002 (o primeiro Plano de Manejo é de 1981), subsidiaram a adequação e renovação dos serviços e da infra-estrutura do parque. A concessão dos serviços vinculados à alimentação, hospedagem, lojas de souvenirs, atividades recreativas/esportivas (rafting, escalada, arborismo) e outros serviços (estacionamento, serviço de transporte) foi possibilitada e influenciada por alguns aspectos como: o fluxo significativo de visitantes do parque (recebe cerca de 1 milhão de visitantes/ano), fato que torna a viabilidade econômica dos empreendimentos mais atraente e promissora; a necessidade de atualizar e padronizar os antigos contratos do parque, executados por permissionários; o aprendizado acumulado entre “erros e acertos” dos contratos anteriores, que motivaram o desenho das novas concessões; melhoria no padrão dos serviços turísticos no entorno do parque (hotéis, aeroportos, serviços de turismo receptivo) (GONCHOROSKY *apud* CETESB/SMA, 2003; ROCKTAESCHEL, 2006; GORINI, MENDES & CARVALHO, 2007). De acordo com as informações fornecidas pela coordenação de visitação do ICMBio, os contratos de concessão no Parque Nacional do Iguaçu geraram em 2007 aproximadamente R\$ 12 milhões com a venda de ingressos, produtos e serviços. São responsáveis pela manutenção de 700 empregos diretos dentro do parque e pela movimentação de cerca de R\$ 100 milhões gerados indiretamente pela cadeia produtiva do turismo local.

Em setembro de 2008, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Turismo lançaram o Programa “Turismo nos Parques”, que prevê a estruturação e qualificação dos serviços de apoio à visitação por meio de novos contratos de concessão com a iniciativa privada nos Parques Nacionais do Iguaçu, Marinho dos Abrolhos e Marinho de Fernando de Noronha. Além disso, estão em elaboração os estudos de viabilidade econômica para subsidiar a prestação de serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais da Serra dos Órgãos, do Caparaó e da Tijuca (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2008).

A questão da aplicação de outras modalidades de delegação para a prestação de serviços, além da concessão, é salientada no depoimento da interlocutora da coordenação de visitação do ICMBio, que expõe sua preocupação em relação à base legal necessária para dar suporte à permissão e à autorização:

A concessão é um instrumento simples e claro. Você escolhe a melhor

modalidade de licitação, concede o serviço ou a atividade, o concessionário atende aos encargos. Quando o assunto é permissão e autorização a nossa legislação é difusa. Não existe um consenso, não existe uma certeza do que você pode aplicar. Os próprios juristas não têm uma posição fechada. Nós precisamos do apoio de um advogado que possa nos auxiliar a elaborar instrumentos que atendam outras modalidades, principalmente porque eu entendo que a permissão e a autorização poderiam ser usadas para casos menores. Um exemplo é o caso da condução de visitantes (interlocutor 5, 2008).

O depoimento de outro representante do ICMBio também reforça a questão da limitação em relação às iniciativas para aprimorar e consolidar diferentes modalidades de prestação de serviços de micro e pequeno porte, que possibilitem inclusive uma maior participação da população local:

Eu acho que é possível começar a constituir alguma coisa neste sentido por meio do SNUC, que dispõe sobre a participação da comunidade local, coloca alguns conceitos e objetivos que permitem que a gente busque na legislação alguns caminhos. Confesso que nós estamos sendo muito pouco provocados neste sentido. Toda vez que há alguma provocação, já vem com uma modelagem muito ligada à concessão. Eu, pelo menos, desconheço qualquer provocação... “Ah, nesse caso, será que não dá pra aplicar outra hipótese?”, não conheço. É por isso até que a gente não está se dedicando a estudar essas outras possibilidades (interlocutor 1, 2008).

O conhecimento limitado das políticas e da base legal relacionada à prestação de serviços públicos por parte dos gestores dos parques nacionais é um dos motivos que dificulta a aplicação de diferentes modalidades de delegação para a prestação de serviços de apoio à visitação. Embora 76% dos entrevistados tenham respondido que conhecem a base legal, o detalhamento da resposta aponta a necessidade de aprofundar e nivelar esse conhecimento entre os gestores dos parques nacionais. Quando indagados sobre qual (quais) a base legal que conhecem, as repostas foram: plano de manejo (7); lei de licitação e concessão (14); documento *Guia do Chefe* (IBAMA/GTZ, 1999), que apresenta algumas orientações para a terceirização administrativa em parques nacionais (5); documento *Diretrizes para a visitação em UC* (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006) (4); editais de concessão do PN Iguaçu e PN Serra dos Órgãos (1); a Lei 9.985, que instituiu o SNUC (3); Constituição Brasileira de 1988 (1); termo de cooperação (5); Portaria do IBAMA nº72, 2 de junho de 1998, que estabelece a necessidade de credenciamento para as embarcações do PN Marinho dos Abrolhos. Muitos destes documentos dizem respeito às normas e orientações gerais para as atividades de visitação nos parques nacionais e não à base legal para a prestação de serviços.

Independentemente da forma de delegação ou exploração do serviço, os gestores apontam algumas dificuldades na prestação de serviços de apoio à visitação, dentre as quais destacaram: em primeiro lugar, o equilíbrio entre a viabilidade econômica dos empreendimentos e a oferta de serviços com qualidade e preços acessíveis; em segundo lugar, o cumprimento dos critérios ambientais por parte dos prestadores de serviços e a

elaboração dos editais de licitação; em terceiro lugar, a manutenção da qualidade do serviço prestado. O primeiro e o último item estão estreitamente relacionados.

A questão do equilíbrio entre a viabilidade econômica dos empreendimentos e a oferta de serviços com qualidade e preços acessíveis envolve três questões principais: o retorno do investimento feito pela iniciativa privada, a qualidade do serviço prestado e a definição de preços justos para os usuários. Cabe ao Estado (ICMBio) o papel de balancear estas questões, visto que é de seu interesse a prestação de serviços em atendimento à população. A iniciativa privada é a peça intermediária na prestação de serviços públicos e um de seus principais interesses recai sobre as receitas e o lucro, que devem compensar os investimentos realizados. No entanto, como manter a viabilidade econômica de um determinado empreendimento ou atividade se a sua capacidade de suporte é limitada em função das condições específicas de um parque nacional (objetivo de manejo, ecossistemas frágeis, turismo em contato com a natureza)? Como garantir a viabilidade econômica do prestador de serviço sem onerar o usuário e sem prejudicar a integridade ambiental da área? O cumprimento dos critérios ambientais faz parte do “jogo” da concessão e cabe aos gestores, e aos usuários, fiscalizar o seu atendimento. O depoimento da interlocutora do ICMBio reforça a questão do viés econômico relacionado à concessão de serviços nos parques nacionais:

Concessão significa negócio, nós estamos fazendo um negócio. E negócio significa lucro. O empresário visa o lucro. Eu não visio o lucro como serviço público, eu visio atender ao objeto para o qual eu trabalho. O empresário não vai trabalhar de graça em lugar nenhum. Por isso, a importância do estudo de viabilidade econômica para verificar que o negócio que eu pretendo delegar é viável economicamente porque caso contrário não terá ninguém interessado na concessão. Isso é primordial, pois somente existe parceria entre o público e o privado se o empresário tiver lucro (interlocutor 5, 2008).

No que diz respeito ao estabelecimento de preços acessíveis para os usuários, destaca as seguintes diretrizes:

A nossa intenção para as concessões é que seja escolhida a proposta que ofereça o menor preço para o cliente, dentro dos padrões de qualidade exigidos. Nós abrimos o processo de concessão porque a gente quer que as pessoas visitem os parques. Por isso é que eu tenho que disponibilizar, na medida do possível, preços compatíveis para todos. É óbvio que tem coisas que não dependem do parque, como por exemplo, a visita ao Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha. Só o preço da passagem aérea é um fator limitante para muitas pessoas. A minha linha de raciocínio é a seguinte, o parque deve ter sempre um ou mais atrativos, ou no mínimo um atrativo, que o visitante não tenha que pagar. Que o visitante possa entrar e desfrutar da beleza cênica, da natureza, sem que ele tenha que pagar nada. Ele tem que ter essa possibilidade. Ele paga somente o ingresso e pode andar no parque. Agora, há algumas atividades concessionadas que se ele quiser fazer, como o rafting, ele tem que pagar. Mas se ele quiser fazer uma meditação, uma caminhada ou tomar um banho de rio, ele vai poder fazer sem pagar (interlocutor 5, 2008).

A abordagem acima reforça a necessidade de analisar criticamente a maneira como as atividades de visitação são disponibilizadas nos parques nacionais. Dependendo da forma como a visitação for planejada, ela pode conduzir a elitização do acesso ao 'rotular' o mínimo e o máximo de 'experiência' que cada visitante pode acessar, de acordo com o seu poder aquisitivo.

Outra dificuldade apontada pelos gestores é a elaboração dos editais de licitação. De fato, como constatado pela baixa frequência de atividades realizadas nos parques nacionais mediante concessão e permissão, percebe-se que não foram elaborados muitos editais para a prestação de serviços nestas áreas. Até que o edital de licitação seja publicado, várias etapas devem ser cumpridas, como a elaboração do estudo de viabilidade econômica, a consulta aos membros do conselho consultivo do parque e o detalhamento e a especificação da atividade ou serviço que será desenvolvido, que devem compor o termo de referência que orienta a elaboração do edital. Estas etapas são essenciais para o bom desempenho das concessões e podem evitar desentendimentos entre os gestores dos parques nacionais e os prestadores de serviços, uma vez que todas as regras do jogo foram devidamente esclarecidas no edital e, posteriormente, no contrato de concessão.

Com relação ao formato e à responsabilidade pela prestação dos serviços de apoio à visitação, os gestores acreditam que as atividades devem ser fornecidas considerando a seguinte distribuição, conforme a Tabela 6.1.

Tabela 6.1 – Opinião dos gestores dos parques nacionais sobre as atividades e os serviços que devem ser fornecidos pelo ICMBio, pelos prestadores de serviços ou ambos.

tipo de serviço / atividade	ICMBio	prestador de serviço	ambos
serviços de alimentação (lanchonete, restaurante)	-	33	-
serviços de hospedagem (pousada, hotel, abrigo)	-	29	4
serviços de guagem	2	18	13
serviços de transporte	-	32	1
cobrança de ingresso	7	14	12
centro de visitantes	7	6	20
trilhas interpretativas	4	8	21
atividades de educação ambiental	12	-	21
disponibilização de mapas, folhetos, guias	4	4	25
trilhas	10	3	20
atividades recreativas (rafting, escalada, balonismo, vôo-livre, arvorismo, observação de aves)	1	25	6

Fonte: questionários respondidos pelos gestores dos parques nacionais, 2007.

É possível observar, a partir dos dados da Tabela 6.1, que os gestores consideram que a maior parte das atividades e dos serviços de apoio à visitação devem ser oferecidas pelos prestadores de serviços, ou simultaneamente por eles e o ICMBio. Todos os respondentes consideram que os serviços de apoio à alimentação devem ser oferecidos apenas pelos prestadores de serviços. Os serviços de hospedagem também seguem a mesma tendência, porém alguns acreditam que tanto o ICMBio como os prestadores de

serviços podem fornecê-los. É o caso, por exemplo, de alguns abrigos e acampamentos que podem ser administrados pelo ICMBio. A função de cobrança de ingresso é mais equilibrada entre a opção de ser prestada por terceiros e a opção “ambos”. Na maioria dos parques nacionais, a cobrança de ingresso é realizada por uma empresa contratada para arrecadar o recurso proveniente dos ingressos e fazer o controle do número de visitantes.

No caso do PN Iguaçu, o desenho da concessão atribuiu ao concessionário a responsabilidade de recolher o pagamento dos ingressos e fazer o controle do fluxo de visitantes. A mesma concessionária é responsável pela manutenção do centro de visitantes e pelo transporte dos visitantes até o Porto Canoas (espaço de alimentação, mirante, início da trilha das Cataratas, estacionamento). A concessionária repassa 83,34% do valor de cada ingresso vendido e fica com 16,66%, como contrapartida pela manutenção do sistema de bilheteria. O primeiro contato dos visitantes com o ‘parque nacional’ é o funcionário da bilheteria, cuja função se restringe a recolher o dinheiro em troca do ingresso, como se fosse um cobrador de metrô. São funcionários da concessionária e não do parque. Vestem uniforme cedido pela concessionária e seguem as suas orientações. Não têm a função de fornecer informações sobre as atividades e os regulamentos do parque, apenas entregam ao visitante o ingresso e algumas vezes um folheto com informações sobre a área. Esta dinâmica também pode ser observada no Parque Nacional do Iguaçu, Itatiaia, Serra dos Órgãos, Tijuca: o visitante chega ao parque, passa por uma guarita com um funcionário, paga o ingresso e entra na área. A questão da identificação dos funcionários é um tema de gestão que deveria ser tratado pelo ICMBio com mais destaque, visto que eles são os ‘canais’ de comunicação e contato com o público. Além do uniforme, os funcionários deveriam fazer um treinamento básico sobre as características e os regulamentos do parque e receber algumas orientações para o bom relacionamento com o público¹⁰⁴.

O funcionamento do centro de visitantes, de acordo com 61% dos gestores, pode estar sob a responsabilidade tanto do ICMBio quanto do prestador de serviço. O centro de visitantes é considerado pelos gestores o “cartão de visitas” da área. É o local em que o visitante tem a oportunidade de conhecer detalhes sobre as funções do parque, os principais atrativos e as características do ecossistema que observou ou irá observar durante a visita. Os planos de manejo recomendam que os centros de visitantes estejam localizados próximos à entrada do parque, favorecendo a sensibilização do visitante e permitindo o fornecimento de informações antes de o visitante realizar qualquer atividade dentro da área (IBAMA/GTZ, 1999).

Outro ponto que merece ser destacado na Tabela 6.1 é a freqüência relacionada às atividades de educação ambiental, que aparecem como de responsabilidade do ICMBio,

¹⁰⁴ O tema de identificação e função dos funcionários que cobram a taxa de visitação nos parques nacionais foi tratado no terceiro capítulo.

mas também como atividade que poderia ser desenvolvida pelos prestadores de serviços. A atividade de educação ambiental foi a mais citada dentre as que deveriam ser prestadas exclusivamente pelo ICMBio. Esse resultado indica que a educação ambiental é um tema que tem um forte componente público, no sentido de sensibilizar a sociedade quanto à importância da conservação do patrimônio natural e à função do ICMBio frente ao uso público dos parques nacionais.

A maioria dos gestores entende que as atividades de visita¹⁰⁵ como *rafting*, escalada, balonismo, vôo-livre, entre outras, devem ser organizadas e fornecidas pelos prestadores de serviços. Esta compreensão está relacionada ao fato de que estas atividades demandam alguns equipamentos e conhecimentos específicos que poderiam ser fornecidos pelos prestadores de serviços.

Um exemplo interessante da concentração de serviços prestados por terceiros é o caso do Parque Nacional do Iguaçu. O ingresso para entrar no parque engloba o transporte do visitante até o Espaço Porto Canoas¹⁰⁶, a visita ao centro de visitantes (mesmo local em que os visitantes pegam o ônibus) e a caminhada na trilha das Cataratas, uma das únicas atividades prestadas pelo ICMBio. As outras atividades como o passeio de elevador panorâmico até o Espaço Naipi, a Trilha do Poço Preto – Porto Taquara, a Trilha das Bananeiras, Percurso do Macuco (passeio de jipe, caminhada por uma trilha suspensa, passeio de barco pelo rio Iguaçu), rafting nas corredeiras do rio Iguaçu, Campo dos desafios (atividades de escalada, arvorismo, escalada em rocha) e passeio de helicóptero são administradas pelas concessionárias e requerem o pagamento de uma taxa cobrada à parte do ingresso para entrar no parque. A trilha do Poço Preto – Porto Taquara contribui para interpretações enviesadas sobre a “privatização” dos parques nacionais. A visita nessa trilha está condicionada à contratação do serviço da empresa concessionária. Assim, o visitante que não contratar o serviço não terá direito a percorrer a trilha. Contudo, a trilha ‘em si’ não é um serviço, ela é uma área delimitada dentro do parque para ser utilizada para um determinado fim. Nesse caso, a concessão dos serviços vinculados ao uso da trilha, como a guiagem, o aluguel de bicicletas e o transporte em veículos elétricos, confunde-se com a concessão de uso da área.

Ainda que a quantidade de atividades não influencie necessariamente a experiência da visita, pois a contemplação das Cataratas pode ser suficiente para sensibilizar e satisfazer

¹⁰⁵ Como fonte secundária para a análise da prestação de serviços nos parques nacionais foi utilizada a pesquisa realizada em 2006 pela Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura (ABETA) com a participação de 31 empresas. Estas empresas operam pacotes turísticos em 29 parques nacionais e incluem atividades como a caminhada de um dia (*trekking*), observação de vida silvestre, mergulho, escalada, rafting, montanhismo, passeios em carros 4X4, visita à cavernas. A título de ilustração, somente no Parque Nacional da Chapada Diamantina, unidade que não está oficialmente aberta à visita, foram citadas 12 atividades diferentes (ABETA, 2006).

¹⁰⁶ Local que apresenta um centro de apoio à visita, uma loja de souvenirs, um espaço de alimentação com uma lanchonete, um restaurante e um terminal de ônibus. Todos estes pontos são administrados por uma única concessionária.

muitos visitantes, a diversidade de oportunidades recreativas vivenciadas depende em grande medida do poder aquisitivo dos visitantes. O número de atividades disponibilizadas mediante o pagamento do ingresso é desproporcional em relação à quantidade de atividades que o parque oferece. Cumpre ressaltar também que, em função do parque não permitir o trânsito de veículos entre o portão de entrada e o Espaço Porto Canoas, os visitantes devem deixar o carro no estacionamento do parque, sendo cobrado um valor por este serviço. Ou seja, o formato da visita no Parque Nacional do Iguaçu potencializou os serviços agregados e, conseqüentemente, a necessidade de equipamentos e técnicas específicas e pessoal qualificado para prestar os serviços com qualidade e segurança¹⁰⁷. Esses itens requerem um investimento significativo e dependem da tarifa paga pelos visitantes. Portanto, para que o ICMBio possa balancear a viabilidade econômica do empreendimento e a definição de preços módicos para o usuário, é necessário o acompanhamento sistemático dos rendimentos e das despesas da prestação de serviços, que deverá indicar as bases para a fixação dos preços.

De acordo com o planejamento da visita num determinado parque, a realização de atividades recreativas pode ou não depender da contratação de serviços de terceiros. Assim, a visita e a prática de determinadas atividades não estariam subordinadas apenas à existência de um contrato de concessão. A definição da maneira mais adequada de organização da atividade deve ser avaliada criteriosamente considerando, dentre outros aspectos, o zoneamento e a diversidade de oportunidades recreativas, as expectativas dos visitantes, a qualidade da experiência, a segurança e os parâmetros relacionados à minimização dos impactos indesejados da visita. Desta forma, os arranjos para a prática de atividades recreativas podem assumir várias formas: individualmente, quando o visitante porta o equipamento necessário e tem conhecimento técnico para a realização de uma determinada atividade; com grupos organizados, quando os visitantes fazem parte de um grupo de caminhada, escalada, rafting; e mediante a contratação de uma empresa, quando o visitante deseja contratar todos os serviços necessários para a realização da atividade (guia, roupa, equipamentos, transporte) (MMA, 2006).

Nesta linha, 37% discordam que a única maneira de conciliar a conservação dos parques nacionais com o turismo é por meio da prestação de serviços por terceiros; 24% discordam parcialmente da afirmação; 30% concordam parcialmente com a afirmação e 9% concordam com a afirmação. As respostas indicam que o desenvolvimento do turismo de

¹⁰⁷ A questão da segurança no desenvolvimento do turismo em ambientes naturais foi objeto de um convênio entre o Ministério do Turismo e a Associação Brasileira de Empresários de Turismo de Aventura – ABETA para execução do Programa Aventura Segura, em 16 destinos turísticos nacionais, dentre os quais 10 possuem parques nacionais, como é o caso de Foz do Iguaçu. Dentre os temas tratados no convênio destacam-se: estímulo ao associativismo, qualidade e aperfeiçoamento para guias e condutores, gestão segura para o turismo de aventura, responsabilidade socioambiental, formação e capacitação de grupos de voluntários de busca e salvamento.

forma compatível com a conservação da natureza não depende, necessariamente, da prestação de serviços por terceiros. Existe um conjunto de atividades de visitação que pode ser realizada com o apoio de equipamentos e infra-estrutura disponibilizadas pelo ICMBio.

De maneira geral, os gestores entrevistados não conhecem muitas experiências de concessão nos parques nacionais brasileiros ou de outros países. A experiência do Parque Nacional do Iguaçu foi a mais citada pelos entrevistados. Poucos conhecem a experiência de países como Argentina, Chile, Estados Unidos. Os aspectos positivos das experiências que conhecem se sobressaem em função da qualidade e da segurança do serviço prestado, do investimento da iniciativa privada na infra-estrutura de apoio à visitação e da variedade de atividades oferecidas. Parece não existir dúvida de que essas são as “qualidades” das experiências de concessão conhecidas pelos gestores. No entanto, as experiências percebidas de forma negativa variam entre questões pontuais sobre a conduta dos concessionários e aspectos sociais, relacionados à função e à identidade do parque. Destacamos abaixo alguns depoimentos dos gestores a respeito disso:

- “Os concessionários não têm a mesma responsabilidade e compromisso que o ICMBio tem”.
- “Freqüentemente há pouca identificação dos prestadores de serviço com a questão ambiental e não se faz a conexão entre a mesma e a experiência vivida. O visitante usufrui dos serviços prestados sem ser devidamente esclarecido sobre a função maior da UC. Ou seja, quando o serviço é terceirizado, muitas vezes a questão da educação ambiental é falha”.
- “O parque geralmente torna-se muito antropizado, com grandes descaracterizações das áreas visitadas”. “No caso do Iguaçu, para quem gosta de passeio rústico e da sensação de estar num lugar intocado, a sua viagem fica comprometida. Tem muito cimento, intervenção excessiva. Acredito que a experiência de Iguaçu não deve ser uniformizada, depende das diferenças entre as áreas e das comunidades de entorno. O que foi ótimo para Iguaçu pode ser péssimo para outras áreas”.
- “Com a concessão, corre-se o risco de privilegiar o alto preço do serviço prestado e um maior enfoque recreativo do que educativo”. “Elitismo, pouco conhecimento de educação ambiental, foco em pontos turísticos e não no meio ambiente”.
- “A concessão pode causar a perda da identidade do parque e do foco conservacionista”.

No que diz respeito às expectativas e percepções dos gestores sobre a relação entre as esferas pública e privada na prestação de serviços, foi possível identificar um conjunto de argumentos favoráveis, mas também alguns desafios e aspectos problemáticos que devem ser superados (Quadro 6.1).

aspectos favoráveis na relação entre as esferas pública e privada

possibilidade de contratação de pessoal para a gestão da visitação.

oferta/concessão de serviços pode funcionar como uma forma de educação ambiental e transmissão da mensagem ambiental. Empresários devem se tornar multiplicadores da questão ambiental.

aumento da visibilidade e do papel social da UC; os objetivos estratégicos da UC com foco nos usuários podem ser realizados sem perder o aspecto ambiental na gestão.

viabilização do serviço e algum grau de comprometimento e auxílio pontual da empresa para a gestão e manutenção do parque.

forma viável de promover a visitação planejada no parque

participação dos condutores de visitantes e demais prestadores de serviços como aliados na conservação dos parques nacionais.

possibilidade de oferecer um serviço turístico que a UC não teria estrutura para suprir.

aspectos problemáticos na relação entre as esferas pública e privada

nos casos em que a relação ICMBio/empresa não for bem conduzida, há possibilidade de sobreposição da questão ambiental pelos interesses econômicos.

foco centrado apenas no lucro.

elevação dos custos de visitação; identificação problemática do órgão gestor (confusão entre concessionário e concedente); perda de autonomia na gestão das UC.

descumprimento dos regulamentos do parque, como a condução de visitantes em áreas onde a visitação é proibida ou não manejada.

quando uma das entidades (ICMBio ou empresas) quer se sobressair à outra ocorrem problemas de relacionamento entre as instituições e conseqüentemente prejuízo para a UC.

possibilidade de conflitos nas situações em que houver reivindicações ou ações voltadas ao aumento do número de visitantes além do planejado na licitação do serviço.

deficiência na capacitação dos funcionários das empresas em relação ao cumprimento dos critérios ambientais e objetivos pelos quais as UC são criadas; uniforme inadequado para os funcionários (foco na qualidade); ausência de funcionários com domínio em pelo menos dois idiomas.

descharacterização dos objetivos de conservação nas áreas de turismo intensivo e enfraquecimento institucional nos casos da excessiva dependência das empresas que acabam por sobrepor sua imagem à do órgão gestor.

Quadro 6.1 – Percepção dos gestores dos parques nacionais sobre a relação entre as esferas pública e privada na prestação de serviços de apoio à visitação.

Fonte: Questionários respondidos pelos gestores dos parques nacionais, 2007.

Apesar de os depoimentos dos gestores apontarem alguns pontos negativos e conflitivos na relação com os prestadores de serviços, 61% concordam, 33% concordam parcialmente e 6% discordam parcialmente de que é possível conciliar as responsabilidades da instituição pública na administração do parque nacional com os interesses da iniciativa privada. Tal resultado indica que, independentemente dos interesses da iniciativa privada (sobretudo de ordem econômica), o ICMBio deve assegurar as funções e os objetivos dos parques nacionais.

Com relação aos aspectos que permitem compreender a relação entre as esferas pública e privada no âmbito da prestação de serviços de apoio à visitação, 27% dos gestores concordam que a prestação de serviços é uma forma de a instituição pública dividir com a iniciativa privada a responsabilidade com relação ao impacto ambiental e à segurança

do visitante. 40% concordam parcialmente com a afirmação, 21% discordam e 12% discordam parcialmente. Os resultados indicam que os gestores entendem que a prestação de serviços por terceiros não exime a responsabilidade da instituição pública por prestar o serviço adequado e em consonância com os objetivos de manejo dos parques nacionais. Independentemente de quem esteja prestando o serviço, o *locus* de sua prestação é uma área pública, criada para fins de conservação da natureza, e que está sob a responsabilidade do ICMBio. A responsabilidade compartilhada reside no fato de que os prestadores de serviços devem primar pela qualidade e segurança no atendimento ao visitante e a instituição pública deve prover as condições básicas, incluindo o monitoramento dos serviços, para que esse resultado seja alcançado.

Nesta linha, 30% dos gestores concordam, 58% concordam parcialmente, 3% discordam parcialmente e 9% discordam que a prestação de serviços por terceiros pode maximizar a qualidade da experiência do visitante e minimizar os impactos negativos da visitação. Pode-se inferir que a prestação de serviços por terceiros não significa que a qualidade e a minimização dos impactos negativos estarão asseguradas. Isso indica que os gestores devem primar pela constante fiscalização e pelo monitoramento da prestação de serviços. Os prestadores de serviços, por outro lado, devem cumprir os critérios e as responsabilidades estabelecidas no momento da formalização da atividade, visando o seu desenvolvimento em sintonia com os objetivos de manejo dos parques nacionais.

Com relação às parcerias entre o parque nacional e os prestadores de serviços para o desenvolvimento de atividades de apoio ao manejo e à conservação da área, apenas três parques responderam positivamente. O PN Chapada Diamantina registrou a existência de um termo de cooperação com a Associação de Condutores de Visitantes do Vale do Capão para a manutenção da trilha da cachoeira da Fumaça. O PN Caparaó citou uma parceria com outra instituição pública, a Prefeitura Municipal de Alto Caparaó, que disponibiliza condutores de visitantes e transporte quando necessário. O PN Iguaçu citou como exemplo o curso de qualificação de guias de turismo e o Projeto Carnívoros, ambos desenvolvidos com o apoio das concessionárias. O fato de a pesquisa ter registrado poucos exemplos de parceria pode estar relacionado à ausência de formalização da prestação de serviços de apoio à visitação na maioria dos parques nacionais que responderam ao questionário.

A maioria, isto é, 61% dos gestores concordam que a concessão é uma parceria com o prestador de serviços para o desenvolvimento do turismo e 30% apenas concordam parcialmente com a afirmação. Apenas 6% discordam parcialmente e 3% discordam. Os que concordam parcialmente ou que discordam parcialmente entendem que, dependendo do posicionamento dos prestadores de serviços, a relação com o ICMBio poderia ser conflituosa e a parceria ficaria fragilizada em função de interesses contraditórios.

Conforme salientado, o SNUC dispõe que a autorização para exploração de bens e

serviços em UC sujeita o explorador a pagamento conforme estabelecido em regulamento. No entanto, o Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a autorização para exploração de bens e serviços, não detalhou as formas e os parâmetros para o pagamento por parte do explorador. O repasse do explorador para o ICMBio pode ser realizado por meio do pagamento de um valor fixo (anual ou de acordo com o período de vigência do contrato) e/ou um valor variável sobre o faturamento mensal ou anual da concessionária. Outra forma de pagamento consiste em destinar uma parte dos recursos devidos para custear a manutenção de equipamentos e/ou áreas vinculadas ao serviço prestado, a elaboração de projetos de apoio à conservação da UC, a produção de materiais informativos e de divulgação sobre a UC, entre outros.

Algumas formas de pagamento foram citadas pelos gestores. No PN Sete Cidades, o pagamento do concessionário está formalizado em contrato, por meio do repasse de 2,5% do faturamento mensal dos itens concessionados (loja, restaurante, lanchonete, hotel e camping). No caso do PN Iguaçu, a maioria dos contratos estabelece o repasse de 3% do faturamento mensal para o ICMBio, sendo que o contrato com a Helisul para passeios de helicóptero estabelece 5% de repasse. No caso da concessão responsável pela venda de ingressos, manutenção do centro de visitantes e transporte, a empresa repassa 83,34% de cada ingresso vendido para o ICMBio. No PN Aparados da Serra, o funcionamento da lanchonete é formalizado por uma permissão e o responsável paga uma taxa mensal relativa ao aluguel do espaço. No PN do Jaú, os proprietários das embarcações necessitam de uma autorização para ingressar na área, que é emitida no escritório regional do ICMBio, em Manaus, após o pagamento de boleto bancário.

Os recursos arrecadados como pagamento devido pelos prestadores de serviços não ficam retidos nos parques nacionais que originaram a receita. São depositados, via boleto bancário, em conta do Tesouro Nacional com rubrica específica do ICMBio. Estes recursos e a arrecadação dos ingressos de visitação devem ser aplicados conforme os critérios estabelecidos no Art. 35 da Lei do SNUC.¹⁰⁸ O primeiro critério dispõe que a aplicação destes recursos deve ser direcionada “até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria UC” (inciso I, do Art. 35 da Lei do SNUC). Essa determinação não especifica a atividade de gestão que deve ser beneficiada com o recurso arrecadado. Na opinião dos gestores, este recurso deveria ser aplicado prioritariamente na seguinte ordem¹⁰⁹:

- em primeiro lugar, os itens mais citados foram a manutenção das atividades de apoio

¹⁰⁸ O Art. 35 do SNUC estabelece os critérios para aplicação dos recursos obtidos pelas unidades de conservação do grupo integral, mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade de conservação.

¹⁰⁹ Foi solicitado, aos gestores dos parques nacionais, a indicação de prioridade na aplicação dos recursos arrecadados com a visitação (primeiro, segundo ou terceiro lugar).

à visitação e a fiscalização das unidades de conservação;

- em segundo lugar, os itens mais citados foram a manutenção das atividades de apoio à visitação e a sinalização na área do parque;

- em terceiro lugar, os itens mais citados foram a conservação da natureza, a manutenção das atividades de apoio à visitação, a sinalização na área do parque e as atividades de educação ambiental.

Os resultados indicam que os gestores priorizam a aplicação dos recursos arrecadados com a visitação na própria gestão da atividade. Essa é uma opção que pode favorecer a transparência com relação à aplicação dos recursos e uma maior compreensão por parte dos visitantes sobre a necessidade e as funções da cobrança de ingressos.

Sobre a relação entre o recurso arrecadado e o orçamento destinado ao parque, alguns gestores¹¹⁰ salientam que esse último é superior ao recurso que as UC arrecadam com a visitação. Por exemplo, no caso dos Parques Nacionais de Serra dos Órgãos, Chapada dos Veadeiros e Caparaó, o recurso do orçamento direcionado para contratos com empresas para vigilância patrimonial, fiscalização, assuntos administrativos, limpeza e brigadistas, é maior do que os recursos arrecadados com a visitação. É possível inferir, com base nas informações levantadas, que a receita proveniente da visitação é pequena em comparação com as despesas dos parques nacionais, mas pode ajudar a incrementar os recursos necessários para a gestão das UC (MMA, 2007b). Essa avaliação é prejudicada pelo fato de que o fluxo de aplicação dos recursos arrecadados não é acompanhado de forma sistemática pela UC que originou a receita. Assim, não é possível identificar que parcela da receita obtida com a visitação retorna para cada parque, pois a composição do orçamento destinado a cada área não especifica a fonte arrecadadora.

Com relação ao pagamento do ingresso para acessar os parques nacionais, a pesquisa contemplou algumas questões para identificar a opinião dos gestores sobre a função desta cobrança no âmbito da visitação:

- 58% (19) discordam e 18% (6) discordam parcialmente que o aumento do valor do ingresso para visitar o parque deve ser utilizado como uma forma de diminuir a pressão da visitação na unidade. 18% (6) concordam parcialmente e 6% (2) concordam com a afirmação. Poucos gestores acreditam que o aumento do ingresso é uma das estratégias para equilibrar a capacidade de suporte. Como vimos no terceiro capítulo, em alguns casos o preço do ingresso funciona como um instrumento de controle do fluxo de visitantes – quanto mais alto o ingresso, menos pessoas tendem a visitar o local. Assim, em função da

¹¹⁰ “No PN Caparaó, os recursos financeiros utilizados via orçamento do ICMBio/IBAMA na operacionalização, fiscalização, manutenção, uso público e educação ambiental são superiores à receita auferida com a visitação. As despesas superam a receita”. “No PN Aparados da Serra, se considerarmos os contratos de vigilância e serviços terceirizados, bem como outras contas pagas, com certeza o orçamento destinado é superior ao arrecadado” (depoimento dos gestores dos parques nacionais, 2007).

necessidade de minimizar os impactos indesejados, o aumento do ingresso pode ser utilizado como uma alternativa para diminuir o número de visitas e possibilitar a recuperação da área;

- 47% (15) concordam parcialmente e 28% (9) concordam com a afirmação de que, ao pagar o ingresso, o cidadão dá mais valor ao parque e, desta forma, tem um maior respeito pela conservação da natureza. Contudo, 16% (5) discordam e 9% (3) discordam parcialmente da afirmação. O resultado indica que os gestores entendem que não há uma relação clara e definitiva entre o pagamento do ingresso e o respeito que o visitante tem pelo parque. Ou seja, não é possível garantir que, pelo fato do visitante pagar o ingresso, ele irá respeitar mais a natureza ou ter mais atenção quanto aos impactos de sua visita;

- a maioria dos gestores (79%) concorda que os parques nacionais devem adotar uma política diferenciada de preços e tarifas para visitantes locais, nacionais, estrangeiros, grupos de escolas, etc. Apenas 4 concordam parcialmente, 1 discorda parcialmente e 2 discordam da adoção de preços diferenciados por categorias de visitantes. Alguns parques, como Serra dos Órgãos e Itatiaia, concedem 50% de desconto no preço do ingresso para os moradores dos municípios limdeiros com o objetivo de promover a educação ambiental e a sensibilização da sociedade no processo de conservação da natureza. Além disso, como discutido no terceiro capítulo, a política diferenciada de preços para estrangeiros é adotada em vários países, com o argumento de que esse grupo não paga os impostos e taxas públicas que sustentam os orçamentos dos parques nacionais.

Este item abordou a compreensão e a opinião dos gestores dos parques nacionais sobre a prestação de serviços de apoio à visitação em termos ambientais, sociais, econômicos e institucionais. Esta análise permitiu algumas conclusões que apontam tendências na gestão da visitação nos parques nacionais:

- a maioria das atividades de visitação não é formalizada por meio dos instrumentos de concessão, permissão, autorização ou mesmo via termo de parceria com OSCIP. Contudo, foram identificados outros mecanismos, como o termo de cooperação, o credenciamento e o cadastramento que possibilitam um conjunto mínimo de regras e padrões para orientar o desenvolvimento da atividade. A variedade de atividades, com as suas respectivas escalas e demandas específicas (em termos de investimento, equipamentos, estruturas físicas), deixa transparecer a necessidade de se estabelecer uma gama de arranjos institucionais que considere a complexidade das diferentes situações dos parques nacionais brasileiros;
- os gestores dos parques nacionais têm um conhecimento limitado sobre a base legal para a prestação de serviços em UC. Ainda que muitos (76 % dos entrevistados) tenham respondido afirmativamente a pergunta “Você conhece a base legal para a prestação de serviços de apoio ao turismo em UC?”, percebe-se que, no

detalhamento das respostas, este conhecimento é superficial e está baseado em exemplos de fontes secundárias, com pouca aplicação prática na rotina de gestão dos parques nacionais;

- a prestação de serviços de apoio à visitação é percebida pelos gestores dos parques nacionais de maneira positiva em função dos seguintes aspectos: aumento da qualidade do serviço prestado; concentração de esforços dos gestores em atividades em atividades precípuas, como a fiscalização e a proteção da UC;; investimento e apoio da iniciativa privada para a construção de infra-estrutura de apoio à visitação;
- as principais dificuldades no processo de prestação de serviços de apoio à visitação são: o equilíbrio entre a viabilidade econômica dos empreendimentos e a oferta de serviços com qualidade e preços acessíveis; o cumprimento dos critérios ambientais por parte dos prestadores de serviços e a elaboração dos editais de licitação. Os aspectos econômicos, ambientais e sociais estão intrinsecamente relacionados e requerem uma composição equilibrada para evitar efeitos indesejáveis como a sobrecarga de visitantes em uma determinada área ou a elitização da visita em função do aumento do preço dos serviços para garantir a viabilidade econômica e o atendimento da capacidade de suporte da área;
- os benefícios econômicos relacionados à arrecadação por meio de ingressos e taxas de concessão são percebidos de maneira positiva pelos gestores dos parques nacionais. Porém, entendem que a aplicação dos recursos deve ser direcionada prioritariamente para a manutenção dos serviços de apoio à visitação no parque. Isto é, o recurso arrecadado na unidade deve ser aplicado na própria área e em benefício da atividade que originou a receita;
- foi constatado que a maioria dos gestores dos parques nacionais considera que os serviços como alimentação, hospedagem e transporte devem ser oferecidos pelos prestadores de serviços. No caso da disponibilização de trilhas, de atividades de educação ambiental e de folhetos e mapas do parque, de informações e atividades no centro de visitantes, a maioria dos gestores entende que estes serviços podem ser prestados por meio de uma combinação de ambos, prestadores de serviços e ICMBio;
- a maioria dos gestores concorda parcialmente que a prestação de serviços por terceiros pode maximizar a qualidade da experiência do visitante e minimizar os impactos negativos da visitação. Os depoimentos dos gestores deixam transparecer a preocupação com a identidade e imagem institucional do parque e o cumprimento dos objetivos de educação ambiental frente à sobreposição das questões ambientais pelo interesse econômico dos prestadores de serviços;

- as parcerias com os prestadores de serviços para o apoio à gestão da visitação são percebidas de maneira limitada pelos gestores dos parques nacionais, resumindo-se a algumas atividades esporádicas e pontuais.

nome do parque	serviços/atividades	ICMBio/terceiros	instrumento
Araguaia	não existem serviços	-----	-----
Aparados da Serra	lanchonete	terceiros/iniciativa privada	permissão
	visitas guiadas	terceiros	autorização
Brasília	trilhas	ICMBio	-----
	piscina	ICMBio	-----
	lanchonete	terceiros/iniciativa privada	permissão
Caparaó	4 camping	ICMBio	-----
	1 abrigo	ICMBio	-----
	visitas guiadas	terceiros / autônomos	não é formalizado
Chapada Diamantina	carros 4X4	terceiros/ agências de turismo	não é formalizado
	bicicletas	terceiros/agências de turismo	não é formalizado
	visitas guiadas	terceiros / condutores de visitantes	não é formalizado
Chapada dos Guimarães	lanchonete	terceiros	posseiro / em litígio
	restaurante	terceiros	posseiro / em litígio
	loja de artesanato e presentes	terceiros	posseiro / em litígio
	carros 4x4	terceiros / agências de turismo	não é formalizado
	visitas guiadas	terceiros / condutores de visitantes	não é formalizado
Chapada dos Veadeiros	visitas guiadas	terceiros / associação de condutores de visitantes	não é formalizado
Emas	visitas guiadas	terceiros / prefeitura local e associação de guias	termo de cooperação
Grande Sertão Veredas	hotel	terceiros / empresa privada	não é formalizado
	pousada	terceiros / empresa privada	não é formalizado
	carros 4X4	terceiros / particulares	autorização
	lanchonete	terceiros / empresa privada	não é formalizado
	visitas guiadas	terceiros / associação local	autorização
	loja de artesanato	terceiros / ONG local	termo de cooperação
Iguaçu	hotel	terceiros / iniciativa privada	concessão
	restaurante	terceiros / iniciativa privada	concessão
	lanchonete	terceiros / iniciativa privada	concessão
	loja de presentes	terceiros / iniciativa privada	concessão
	escalada	terceiros / iniciativa privada	concessão
	arvorismo	terceiros / iniciativa privada	concessão
	rapel	terceiros / iniciativa privada	concessão
	rafting	terceiros / iniciativa privada	concessão
	ônibus	terceiros / iniciativa privada	concessão
	trilhas	terceiros / iniciativa privada	concessão
	cobrança de ingresso	terceiros / iniciativa privada	concessão

nome do parque	serviços/atividades	ICMBio/terceiros	instrumento	
continua PN Iguaçu	visitas guiadas	terceiros / iniciativa privada	concessão	
Ilha Grande	trilha das Cataratas	ICMBio	-----	
	hotel	terceiros	não é formalizado	
Itatiaia	barco	terceiros	não é formalizado	
	visitas guiadas	terceiros	não é formalizado	
	hotel	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado	
	pousada	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado	
	abrigo	ICMBio	-----	
	restaurante	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado	
	visitas guiadas	terceiros / associação de guias e condutores	credenciamento	
	lanchonete	terceiros / associação local	não é formalizado	
	loja de artesanato e presentes	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado	
	pernoite embarcado ¹¹¹	terceiros / iniciativa privada	autorização	
Jaú	restaurante / embarcado	terceiros / iniciativa privada	autorização	
	barco	terceiros / iniciativa privada	autorização	
Jericóacoara	visitas guiadas	terceiros	autorização	
	carros 4X4	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado	
	bugges	terceiros / associação dos bugueiros	não é formalizado	
	jardineira	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado	
	caminhonetas	terceiros / associação local	não é formalizado	
	visitas guiadas	terceiros	não é formalizado	
	esportes náuticos	terceiros	não é formalizado	
	não há contrato para a prestação de serviços no parque	-----	-----	
	Lençóis Maranhenses	camping	terceiros / visitantes	não é formalizado
		lanchonete	terceiros/ moradores locais	não é formalizado
restaurante		terceiros/ moradores locais	não é formalizado	
4X4		terceiros / associação local e autônomos	não é formalizado	
mototáxi		terceiros/ associações locais	não é formalizado	
Marinho de Fernando Noronha	visitas guiadas	terceiros / empresas de turismo e associação local	não é formalizado	
	lanchonete	terceiros / Fundação TAMAR	não é formalizado	
	visitas guiadas	terceiros / associações de guias	não é formalizado	
	mergulho	terceiros / operadoras de mergulho	não é formalizado	
	mergulho rebocado	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado	

¹¹¹ O chefe da unidade informou que a autorização de ingresso e de pernoite embarcado é emitida no escritório do ICMBio em Manaus após o pagamento de boleto bancário.

nome do parque	serviços/atividades	ICMbio/terceiros	instrumento
continua PN Marinho de Fernando de Noronha	passeios náuticos	terceiros / iniciativa privada	não é formalizado
	aluguel de equipamentos (equipamento de mergulho livre, máquinas fotográficas)	terceiros / moradores locais	não é formalizado
Marinho dos Abrolhos	barco (trajeto até o arquipélago)	terceiros / iniciativa privada (em processo de concessão)	credenciamento
	mergulho	terceiros/ empresa privada (em processo de concessão)	credenciamento
	pernoite embarcado	terceiros / empresa privada (em processo de concessão)	credenciamento
	aluguel de equipamentos	terceiros / empresa privada (em processo de concessão)	serviço terceirizado pelas empresas credenciadas
	instrutores de mergulho	terceiros / autônomos (em processo de concessão)	serviço terceirizado pelas empresas credenciadas
	não existem serviços	-----	-----
Montanhas do Tumucumaque	não existem serviços	-----	-----
Monte Roraima	não existem serviços	-----	-----
Nascentes do Rio Parnaíba	não existem serviços	-----	-----
Pacaás Novos	visitas guiadas	ICMbio	-----
Pantanal Matogrossense	atividades previstas no plano de manejo por meio de concessão: barcos hotéis, observação embarcada de animais silvestres	-----	-----
	não existem serviços	-----	-----
Pau Brasil	visitas guiadas	terceiros/associações locais	não é formalizado
São Joaquim	escalada	terceiros/associações locais	não é formalizado
	cavalgada	terceiros/associações locais	não é formalizado
	aluguel de equipamentos	terceiros/associações locais	não é formalizado
Serra da Bodoquena	não existem serviços	-----	-----
Serra da Canastra	camping	terceiros / proprietários rurais	não é formalizado
	pousada	terceiros / proprietários rurais	não é formalizado
	restaurante	terceiros / proprietários rurais	não é formalizado
	carro 4X4	terceiros/ iniciativa privada	não é formalizado
	ônibus	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	visitas guiadas	terceiros/condutores de visitantes	não é formalizado, mas o parques faz o cadastramento
	balão	terceiros/ iniciativa privada	não é formalizado
	rapel	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado

nome do parque	serviços/atividades	ICMbio/terceiros	instrumento
Serra da Bocaina	camping	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	pousada	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	visitas guiadas	terceiros/associação de condutores local	não é formalizado
	visitas guiadas	terceiros/associação de condutores e monitores ambientais	não é formalizado
Serra do Cipó	bicicleta	terceiros/moradores locais	não é formalizado
	cavalos	terceiros/moradores locais	não é formalizado
	barcos	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	hospedaria	terceiros/moradores locais	não é formalizado
Serra da Itabaiana	alimentação	terceiros/moradores locais	não é formalizado
	não existem serviços	-----	-----
	camping	ICMbio	-----
	pousada	em processo de concessão	-----
Serra dos Órgãos	abrigo	terceiros/voluntários	não é formalizado
	lanchonete	em processo de concessão	-----
	visitas guiadas	terceiros/condutores	cadastro
	escalada	terceiros/autônomos	autorização
	loja de artesanato e presentes	terceiros	permissão
	camping	terceiros/iniciativa privada	concessão
	hotel	terceiros/iniciativa privada	concessão
	restaurante	terceiros/iniciativa privada	concessão
	lanchonete	terceiros/iniciativa privada	concessão
	bicicleta	associação de condutores	não informado
Sete Cidades	centro de visitantes	terceiros/empresa privada	concessão
	cobrança de ingressos	terceiros/iniciativa privada	concessão
	visitas guiadas	terceiros/associação de condutores	termo de cooperação
	lojas de artesanato e presentes	terceiros/iniciativa privada	concessão
	visitas guiadas	terceiros/comunidade local	não é formalizado
	observação de aves	não informado	não informado
	bicicletas	terceiros/comunidade local	não é formalizado
	lanchonete	terceiros/iniciativa privada	permissão
	restaurante	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	carros 4X4	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
Superagui	trem para o Corcovado	terceiros/iniciativa privada	arrendamento
	vans para o Corcovado	terceiros/iniciativa privada	permissão
	visitas guiadas	terceiros/associações e autônomos	não é formalizado
Tijuca	lanchonete	terceiros/iniciativa privada	permissão
	restaurante	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	carros 4X4	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	trem para o Corcovado	terceiros/iniciativa privada	arrendamento

nome do parque	serviços/atividades	ICMbio/terceiros	instrumento
continua PN da Tijuca	escalada	terceiros/associações e autônomos	não é formalizado
	asa-delta	terceiros/associações e autônomos	não é formalizado
	loja de artesanato e presentes	terceiros/iniciativa privada	não é formalizado
	visitas guiadas	terceiros/cooperativa local	termo de cooperação
Ubajara	bondinho	governo do Estado do Ceará	arrendamento

Quadro 6.2 – Situação das atividades de apoio à visitação nos parques nacionais brasileiros (2007)

6.2 EXPERIÊNCIAS SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NOS PARQUES NACIONAIS DA ÁFRICA DA SUL E DA ARGENTINA

Neste item será apresentada uma análise da prestação de serviços de apoio à visitação em dois países: África do Sul e Argentina. As informações analisadas foram obtidas em documentos e bases legais da administração dos parques nacionais destes países, além de bibliografia pertinente aos casos escolhidos. Serão destacados nestas experiências principalmente os aspectos socioeconômicos e as diferentes modalidades de prestação de serviços¹¹².

A prestação de serviços na África do Sul é realizada por meio de uma estreita articulação com a iniciativa privada, principalmente no que diz respeito aos investimentos em infra-estrutura e contratos de concessão de serviços. Destaca-se nesta abordagem o *Strategic Plan for Commercialization*, elaborado pelo *South African National Parks - SANParks* (2006), que define as prioridades e linhas de ação para a consolidação de parcerias entre as esferas pública e privada e de ferramentas para fortalecer a participação das comunidades locais no processo de desenvolvimento do turismo.

A experiência da Argentina foi escolhida em função da consolidação de um conjunto de regulamentos para a prestação de serviços de apoio à visitação, com ênfase nos mecanismos que favorecem a atuação de pessoas físicas por meio de modalidades como a permissão.

6.2.1 Experiências dos parques nacionais da África do Sul.

A África do Sul tem 21 parques nacionais, os quais recebem cerca de 4,7 milhões de visitantes/ano (SANParks, 2008). A Tabela 6.2 apresenta a distribuição do número de visitantes em cinco parques nacionais sul-africanos. Esses parques concentram 92,5 % dos visitantes. Dentre eles, o *Table Mountain National Park* é um parque urbano, situado na Cidade do Cabo. A facilidade de acesso ao parque é um dos principais motivos do elevado fluxo de visitantes.

¹¹² Cumpre salientar que as abordagens comparativas entre países devem considerar as diferenças na legislação, no zoneamento das áreas protegidas, na dinâmica de propriedade de áreas públicas e privadas, no processo de licitação para prestação de serviços, entre outras.

Tabela 6.2 – Número de visitantes em cinco parques nacionais sul-africanos (2008).

parques	número de visitantes	% do total de visitantes
<i>Table Mountain</i>	2.477.569	52,5
<i>Kruger</i>	1.396.054	29,6
<i>Tsitsikamma</i>	177.722	3,8
<i>Addo</i>	162.884	3,5
<i>West Coast</i>	154.697	3,3
TOTAL	4.368.926	92,5

Fonte: SANParks, 2008.

As parcerias entre as esferas pública e privada constituem uma das principais estratégias para levantar recursos para financiar o manejo e a infra-estrutura de apoio ao turismo nos parques nacionais sul-africanos. Estas parcerias estão fundamentadas no *Strategic Plan for Commercialization* (2006-2011), elaborado pelo SANParks, entidade paraestatal autônoma que atua na conservação da natureza e na gestão do turismo nos parques nacionais sul-africanos. A instituição desenvolveu o conceito de “comercialização como estratégia para a conservação” para fomentar e orientar os investimentos por parte da iniciativa privada, que administra, por meio de concessão, 12 lodges, 12 lojas, 17 restaurantes e 4 áreas de picnic, distribuídos principalmente em 4 dos 21 parques nacionais existentes no país. A maioria dos contratos de concessão nos parques sul-africanos tem a duração de 20 anos. Nos casos em que não há grandes investimentos por parte da iniciativa privada, os contratos são de 10 anos. Em 2004, os concessionários pagaram para a SANParks cerca U\$ 13, 5 milhões (SAPORITI, 2006, p. 3). Contudo, apesar dos rendimentos expressivos do turismo, apenas 5 parques geram recursos significativos para o sistema. Isso deixa transparecer a necessidade de outras fontes de receita para a manutenção de áreas que não recebem um elevado fluxo de turistas. Um dos resultados do trabalho da SANParks foi a legitimação, por parte do governo, dos parques nacionais como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico, favorecendo o aporte de recursos orçamentários para estas áreas (SANParks, 2006).

A ‘estratégia de comercialização’ reduziu o desemprego nas comunidades vizinhas aos parques e criou oportunidades econômicas para os grupos étnicos ‘menos favorecidos’. Uma das linhas de ação do *Strategic Plan for Commercialization*, baseada na política sul-africana denominada “*black economic empowerment - BEE*”, consiste em fortalecer as alternativas econômicas para as comunidades que vivem nas áreas de influência dos parques nacionais. Essa política está amparada numa estratégia mais ampla de desenvolvimento do país chamada *Strategic for Broad-Based Black Economic Empowerment*, que influenciou a elaboração do *Tourism BEE Charter and Scorecard*. Com base nessa política, a SANParks estabeleceu um conjunto de critérios para promover a participação de “indivíduos historicamente em desvantagem” (*historically disadvantaged*

individuals) nas parcerias público-privada para a prestação de serviços de apoio ao turismo. A presença desses grupos no processo de licitação é insignificante e freqüentemente eles não estão fortemente “empoderados” para negociar suas posições em comparação com a maioria dos interessados nas licitações. Os critérios para fortalecer a participação dessas comunidades incluem a realização de atividades de assistência técnica e capacitação, o fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas e o estabelecimento de projetos em parceria com as organizações de base comunitária (*community trust ownership*). O documento salienta ainda a necessidade de identificar os serviços e as atividades que não necessitam de grandes investimentos e que poderiam ser viabilizados por diferentes acordos de concessão que favoreçam a participação dos BEE (SANParks, 2006, p. 64).

A pressão que os “indivíduos historicamente em desvantagem” exercem sobre a biodiversidade desencadeou uma política de ‘inclusão’ desses grupos no desenvolvimento do turismo nos parques nacionais, como uma forma de fortalecer a apropriação dos benefícios da conservação destas áreas (SANParks, 2006). Esse é um desafio para o país, cuja história é marcada por desigualdades sociais e por investimentos característicos da “*white luxury lodge industry*” (SANParks, 2006, p. 15). A dinâmica do turismo nos parques nacionais sul-africanos é caracterizada por um fluxo elevado de turistas estrangeiros, que se hospedam no seu interior e percorrem a área em busca dos ‘*big five*’. As estatísticas de turismo do relatório de atividades da SANParks (SANParks, 2008) deixam transparecer a influência ‘*business*’ na gestão dos parques e apresentam informações detalhadas sobre a ocupação dos leitos, os rendimentos dos concessionários e do parque. Fornecem também uma análise do aumento do número de visitantes negros nos parques nacionais. Essa abordagem reforça a contradição presente na dinâmica do turismo nos parques nacionais sul-africanos.

Outro ponto destacado no *Strategic Plan for Commercialization* (SANParks, 2006) é a capacidade institucional dos parques nacionais em lidar com o tema do turismo e da comercialização no âmbito da gestão destas áreas. Apesar dos resultados positivos das parcerias entre as esferas pública e privada, muitos funcionários dos parques nacionais sul-africanos acreditam que as parcerias público-privadas representam uma ameaça para os parques e para os ecossistemas que protegem. O documento ressalta que o ‘ceticismo’ entre os gestores dificulta a compreensão do processo de consolidação destas parcerias como uma forma de garantir a conservação da biodiversidade em longo prazo (SANParks, 2006, p. 16).

Interessa destacar nas informações do *Strategic Plan for Commercialization* e do relatório de atividades da SANParks a abordagem de diferentes instrumentos para a ‘inclusão’ dos BEE nas parcerias público-privada, incluindo a gestão comunitária de projetos turísticos. Isso reflete a tendência disseminada nos últimos anos no âmbito da gestão das

áreas protegidas que preconiza a conservação, a utilização sustentável e a repartição dos benefícios vinculados à proteção da biodiversidade.

6.2.2 Experiências dos parques nacionais da Argentina.

A gestão dos parques nacionais da Argentina está sob a responsabilidade da *Administración de Parques Nacionales* (APN), vinculada à *Secretaría de Turismo da Presidencia de la Nación*. A Argentina tem 28 parques nacionais, os quais receberam em 2005 cerca de 2,6 milhões de visitantes, distribuídos conforme apresentado na Tabela 6.3.

A prestação de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais na Argentina é realizada basicamente por meio de duas modalidades de delegação, a concessão e a permissão precária. A principal diferença entre as duas reside na forma contratual estabelecida entre os prestadores de serviços e o parque. O concessionário é selecionado por meio de um processo licitatório no qual podem participar vários interessados, desde que atendam aos requisitos necessários ao desenvolvimento dos serviços em questão. A concessão é formalizada via contrato, instrumento que dispõe sobre as responsabilidades e os direitos do concessionário, incluindo o prazo e as condições de execução do serviço.

A permissão é um ato administrativo, outorgada em nome de pessoa física ou jurídica. Pode ser revogada unilateralmente pela administração e não requer licitação. As permissões devem respeitar todas as normas contidas no *Reglamento para el otorgamiento de permisos de servicios turísticos* (RES HD 68 – 28 de maio de 2002, *Administración de Parques Nacionales*)¹¹³, instituída pela APN. Esse documento apresenta as atividades que são passíveis de permissão e os requisitos que os interessados devem cumprir para obtê-la. As permissões somente serão outorgadas em terras públicas quando a atividade e/ou serviço a ser prestado for de envergadura econômica menor. A reduzida envergadura econômica do serviço é determinada com base em indicadores como o número de usuários totais dos serviços; a arrecadação bruta estimada; a originalidade do tipo de serviço na área; a necessidade de investimento por parte do prestador para a realização do serviço. As atividades de maior envergadura econômica serão viabilizadas por meio de concessões (licitações). No Brasil, tanto as concessões quanto as permissões necessitam de licitação para a delegação de serviços públicos a terceiros.

¹¹³ Todos os regulamentos e resoluções que normatizam a prestação de serviços nos parques nacionais da Argentina estão disponíveis no site www.parquesnacionales.gov.ar. Essa é uma iniciativa que favorece a transparência na dinâmica de visitação nos parques nacionais e facilita a preparação de propostas por parte dos interessados em explorar os serviços.

Tabela 6.3 – Número de visitantes nos parques nacionais argentinos (2005).

nome do parque	número de visitantes / 2005
PN Baritú	6
PN Calilegua	8.655
PN Campo de los Alisos	156
PN Chaco	4.299
PN Copo	0
PN El Palmar	120.360
PN El Rey	0
PN Iguazú	912.113
PN Lago Puelo	55.042
PN Laguna Blanca	6.518
PN Laguna de los Pozuelos	0
PN Lanin	264.873
PN Lihue Calel	0
PN Los Alerces	137.356
PN Los Cardones	6.194
PN Los Glaciares	430.907
PN Mburucuyá	1.712
PN Monte León	5.942
PN Nahuel Huapi	303.021
PN Perito Moreno	742
PN Predelta	4.173
PN Quebrada del Condorito	6.215
PN Río Pilcomayo	6.404
PN San Guillermo	8
PN Sierra de las Quijadas	30.210
PN Talampaya	48.531
PN Tierra del Fuego	195.210
PN El Leoncito	6.289
TOTAL	2.554.936

Fonte: Administración de Parques Nacionales, 2008.

As cifras em negrito indicam os parques nacionais argentinos mais visitados.

Em 2005, os 28 parques nacionais da Argentina tinham 661 prestadores de serviços atuando em acampamentos, pousadas, excursões terrestres e lacustres, passeios de caiaque, cavalgadas, entre outros. A Tabela 6.4 apresenta a distribuição das atividades e o número de prestadores de serviços correspondentes e a Tabela 6.5 apresenta o número de prestadores de serviços registrados em cada parque.

Tabela 6.4 – Distribuição das atividades e do número de prestadores de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais da Argentina (2000-2005).

Actividad	Prestaciones			
	2002	2003	2004	2005
Campamentos	75	77	82	79
Exc. Bicicleta/Cabalgata/Trekking	17	20	48	88
Exc. Lacustres/Reg. Embarcaciones	35	48	71	76
Exc. Terrestre	113	141	184	254
Kiosko/Artesanias/Proveduria	12	7	9	21
Hosteria/Cabañas/Estancia/Albergue/Complejo Tur.	56	59	62	66
Gastronomía (Restaurant/Salón de te)	11	18	31	56
Otros:	17	14	40	21
Estación de Servicio				
Tranporte de Carga				
Estacionamiento				
Ferrocarriil				
Vivero				
Campo de Golf				
Buceo				
Medios de Elevación				
Muelle				
Sala de Preembarco				
Antena de Comunicaciones				
Linea de colectivos				
Total	336	384	527	661

Fuente: Registro Nacional de Prestadores Turísticos - Dirección de Aprovechamiento de Recursos, en base a los permisos otorgados y los datos aportados por las Intendencias, sujeto a verificación.

Fonte: Administración de Parques Nacionales, 2008.

Tabela 6.5 – Número de prestadores de serviços por parque nacional na Argentina (2000-2005).

Parque	Prestaciones			
	2002	2003	2004	2005
P.N. Los Alerces	33	36	36	37
P.N. Iguazu	14	13	14	52
P.N. Lago Puelo	10	6	14	13
P.N. Lanín	50	78	70	99
P.N. Los Glaciares	61	77	92	112
P.N. Nahuel Huapi	118	123	207	245
P.N. Tierra del Fuego	29	36	64	62
Otros:	21	15	30	41
P.N. El Palmar	3	2	2	3
P.N. El Rey	4	2	5	3
P.N. Los Cardones	2	2	2	3
P.N. Talampaya	4	3	6	6
P.N. Qda. Condorito	2	1	1	1
P.N. Perito Moreno	4	4	11	13
P.N. PreDelta	0	0	1	1
P.N. Sierra de la Quijadas	2	1	2	11
Total	336	384	527	661

Fuente: Registro Nacional de Prestadores Turísticos - Dirección de Aprovechamiento de Recursos, en base a los permisos otorgados y los datos aportados por las Intendencias, sujeto a verificación.

Fonte: Administración de Parques Nacionales, 2008.

O Parque Nacional Nahuel Huapi tem o maior número de prestadores de serviços. Isso reflete a ampla variedade de oportunidades recreativas e de serviços de apoio à visitação. Embora o parque possua um elevado número de atividades realizadas por meio das concessões e permissões, o sistema de visitação contempla atividades comerciais e não comerciais, possibilitando a escolha da forma de organização da visita por parte dos visitantes (ZIMMERMAN, 2006).

As permissões para a prestação de serviços podem ser outorgadas para particulares (iniciativa privada), populações locais e entidades sem fins lucrativos. Para cada prestador é estabelecido um prazo de validade diferenciado. No caso das atividades realizadas em áreas públicas por particulares cuja relação jurídica com a APN esteja circunscrita somente a aplicação do “*Reglamento...*”, a permissão é outorgada até três anos, renováveis de acordo com o interesse da administração. No caso de atividades desenvolvidas em propriedades privadas, a permissão é outorgada até dez anos renováveis, mediante uma justificativa por parte da APN. A permissão para populações com *Permiso Precario de Ocupación y Pastaje (PPOP)* e para entidades sem fins lucrativos pode ser outorgada até cinco anos renováveis mediante a avaliação do serviço e de suas condições por parte da APN (RES HD 68 – 28 de maio de 2002, *Administración de Parques Nacionales*). De maneira geral, a definição da duração dos contratos deve observar alguns parâmetros: histórico de relação com o serviço de parques, atividades desenvolvidas por comunidades locais, aprovação da renovação por parte do serviço de parques, porte de investimentos necessário para a realização do serviço, entre outros.

Todas as atividades habilitadas em conformidade com o “*Reglamento...*” (APN, 2002) devem ser seguradas, com exceção dos casos em que a sua não obrigatoriedade for devidamente expressa em instrumento normativo. Os seguros devem considerar a responsabilidade civil, as lesões de qualquer tipo, a cobertura médica e/ou de resgate, os danos aos bens de terceiros e aos bens de propriedade da APN. A instituição não se responsabiliza pelos danos e prejuízos que as pessoas e os seus pertences possam sofrer em consequência da prática de atividades realizadas no âmbito de sua jurisdição. O marco normativo dispõe também que a APN é alheia à relação jurídica privada estabelecida entre o permissionário e aqueles que contratam os seus serviços.

Outro ponto que merece ser destacado é o procedimento adotado no caso de excursões organizadas por operadores de turismo. Esses prestadores de serviços devem requerer uma habilitação, outorgada na forma de permissão, e pagar uma taxa para a Administração dos Parques Nacionais. Essa é uma iniciativa que sugere a co-responsabilidade por parte dos operadores de turismo, pois ao pagar a taxa para a APN ele está contribuindo com a conservação do parque nacional, um dos principais ‘produtos’ de sua empresa. Sem dúvida, essa é uma perspectiva que evidencia a valorização e

transformação dos parques nacionais como produtores de bens e serviços. Na medida em que a visitação aumenta nas áreas protegidas, aparecem as demandas comerciais e, conseqüentemente, os interessados em utilizar os recursos naturais (MARTÍN, 2008).

Os interessados em obter a permissão para atuar nos parques nacionais devem “*abonar los derechos*” de exploração para a APN de acordo com o instrumento normativo que define as políticas de preços e ingressos nos parques nacionais.

Além do regulamento para a outorga de permissões, a APN estabeleceu normas específicas para a atuação dos guias, a venda de artesanato, a prestação de serviços por instituições sem fins lucrativos, a prestação de serviços pelas comunidades indígenas (Mapuches residentes no Parque Nacional Lanín), a inspeção dos serviços por parte da APN, entre outras. A Resolução 251 da APN, de 13 de setembro de 2006, define os guias como:

Un guía es aquella persona que ha demostrado ante la Administración de Parques Nacionales atributos de formación y/o especialidad, que lo hacen competente para conducir, acompañar, asistir e informar a los visitantes de las Areas Protegidas Nacionales, siendo responsable por el cumplimiento de las regulaciones vigentes en la Administración, teniendo condiciones para difundir los objetivos institucionales y pudiendo operar como nexo entre la Institución, la comunidad local y los visitantes de las areas protegidas (APN, 2006).

Destacamos a definição de guia adotada pela APN, pois aborda alguns aspectos essenciais na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais como o cumprimento das regulamentações vigentes, a difusão por parte dos prestadores de serviços dos objetivos institucionais dos parques nacionais (função e objetivos da área, gestão do patrimônio nacional) e o papel dos guias como elemento de ‘ligação’ entre a APN, a comunidade local e os visitantes das áreas protegidas. Além desses requisitos, os guias também devem “*abonar el derecho anual*” para poder atuar nos parques nacionais. Os guias da comunidade Mapuche que vivem dentro do Parque Nacional Lanín e que atuam no território de suas respectivas comunidades, estão isentos do compromisso de “*abonar el derecho anual*” para a APN (Resolución PD 649, de 10 de novembro de 2004).

Em virtude da ampla rede de instituições prestadoras de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais, a APN desenvolveu uma série de procedimentos e regulamentos para padronizar a atuação dessas atividades e/ou serviços. O marco regulatório da APN para a prestação de serviços de apoio ao turismo deixa transparecer a influência desse setor na administração dos parques nacionais argentinos.

Observamos que as experiências da África do Sul e da Argentina estão fortemente orientadas pelo potencial do turismo em incrementar a rede de serviços e, conseqüentemente, os rendimentos provenientes da atividade. Isso sugere uma rede ‘criativa’ e ‘flexível’ de arranjos institucionais, que permitam consolidar vários tipos de

serviços, com diferentes portes, investimentos e funções. Esse é um fator de aprendizado para os parques nacionais do Brasil, os quais apresentam diferentes características em termos do fluxo de visitantes, das facilidades de acesso e dos tipos de atividades realizadas.

Na África do Sul, a prestação de serviços de apoio ao turismo pelas comunidades vizinhas aos parques funciona como uma ferramenta de 'inclusão' socioeconômica de grupos que não 'percebiam' os valores estéticos e recreativos da biodiversidade. Essa abordagem parte do pressuposto de que existem relações desiguais no acesso e uso das áreas protegidas. Romper com essa lógica de 'incluídos' e 'excluídos' é um desafio que caracteriza o modelo de desenvolvimento do turismo escolhido para estas áreas. O turismo pode engendrar uma nova forma de colonização das populações 'menos favorecidas' ao incentivar a implementação de projetos dissociados do contexto histórico e social local. Mas, por outro lado, pode funcionar como uma ferramenta para fortalecer a autonomia, a auto-gestão e a liderança local no processo de desenvolvimento.

Nos próximos capítulos serão apresentadas duas experiências de prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais brasileiros. Os casos do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos fornecem subsídios interessantes para a compreensão sobre os limites e as potencialidades na relação entre as esferas pública e privada no âmbito da visitação.

7 EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA E PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS

Este capítulo apresenta a análise das informações primárias e secundárias levantadas durante a pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia (PNI) e no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (PNMA). Serão apresentados os principais aspectos identificados na relação entre a esfera pública e privada no âmbito da prestação de serviços de apoio à visitação no parque. Esta análise se baseia principalmente no 'diálogo' entre as referências conceituais apresentadas nos capítulos anteriores e as informações obtidas junto aos seguintes interlocutores da pesquisa: chefe e funcionários dos parques nacionais, prestadores de serviços e visitantes.

7.1 PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA

7.1.1 Caracterização do Parque Nacional do Itatiaia

Este item apresenta informações gerais sobre os aspectos naturais, históricos, de gestão e da dinâmica de visitação do Parque Nacional de Itatiaia (PNI). O Quadro 7.1 apresenta informações gerais sobre o parque.

PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA		
Localização e municípios abrangidos	RJ	Itatiaia (sede administrativa, centro de visitantes) Resende
	MG	Alagoa Bocaina de Minas Itamonte
Data e instrumentos legais de criação	Criação: 1937 – Decreto Federal n° 1.713, de 14/06/1937 Ampliação: 1982 – Decreto n° 87.586, de 20/09/1982.	
Área	30.000 ha	
Acesso	as condições de acesso para a parte baixa do parque são boas. O portão principal do parque está situado no município de Itatiaia a 8 km de uma das principais rodovias do país, a Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro. Situa-se a 158 km do Rio de Janeiro e 253 km de São Paulo. Para acessar a parte alta do parque é preciso utilizar a BR-384, que liga Engenheiro Passos a Caxambu, contornando o parque pelo lado oeste. No local conhecido como Garganta do Registro é preciso pegar a estrada de acesso ao Portão do Planalto e percorrer um trecho de 13,5 km de estrada em estado precário. Os dois aeroportos mais próximos do parque ficam na cidade do Rio de Janeiro (Santos Dumont e Galeão). O terminal rodoviário do município de Resende tem várias opções de linhas de ônibus para as principais capitais da região Sudeste e também de outros estados.	
Instrumentos de Planejamento	Plano de Manejo – 1982 (em revisão) Plano de Ação Emergencial – 1994 (documento elaborado com foco na regularização fundiária) Plano de Uso Público – 2001	

Continuação – caracterização do Parque Nacional do Itatiaia	
Biomias e ecossistemas associados	Bioma – Mata Atlântica Floresta Ombrófila Densa Montana Floresta Ombrófila Densa Alto Montana Floresta Ombrófila Mista Montana Floresta Estacional Semidecidual Montana Campos de Altitude
Geomorfologia	caracterizado por relevos de montanhas e elevações rochosas, com altitudes na região do planalto variando de 2.000 a 2.787 m. A região é considerada de grande importância geológica pela imponência de seu maciço, composto por rochas pouco comuns no Brasil. O maciço de Itatiaia é divisor de águas de duas bacias: a do rio Paraíba e a do rio Grande.
Clima	as condições climáticas são de dois tipos: (1) mesotérmico com verão brando e estação chuvosa no verão nas partes elevadas da montanha acima dos 1.600 m de altitude e (2) mesotérmico com verão brando sem estação seca nas partes baixas das encostas da montanha. Na região do Planalto, a temperatura média anual é de 11,4°C, sendo janeiro o mês mais quente, com média de 13,6°C, e julho o mês mais frio, com média de 8,2°C.
Fauna	o parque apresenta uma grande diversidade zoológica em função das diferentes comunidades vegetais que se estabeleceram nas zonas altitudinais. A entomofauna é um dos grupos mais estudados do parque. As aves são o grupo mais representativo dentre os vertebrados no parque, com 294 espécies identificadas até a publicação do Plano de Manejo, em 1982. Os dados sobre a mesofauna relacionam 67 espécies de mamíferos. São conhecidas no parque 64 espécies de anuros, com destaque para o sapinho <i>Elosia pulchra</i> , endêmico da região.
Principais áreas de visitação	parte baixa – centro de visitantes, cachoeira Véu da Noiva, piscina Maromba, cachoeira Poranga, cachoeira Itaporani, trilha do Lago Azul e trilha dos Três Picos. parte alta (região do Planalto) – Prateleiras (formação rochosa que é utilizada para a prática de escalada) e pico das Agulhas Negras (idem).
Atividades de visitação	interpretação e educação ambiental, informação, caminhada de um dia, escalada em rocha, montanhismo, observação de aves, acampamento, banho de cachoeira e rio, contemplação, entre outras.
Número de funcionários	23 servidores do ICMBio e 51 terceirizados.
Atividades conflitantes	extração de recursos vegetais; redes e antenas de transmissão; moradias nas áreas não indenizadas; hotelaria; pecuária na parte alta do parque.

Quadro 7.1 – Informações gerais do Parque Nacional do Itatiaia.

Fonte: IBAMA, 2001.

A Figura 7.1 apresenta a localização do PNI no território brasileiro e na região Sudeste.

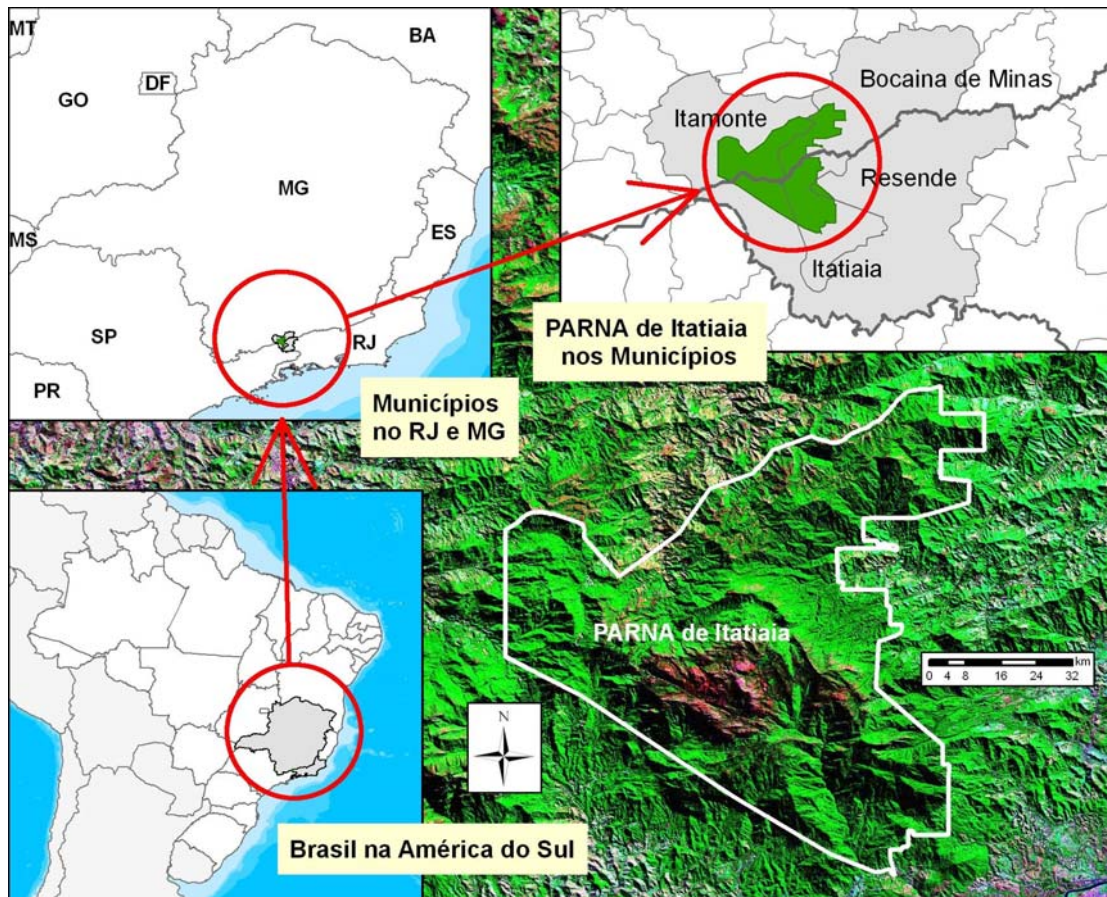


Figura 7.1 – Localização do Parque Nacional do Itatiaia.
Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, 2008; NASA, 2008; IBGE, 2003.

A região onde se localiza o PNI é marcada por um intenso período de produção cafeeira, que se estendeu até fins do século XIX. Assim como em outras regiões do Sudeste do país, as plantações de café foram progressivamente substituídas pela pecuária. Em 1908, o governo federal iniciou um projeto de colonização na região, resultando na instalação dos Núcleos Coloniais de Itatiaia e Visconde de Mauá, cujas terras foram posteriormente incorporadas ao parque. Devido à altitude e ao relevo acidentado, com fortes declividades, os núcleos não alcançaram os resultados esperados. Parte de suas terras foi transferida para o Ministério da Agricultura. Alguns lotes não foram incorporados pelo governo federal, resultando num processo de consolidação de propriedades privadas que gerou um dos problemas fundiários mais complexos do parque. Em 1914 foi criada uma Reserva Florestal no local e em 1929 uma Estação Biológica, ambas sob a administração do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, cujos cientistas faziam excursões regulares ao local para coleta de materiais botânicos, zoológicos e geológicos (DRUMMOND, 1997; MMA/IBAMA,

2001).

Embora as discussões sobre a criação do PNI tenham se iniciado em 1913, a sua criação ocorreu em 1937, no período do governo de Getúlio Vargas. (DRUMMOND, 1997).

Em 2008, o parque, o primeiro criado no país, completou 71 anos de existência. O PNI foi criado com uma área inicial de aproximadamente 12.000 ha e ampliado, em 1982, para 30.000 ha. Na porção anexada ao parque existem, integral ou parcialmente, várias fazendas com atividades agropecuárias. Além destas áreas, a porção anexada inclui também o povoado de Vargem Grande e a área onde se situam dois empreendimentos hoteleiros, um deles na estrada de acesso à região das Agulhas Negras e o outro na estrada para Vargem Grande (IBAMA, 2001).

Um dos problemas mais complexos para a implementação do PNI é a sua precária regularização fundiária, afetada pelos aspectos da ocupação histórica da região. Uma significativa porção da área do PNI, localizada na parte baixa, inclui propriedades, construções e estabelecimentos comerciais, considerados irregulares em função da criação do parque. Estas áreas compunham o antigo núcleo colonial do Itatiaia, que era dividido em lotes de propriedade de colonos de origem predominantemente alemã, austríaca e suíça. A presença destes colonos foi uma das questões que impulsionou o turismo na região, pois algumas famílias começaram a alugar quartos para visitantes que procuravam os “Alpes brasileiros”. O turismo ajudava a incrementar os rendimentos das famílias, pois estavam obtendo poucos recursos com o trabalho agrícola. Isso evoluiu para a instalação de empreendimentos de hospedagem como pousadas e hotéis, que estão em funcionamento até hoje. Alguns ex-colonos venderam as suas terras para empresários de outras regiões e outros subdividiram os seus lotes. Enfim, a parte baixa do PNI é foco de inúmeros desentendimentos que impedem a sua regularização fundiária. (IBAMA, 2001).

Na área onde existiu o núcleo colonial (estabelecido por decreto em 1908) está localizada a maior parte do patrimônio imobiliário do PNI. Com a criação do parque, as terras do ex-núcleo colonial, ainda sob domínio particular, vieram a sofrer certas restrições de uso. Estas restrições acabaram provocando o surgimento de novas características de utilização da área pelos proprietários, que ao longo do tempo foram abandonando as atividades agrícolas e se dedicando à hotelaria e ao lazer. Em parte, essas transformações foram incentivadas pela prática dos objetivos de um parque nacional, aliada à grande aptidão turística, há muito conhecida na região. Com o desenvolvimento do turismo regional alguns lotes passaram às mãos de novos proprietários e alguns outros foram sub-divididos (IBDF/FBCN, 1982, p. 77).

A visitação no PNI concentra-se em duas áreas denominadas parte alta e parte baixa. A parte alta, também denominada Planalto, onde se situam as Prateleiras e o pico das Agulhas Negras, é a região menos visitada e recebe um público voltado especialmente para as atividades de montanhismo e escalada. As precárias condições de acesso e da infraestrutura de apoio ao turismo são aspectos que dificultam a visitação dessa parte do PNI. A

parte baixa recebe um maior número de visitantes, principalmente em função da facilidade de acesso por meio do município de Itatiaia, das trilhas de curta distância que conduzem a cachoeiras e mirantes, do centro de visitantes (Figuras 7.2 e 7.3) e dos hotéis e pousadas instalados na área.



Figuras 7.2 e 7.3 – Centro de Visitantes do Parque Nacional do Itatiaia.
Autora: Camila Rodrigues
Data: julho de 2007/2008.

Os períodos de maior visitação ocorrem durante o mês de julho e nos feriados. O Gráfico 7.1 apresenta a freqüência de visitantes no parque no período de 2000 a 2007.

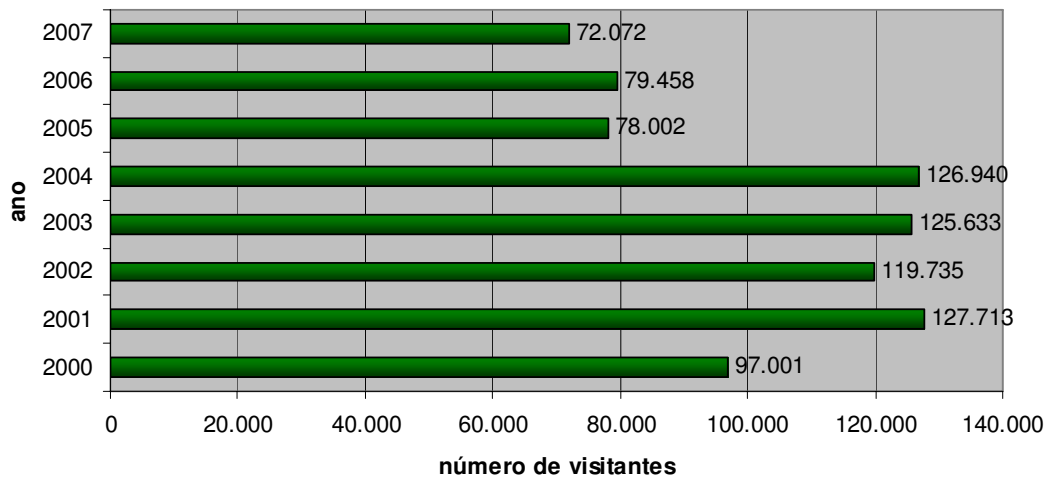


Gráfico 7.1 – Número de visitantes do Parque Nacional do Itatiaia no período de 2000 a 2007.
Fonte: Parque Nacional do Itatiaia, 2008.

Observa-se no Gráfico 7.1 uma significativa queda no número de visitantes entre os anos 2004 e 2005. Algumas alterações no controle do número de visitantes e no valor do ingresso de visitação na parte alta do parque podem explicar essa queda. De acordo com o

chefe da unidade, a partir de 2005 o parque implementou um controle diferenciado da entrada e do número de hóspedes e visitantes do parque. Além disso, a administração do parque passou a cobrar R\$ 12,00 reais por pessoa para a utilização das trilhas na parte alta do parque, conforme disposto na Portaria nº 62/2001 do Ministério do Meio Ambiente. Até 2005, o valor do ingresso cobrado na parte alta do parque era de R\$ 3,00. A Tabela 7.1 apresenta os valores obtidos com a arrecadação de ingressos e serviços de hospedagem/acampamento.

Tabela 7.1 – Arrecadação do Parque Nacional do Itatiaia com ingressos e serviços de hospedagem/acampamento (2005-2007).

Ano	2005	2006	2007
visitação/ingressos (R\$)	287.994,00	192.199,92	155.093,00
serviços de acampamento / hospedagem (R\$)	-----	56.662,50	65.558,00

Fonte: Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (SICAF/ICMBio), 2008.

No que diz respeito ao planejamento da visitação no parque, em 2001 foi elaborado o Plano de Uso Público (IBAMA/2001), documento que apresentou uma série de propostas para o ordenamento da atividade. Segundo o coordenador do programa de ecoturismo da unidade, ainda que muitas ações contempladas no plano não tenham sido implementadas, este instrumento é utilizado como referência para o planejamento das atividades de visitação na unidade, já que o plano de manejo da unidade foi publicado em 1982. A revisão do plano de manejo teve início no final de 2007 e deve promover ajustes no zoneamento do parque e orientar as atividades e os projetos que podem ser desenvolvidos, especialmente nas áreas que não foram contempladas na primeira versão. De acordo com o chefe do parque¹¹⁴, a nova versão do plano de manejo também irá recomendar as atividades e os serviços de apoio à visitação e ao turismo que deverão ser disponibilizadas por terceiros.

7.1.2 Panorama da prestação de serviços de apoio à visitação – perspectiva da gestão.

Ao pensar no primeiro parque do país, é natural imaginar que existam exemplos bem sucedidos de gestão da área que possam servir como referência para outras unidades. De fato, é possível identificar alguns avanços ao longo de história do PNI, como o recente programa de estruturação do parque, viabilizado em grande medida com recursos de compensação ambiental. No entanto, em que pesem os esforços das equipes do ICMBio, o caso do PNI é exatamente um exemplo de grandes dificuldades para ordenar a visitação e o processo de consolidação de uma UC. Em mais de 70 anos de existência, a situação fundiária do parque não foi resolvida, muitas trilhas e demais infra-estruturas de apoio à

¹¹⁴ Entrevista realizada em julho de 2008.

visitação não foram implementadas e a maioria dos serviços de apoio à visitação (desde o funcionamento de uma pequena lanchonete até o de um hotel) não é formalizado.

A delegação por parte do Estado para a prestação de serviços de apoio à visitação por terceiros requer a regularização fundiária da área do parque que será utilizada para tal fim. Esta é uma das questões mais complexas do PNI. Para que a prestação de serviços seja viabilizada de acordo com a legislação vigente, algumas etapas devem ser cumpridas. A primeira é a regularização fundiária. Em seguida, observadas as orientações do plano de manejo, a autorização para exploração comercial dos serviços deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e de investimentos elaborados pelo órgão gestor, ouvido o conselho da unidade (Lei 9.985, de 18 de julho de 2000). Estas etapas irão subsidiar a elaboração do termo de referência e do edital para a contratação dos serviços.

Recomenda-se que a infra-estrutura de grande porte, como os hotéis, esteja localizada no entorno da UC (ROCKTAESCHEL, 2006). O planejamento da visitação na UC deve estar em sintonia com o desenvolvimento do turismo nos municípios abrangidos, compondo o fornecimento dos serviços de forma a minimizar os impactos indesejados e maximizar os benefícios para o desenvolvimento local. Nos casos em que for identificada a necessidade e a viabilidade do parque fornecer as opções de hospedagem, elas devem seguir cuidadosamente todos os regulamentos e normas previstas no plano de manejo e nos demais instrumentos legais da unidade.

O PNI tem cinco opções de hospedagem na sua parte baixa e duas opções na sua parte alta. Conforme salientado, a prestação destes serviços não é formalizada. De acordo com o gestor da unidade, o diálogo com alguns proprietários é bastante conflituoso em função da questão da regularização fundiária, mas considera que a tentativa de padronizar a atuação destes empreendimentos, até que sejam indenizados, é fundamental para a conservação da natureza. Ele acredita que a revisão do plano de manejo deve apontar os melhores caminhos para a atuação destes empreendimentos, do ponto de vista de sua legalidade e de sua viabilidade técnica e econômica. O estudo de viabilidade econômica deve indicar o número de empreendimentos que o parque comporta, considerando, entre outros fatores, a capacidade de suporte da área, a demanda turística e os critérios e padrões desejáveis para a operação comercial dentro de um parque nacional. Nesta linha, o gestor da unidade argumenta que:

A equipe do ICMBio que vai acompanhar a revisão do Plano de Manejo entende que, em tese, a hospedagem dentro da UC só se justifica nos casos em que você não tem uma opção no entorno da área. Assim, não seria previsto hotel na parte baixa do parque. Eu acho que deveria ser avaliada a possibilidade de ter pelo menos um [hotel]. O estudo de viabilidade econômica vai detalhar melhor essa situação, mas de qualquer forma não teríamos cinco hotéis. Já no caso da parte alta, devido à distância dos centros urbanos, não haveria problema de ter uma opção de hospedagem no local onde funciona a Pousada Alsene, desde que

atendidos todos os critérios ambientais e arquitetônicos (chefe do PNI, julho de 2008).

O gestor do parque salienta também que a revisão do plano de manejo deve sugerir a criação de um núcleo de regularização fundiária no parque para acompanhar todo o processo. Nesta linha, ele relatou que estão sendo realizados alguns esforços em conjunto com a procuradoria jurídica do IBAMA de São Paulo para a elaboração de Termos de Ajuste de Conduta (TAC) com os proprietários. No seu ponto de vista, a negociação no âmbito do TAC tem que explicitar as responsabilidades e os prazos relacionados ao saneamento, ao tratamento de lixo e resíduos sólidos, à construção em Área de Preservação Permanente, além de lidar de forma objetiva com as questões do direito privado dentro do parque. Acredita também que o TAC pode favorecer as futuras concessões, se exigir a adequação dos padrões ambientais dos hotéis. Uma das maiores ameaças em termos ambientais na parte baixa é a poluição do rio Campo Belo, provocada pelo sistema de saneamento irregular de alguns hotéis. Contudo, o chefe salienta que alguns hoteleiros começaram a mudar a atuação em relação aos padrões ambientais em função do questionamento de seus clientes. Argumenta que “o parque quer a satisfação do visitante e o hoteleiro a satisfação de seu cliente, portanto devem trabalhar juntos”.

Esta linha de negociação parte para o enfrentamento da questão da exploração comercial de uma atividade que causa impacto, independentemente da regularização fundiária das propriedades. Para o chefe da unidade: “o ideal é quando o concessionário tem uma afinidade com o parque. Se para ele não importa um restaurante na rodovia Presidente Dutra ou um restaurante dentro do parque, isso perde muito no comprometimento com a questão ambiental. O envolvimento com a questão ambiental deveria ser um requisito no edital”. Esta interpretação do chefe da unidade nos remete à discussão sobre o “empreendedor situado”, que desenvolve suas atividades em estreita afinidade com o contexto local, utilizando estruturas imaginárias de coordenação econômica e social, baseadas em crenças, valores e experiências passadas. A ‘afinidade’ dos prestadores de serviços com o parque nacional pode ser fortalecida pelo que o autor denominou de “nostalgia das origens”, representada pelo saber social acumulado durante a trajetória do indivíduo no local (ZAOAUL, 2005). O depoimento de um dos proprietários de hotel¹¹⁵ deixa transparecer uma ligação que vai além do interesse econômico na área, apontando elementos de afetividade e apreço em relação ao parque e à natureza em função de ter crescido no local onde os seus pais e avós passaram parte de suas vidas.

Embora a indenização das propriedades particulares não tenha sido concretizada, o chefe do parque defende que, “mesmo sem dinheiro, é possível reverter a situação irregular dos campings, comércios e construções na área do parque”. Como exemplo, ele cita a

¹¹⁵ Ver item 7.1.4.

Portaria nº39/06-IBAMA/RJ, de junho de 2006, que estabelece que¹¹⁶:

Art 1º - as pessoas residentes dentro dos limites das Unidades de Conservação de Proteção Integral e que tenham a intenção de realizar reformas em suas edificações, pré-existentes à publicação desta Portaria, deverão informar à Chefia do Parque através de correspondência protocolada junto àquela administração. (...)

Art 3º - os veículos transportadores de material de construção ficam proibidos de entrar nos limites do Parque sem a prévia autorização da Chefia, que emitirá tal autorização apenas e tão somente ao interessado que tenha encaminhado a informação a que alude o art. 1º

Art. 4º - a administração da Unidade de Conservação de Proteção Integral deverá registrar em arquivo próprio o início e o término dos serviços de reforma, bem como todas as autorizações de entrada de material de construção emitidas em nome dos proprietários do imóvel.

De acordo com o chefe da unidade, a expectativa de novas construções e de ampliações das benfeitorias foi inibida após a publicação dessa portaria, que significou também uma ação efetiva no sentido de regularização destas atividades.

Como apresentado no breve histórico sobre o parque, os empreendimentos de hospedagem situados no interior da unidade foram se consolidando ao longo do tempo sem que suas áreas fossem regularizadas pelo Estado. Os gestores procuraram “conviver” com a situação ao longo das décadas, valendo-se da legislação sobre crimes ambientais, do Código Florestal e do SNUC para regradar as atividades realizadas nas áreas privadas. Do ponto de vista da legislação aplicada aos parques nacionais, as residências e os estabelecimentos comerciais localizados na parte baixa são irregulares. Do ponto de vista dos direitos dos proprietários, eles deveriam ser indenizados, pois conforme o disposto na Lei do SNUC: “§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínios públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”.

Em função dos inúmeros “movimentos” para a regularização das áreas do parque, a intenção de regularizar caiu no descrédito. Os proprietários dizem estar acostumados com o “fantasma” da regularização que atormenta suas vidas. Dependendo da gestão e do posicionamento do ICMBio, o assunto da regularização fundiária volta à tona, com novas frentes e propostas. Em 2006, em virtude da programação para a comemoração dos 70 anos do PNI, a então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, reacendeu a discussão sobre a regularização fundiária no parque, tendo em vista a possibilidade de aplicação de recursos de compensação ambiental. O “retorno” da questão da regularização fundiária repercutiu de maneira negativa na mídia, que priorizou o posicionamento dos hoteleiros e proprietários no papel de vítimas da política ambiental do ICMBio (ex-IBAMA):

Medida polêmica atingiria hotéis e sítios existentes em um parque nacional

¹¹⁶ A Portaria em questão está fundamentada no artigo 28 do SNUC e no artigo 30 do Decreto nº4.340, de 22 de agosto de 2002.

muito antes de a área virar reserva. Os donos dos sete hotéis, 18 sítios e mansões e associações de moradores localizados no Parque Nacional de Itatiaia, no Sul Fluminense, ameaçados de serem desapropriados, reúnem-se neste fim de semana para dar início a um movimento contra a decisão do Ibama. Segundo o órgão, somente serão indenizados os que tiverem registros das terras, com exceção dos hotéis, que passarão a ser administrados pelos vencedores de licitações (Jornal O Globo, 2006).

De acordo com entrevista realizada com o chefe da unidade, em julho de 2008, as medidas relacionadas à regularização fundiária vêm tentando coibir a proliferação das residências e dos estabelecimentos comerciais irregulares, como no caso da portaria do publicada pelo IBAMA que dispõe sobre as reformas no parque. Para ele, “a primeira estratégia foi congelar a situação”. Existem cerca de 100 residências na parte baixa do parque. Algumas são secundárias (ocupantes ocasionais e casas de veraneio), outras são pouco freqüentadas. A titularidade delas é bastante diversificada.

Existem várias situações, desde aquele que tem um recibo de compra e venda, até aquele proprietário que comprova a titularidade da terra. A propriedade pode ser negociada, em tese a gente não pode proibir isso. Agora é muito importante ter um procedimento de como desincentivar esse comércio. As pessoas se aproveitam de uma situação em que historicamente o Estado teve uma negligência, o que ajudou a proliferar as residências, até a segunda residência aqui dentro do parque. Tem algumas pessoas que se aposentam e vêm morar aqui. Hoje, essa situação dos grandes centros de violência, poluição, acabam incentivando a mudança de algumas pessoas pra cá. E dentro do parque você tem uma área verde, segurança. Quem não quer aproveitar isso? Mas por que somente alguns podem e a sociedade inteira não pode? (chefe do PNI, julho de 2008).

O chefe ressalta a importância de uma definição institucional sobre a situação irregular dos empreendimentos comerciais e das residências na área do parque. Em sua opinião, a questão fundiária não pode ficar isolada apenas no dia-a-dia da gestão do parque, mas deve ser tratada com um maior apoio político e financeiro do ICMBio e do MMA. Acredita também que a revisão do plano de manejo é uma “oportunidade única” para encaminhar definitivamente as questões mais polêmicas do parque, pois com o passar dos anos a situação fundiária se complicou com a proliferação dos empreendimentos e com o loteamento de terras realizado sem interferência do governo federal.

Porque hoje, na parte baixa, nós cuidamos do centro de visitantes, da administração do parque, e o manejo do resto da área fica por conta dos hotéis, dos privados. É uma situação muito desconfortável, porque obviamente os visitantes acham que estes hotéis têm uma ligação com o parque, e no fundo é uma atividade irregular que tem grandes chances de não ser nem prevista no Plano de Manejo [...] o mais importante é iniciar o processo de regularização e ir gradativamente desapropriando as áreas. Nessa perspectiva de gestão por resultados que o ICMBio deve implementar, os gestores devem cumprir metas, e na área de regularização fundiária, o gestor deve cumprir metas relacionadas às áreas a serem adquiridas, aos recursos a serem implementados (chefe do PNI, 2008).

De fato, conforme observado nos depoimentos dos proprietários dos hotéis, a situação fundiária do parque é uma das questões mais conflituosas na gestão da área. Alguns

proprietários querem e acreditam que a parte baixa será recategorizada, incorporando uma regulamentação que concilie a conservação da natureza e a permanência das propriedades particulares. De acordo com Art.22 § 7º do SNUC, “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só poderá ser feita mediante lei específica”. A questão da mudança de categoria não é considerada pela gestão do parque uma alternativa para solucionar os problemas fundiários da parte baixa. Contudo, é oportuno registrar que os proprietários dos hotéis ainda acreditam nessa possibilidade, fazendo menção ao que foi indicado no plano de manejo do parque, elaborado em 1982. Na época, um dos documentos que orientava o estabelecimento das UC era o “Plano do Sistema de Unidades de Conservação”, de 1979 (IBDF). O documento previa categorias de UC, como rio cênico, parque natural, rodovia parque, que não foram contempladas na Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC. De acordo com o plano de manejo, o Parque Natural era conceituado como uma categoria que engloba áreas relativamente extensas com grande atração natural paisagística, onde são desenvolvidas diversas atividades de recreação ao ar livre, geralmente na proximidade de grandes centros urbanos e de rodovias. Em função destas características, o plano de manejo recomendou que:

Considerando que Parque Nacional é uma categoria de manejo onde, dentro outras qualificações, as terras devem pertencer integralmente ao poder público, e que as condições em que se encontra a área representada pelos lotes remanescentes do Núcleo Colonial de Itatiaia a desqualificam como parque nacional, julgamos adequada a transferência da categoria de manejo desse conjunto de lotes, encravado no Parque Nacional, para Parque Natural, onde tais condições são admissíveis. (IBDF/FBCN, 1982, pág. 78).

No entanto, essa proposta de recategorização não se enquadra no âmbito das categorias do SNUC. De acordo com o chefe do parque, a revisão do plano de manejo e o estudo de viabilidade econômica irão orientar a regularização fundiária e o processo de concessão dos serviços de apoio à visitação no parque.

Por um lado, a recategorização no PNI sugere uma complexa discussão sobre a situação de outros parques nacionais que não têm a sua situação regularizada e que convivem com a presença de populações tradicionais há muitas gerações. Por outro lado, a cada ano que passa a situação do parque se complexifica ainda mais, fazendo-se necessária uma posição institucional para que o parque saia do mundo do “faz-de-conta”. Independentemente da situação fundiária, o funcionamento dos hotéis deve ser regulamentado, sobretudo no que diz respeito ao saneamento, às exigências relacionadas às Áreas de Preservação Permanente, à poluição sonora, entre outros.

Em julho de 2008, o chefe da unidade relatou que, na última reunião com os proprietários, ele percebeu que eles estão mudando de postura, pois estão mais cientes da situação irregular de seus empreendimentos e de que terão que se ajustar às regras do

parque. Nessa linha, três proprietários de hotéis manifestaram o interesse de negociar a indenização e a regularização com o ICMBio.

Um ponto que avançou na negociação com os proprietários dos hotéis foi a questão da cobrança de ingresso. A partir do segundo semestre de 2008, os hóspedes começaram a pagar o ingresso de acordo com o número de dias que planejam visitar o parque. Antes dessa medida, os hóspedes pagavam o ingresso apenas uma vez, no momento de entrada no parque, porém não pagavam os ingressos referentes aos restantes dos dias que visitavam a área. O chefe da unidade entende que os proprietários dos hotéis devem ser responsáveis por informar aos hóspedes que, por se tratar de um parque nacional, a visitação requer a observância de algumas regras, inclusive o pagamento de ingresso para a utilização da infra-estrutura de apoio ao turismo na área.

Contudo, ainda que alguns resultados tenham sido alcançados no sentido de regularizar a situação dos hotéis e estabelecer uma negociação com os seus proprietários, em dezembro de 2008 a Associação dos Amigos do Itatiaia (AAI), entidade formada por moradores e proprietários de hotéis localizados dentro do parque, enviou para o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade a *Proposta de Regularização Fundiária do Núcleo Colonial Itatiaia* (ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO ITATIAIA, 2008). Essa iniciativa reacendeu a polêmica sobre a situação fundiária do PNI. O documento salienta que a origem do conflito fundiário existente na parte baixa do parque reside no fato de o decreto de ampliação do PNI (Decreto n.º 87.586, de 20 de setembro de 1982) ter incluído lotes do ex-Núcleo Colonial Itatiaia, pertencentes a particulares. Como salientado em seguida, essa informação é contestada pelo PNI e membros do Conselho do Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Mantiqueira, pois afirmam que, em 1914, parte do ex-Núcleo já havia sido incorporada ao patrimônio do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que em 1927 criou a Estação Biológica do Itatiaia, posteriormente incorporada ao PNI em 1937.

A AAI apresenta três “possibilidades de solução” para a questão fundiária. A primeira trata da desapropriação de todos os imóveis particulares existentes na área. A segunda diz respeito à criação de uma Área de Proteção Ambiental, e a última é a recategorização de parte da área do ex-Núcleo Colonial Itatiaia inserida no PNI para Monumento Natural. Esta última proposta é considerada a mais adequada por parte dos membros da AAI. A categoria Monumento Natural pertence ao Grupo de Proteção Integral, como a de parque nacional, porém pode ser constituída por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. O documento dispõe que os problemas “ainda existentes” nas áreas particulares como a coleta e a disposição adequada do lixo; o esgotamento sanitário das dependências; a retirada de animais domésticos e de algumas espécies exóticas da flora,

“serão muito mais facilmente solucionados com a regularização fundiária pretendida e regras claras a serem estabelecidas no plano de manejo do Monumento Natural” (p. 4). Contudo, os ‘maus’ tratos relacionados aos recursos do parque, principalmente no que diz respeito ao esgotamento sanitário, não se justificam em função da ausência de regularização fundiária. Os proprietários (regularizados ou não) devem cumprir a legislação ambiental vigente (Lei de Crimes Ambientais e Código Florestal), independentemente da categoria de UC.

Após tomar conhecimento das articulações da AAI junto ao MMA e ICMBio para apresentar a proposta de regularização (e recategorização) da área, o Conselho do Mosaico de UC da Serra da Mantiqueira¹¹⁷, que reúne dezenove unidades de conservação públicas e privadas (incluindo o PNI), elaborou o documento intitulado Manifesto pela Integridade do Parque Nacional do Itatiaia (CONSELHO DO MOSAICO DA SERRA DA MANTIQUEIRA, 2008). O documento, firmado em 10 de novembro de 2008, salienta que os membros do conselho decidiram, por unanimidade, “repudiar e denunciar” a proposta apresentada pela AAI. Com base na análise detalhada da documentação e do histórico de ocupação da área, o conselho argumenta que a proposta não tem base legal e coloca em risco a integridade do primeiro parque do país, criando um precedente para outras UC. O manifesto afirma que a maioria dos membros da AAI são “ocupantes ocasionais de casas de veraneio”, que adquiriram terrenos parcelados e construíram e recuperaram casas após a criação do parque, fortalecendo o processo de especulação imobiliária da região e desrespeitando a legislação vigente (2008, p.2). Salienta também que a proposta apresentada pelos membros da AAI visa solucionar os interesses dos proprietários, numa tentativa de “forçar que os interesses privados prevaleçam sobre o interesse público” (2008, p. 2). A Figura 7.4, divulgada no Manifesto, apresenta a localização dos lotes e os limites do PNI antes e depois de sua ampliação em 1982.

¹¹⁷ O Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei do SNUC, dispõe em seu Art. 9º que: “O mosaico deverá dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem. O Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Mantiqueira foi estabelecido pela Portaria nº351, de 11 de dezembro de 2006, que também define a composição do conselho consultivo do Mosaico.

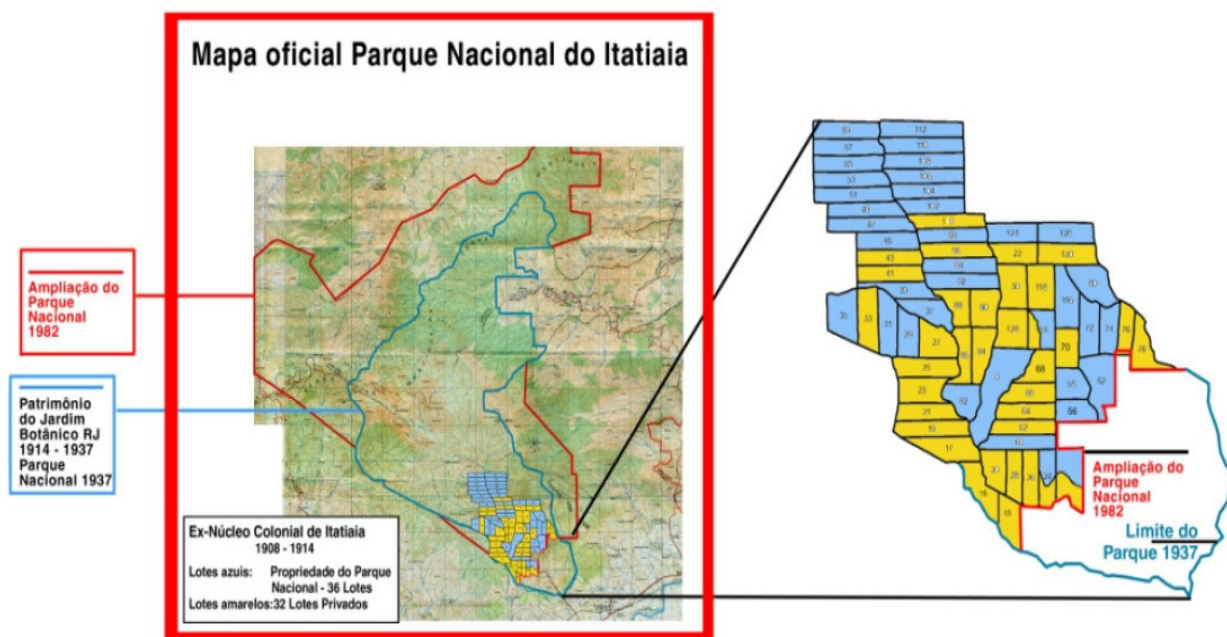


Figura 7.4 – Localização dos lotes particulares na parte baixa do Parque Nacional do Itatiaia.
 Fonte: MANIFESTO PELA INTEGRIDADE DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA, 2008.

Os desdobramentos do processo de regularização fundiária no PNI são decisivos para a legitimação das UC e a aplicação da Lei do SNUC. De acordo com informações obtidas junto ao Ministério do Meio Ambiente, em dezembro de 2008, os documentos apresentados pela AAI e pelo Conselho do Mosaico da Serra da Mantiqueira estão sendo analisados pelo ICMBio, que deverá definir as medidas necessárias para encaminhar o assunto.

Um fato relevante, que interfere na atuação dos proprietários de hotéis no PNI, são as determinações do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 4883/2008 – TCU – 2ª Câmara), publicadas em 14 de novembro de 2008, dentre as quais se destaca a determinação direcionada à administração do PNI, que deve:

Deflagar ações imediatas para o estabelecimento de remuneração, nos termos do artigo 33 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, e dos artigos 25 a 30 do Decreto 4.340/2002, com ênfase no artigo 25, parágrafo único, inciso I e no art. 27, por parte dos proprietários, arrendatários ou similares exploradores de serviços comerciais, em especial hoteleiros, na área do Parque, deixando claro nos respectivos acordos ou instrumentos contratuais similares que tal remuneração não garantirá a continuidade de permanência dos estabelecimentos caso não resulte comprovada a posse dos terrenos nos termos do item anterior e a viabilidade econômica e ambiental do empreendimento após a revisão do Plano de Manejo, nos termos do art. 26 do mesmo decreto¹¹⁸.

¹¹⁸ Os artigos 25 a 30 do Decreto 4.340/2002 dispõem sobre a autorização para exploração de bens e serviços em unidades de conservação.

O art. 33 da Lei do SNUC dispõe que a exploração comercial de produtos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, cênicos, culturais, entre outros, de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva de Particular de Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento. Convém ressaltar que a determinação do TCU sugere que, independentemente da situação fundiária da área onde se localizam os empreendimentos de hospedagem, os seus proprietários deverão pagar ao ICMBio um valor referente à autorização para a exploração comercial de serviços de apoio à visitação. Além disso, o funcionamento destes empreendimentos está sujeito aos estudos de viabilidade econômica e ambiental que deverão ser elaborados paralelamente à revisão do Plano de Manejo da unidade.

A autorização para exploração de bens e serviços em UC deve “observar os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor” (art. 28 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002). As licitações estão previstas nos instrumentos de concessão e permissão para viabilizar a exploração de um determinado serviço em áreas de domínio público. No caso da concessão, o pagamento a que se refere o art. 33 da Lei do SNUC é definido em contrato e, na permissão, em contrato de adesão. Contudo, estes instrumentos não se aplicam na situação atual dos empreendimentos hoteleiros do PNI, pois a área continua sob domínio privado. Neste sentido, o TCU salienta que deverão ser firmados acordos ou instrumentos similares (autorização, licença, habilitação) para normatizar a situação dos empreendimentos hoteleiros e viabilizar a remuneração definida na Lei do SNUC. A determinação do TCU suscita uma discussão complexa sobre os limites entre o público e o privado no que tange à exploração comercial de bens e serviços em UC de domínio público e ao direito de propriedade e suas respectivas limitações¹¹⁹.

7.1.3 A prestação de serviços de apoio à visitação por condutores de visitantes.

De acordo com informações fornecidas pelo chefe do PNI e pelo coordenador do programa de ecoturismo da unidade, o sistema de cadastramento dos condutores de visitantes vem sendo aprimorado desde 2005, principalmente no que tange à capacitação e à identificação destes profissionais. Existem três categorias de cadastramento, conforme a atividade que o condutor irá desenvolver: caminhada, montanhismo e escalada. Para cada categoria, o interessado deve fazer uma prova de conhecimentos específicos e um exame

¹¹⁹ A base dessa discussão é o processo de desapropriação de áreas privadas para fins de interesse social ou de utilidade pública, fundamentado no Decreto-lei nº 3.365/41 (Lei de Desapropriações). Não é objetivo desta tese de aprofundar esse assunto. Para uma maior compreensão sobre a problemática do processo de desapropriação e regularização fundiária no âmbito da criação dos parques nacionais, consultar LEUZINGER (2007).

prático de habilidade, principalmente no caso da escalada. O parque tem 41 condutores de visitantes cadastrados¹²⁰.

Uma questão que tem suscitado inúmeras polêmicas na gestão da visitação no PNI, e também em outros parques, é a necessidade de acompanhamento de condutores de visitantes para a realização de determinadas atividades (caminhada, escalada). Em função da polêmica sobre o assunto, o ICMBio publicou a Instrução Normativa n° 8, de 18 de setembro de 2008, que dispõe sobre normas e procedimentos para a prestação de serviços vinculados à visitação e ao turismo em unidades de conservação federais por condutores de visitantes. Os princípios estabelecidos são:

- I – a não-obrigatoriedade da contratação do condutor de visitantes;
- II – que a contratação de condutores seja recomendada aos visitantes das unidades de conservação.
- III – que o plano de manejo de cada unidade de conservação estabeleça os locais de visitação e as normas e regras específicas para a atividade dos condutores de visitantes.

A obrigatoriedade de acompanhamento de guias/condutores não é adotada na regulamentação da visitação no PNI. No entanto, por ocasião da publicação da referida instrução normativa e do folheto informativo do parque, a Federação de Esportes de Montanha do Estado de São Paulo (FEMESP) enviou uma carta para o chefe da unidade, com cópia para o presidente do ICMBio e para o Ministro do Meio Ambiente. O documento questionava alguns posicionamentos da administração do parque sobre a contratação compulsória de condutores de visitantes, a qualidade da informação divulgada ao visitante que deseja percorrer as trilhas da parte alta do parque e a forma como o montanhismo é tratado na unidade¹²¹.

Conforme salientado na caracterização do PNI, o montanhismo é umas das principais vocações do parque e os montanhistas são atores que têm uma participação ativa na gestão da visitação da área. A FEMESP integra a Câmara Técnica de Montanhismo e Ecoturismo – CTME do parque. Dentre os questionamentos da federação, inclui-se o fato de o folheto informativo utilizar “linguagem dúbia” e “induzir a contratação compulsória deste serviço”. Na carta supracitada, a instituição cita como exemplo os seguintes trechos do folheto:

- Travessia Ruy Braga: É fundamental estar com bom condicionamento físico e acompanhado de um condutor de visitantes.
- Pico das Agulhas Negras: É necessário ter equipamento adequado e estar acompanhado de um condutor de visitantes para quem não conhece o caminho.

¹²⁰ Informação fornecida pelo coordenador do programa de visitação do PNI em dezembro de 2008.

¹²¹ Em pesquisa sobre a gestão da visitação nos parques nacionais brasileiros, Zimmermann (2006) registrou o depoimento do presidente da Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada (CBME), o qual evidenciou o descontentamento dos montanhistas em virtude do fechamento de trilhas e de paredes de escalada nos parques nacionais de forma “pouco criteriosa” e da obrigatoriedade de contratação de condutores de visitantes, ao invés de priorizar a divulgação de informações para o público (ZIMMERMANN, 2006, pág. 135).

-Trilha dos Três Picos: saia cedo e leve um guia por sua segurança.

A questão da obrigatoriedade de contratação de condutores é encarada por muitos gestores de unidades de conservação como uma forma de salvaguardar o visitante e a própria instituição em relação aos riscos de acidentes e de degradação do patrimônio ambiental e natural. Nesta linha, a Instrução Normativa n° 8 dispõe que:

Art. 6° Em casos e situações específicas, em que a unidade de conservação precise adotar estratégias de gestão para garantir a integridade do patrimônio natural e sociocultural da mesma, para garantir o bem-estar e a segurança dos visitantes e das comunidades residentes ou para visitação em ambientes que necessitam de proteção especial, a obrigatoriedade da contratação de condutores de visitantes poderá ser adotada.

§ 1º Quando houver a obrigatoriedade da contratação de condutores, esta norma deve estar contida no plano de manejo da unidade, considerando critérios objetivos e tecnicamente justificáveis;

§ 2º São exemplos de ambientes que necessitam de proteção especial: ambientes recifais; cavernícolas; falésias, dunas, sítios arqueológicos e paleontológicos; locais que apresentam espécies de interesse especial para a conservação ou para o uso sustentável e cultura das comunidades tradicionais;

§ 3º São exemplos de situações específicas: locais com alto índice de acidentes; atrativos que são visitados em horários diferentes do horário de funcionamento normal da unidade de conservação; locais que apresentam índices históricos de degradação; áreas de uso e residência de povos e comunidades tradicionais; áreas em que existe concessão florestal;

§ 4º A Unidade de Conservação poderá adotar outras estratégias de gestão para garantir a integridade do patrimônio natural e sociocultural da unidade de conservação e para garantir a segurança dos visitantes como a disponibilização de pessoal no próprio local a ser protegido, a instalação de guarda-copos e outras estruturas de segurança, programas de sensibilização do visitante, entre outras (ICMbio, 2008).

O parágrafo 4º deixa claro que, apesar das situações específicas, a UC deve adotar outras estratégias de gestão da visitação para além da contratação de condutores. A lógica da obrigatoriedade supõe que o visitante, quando acompanhado (e observado) por um condutor, irá se comportar de maneira 'exemplar', diminuindo os riscos de acidentes ou de depreação do patrimônio da UC.

A Instrução Normativa em questão trata do exercício da atividade de condução de visitantes e dispõe que as UC somente devem recomendar a contratação de condutores de visitantes cadastrados pelo seu órgão gestor. Para que o condutor obtenha o cadastramento, é necessário que ele obedeça aos critérios estabelecidos na IN. O documento sugere que as UC sigam algumas recomendações relacionadas ao exercício da atividade dos condutores, como o estabelecimento de mecanismos de avaliação periódica dos condutores cadastrados e a definição de critérios para eventuais punições, de forma gradativa (A – advertência, B – suspensão, C – exclusão do cadastro).

Nos termos da Lei do SNUC e do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, a condução de visitantes é um serviço prestado por terceiros destinado a apoiar a gestão da visitação, compreendendo, assim, a exploração comercial de bens e serviços inerentes às

UC. Desta forma, é possível interpretar que o cadastramento instituído pela Instrução Normativa n° 8 é um ato administrativo do ICMBio para 'autorizar' a atuação do condutor de visitantes. Com base na legislação tratada no quarto capítulo, destacam-se alguns elementos que podem subsidiar a análise do instrumento do 'cadastramento' e de sua interface com as modalidades de delegação (concessão, permissão, autorização, parceria com OSCIP) para a prestação de serviços de apoio à visitação em UC:

- o documento *Diretrizes para a Visitação em Unidades de Conservação* (MMA, 2006) dispõe que os gestores devem: "disponibilizar, de forma direta ou sob forma de concessão, serviço de condução de visitantes, sempre que este seja considerado obrigatório". Isto é, nos casos em que a condução de visitantes for considerada obrigatória, em virtude de "casos especiais", nos termos da Instrução Normativa n° 8 do ICMBio, este serviço deve ser fornecido pela própria equipe da UC ou sob a forma de concessão. Considerando as características da modalidade concessão, principalmente aquelas relacionadas à envergadura econômica do serviço/empreendimento prestado, aos procedimentos necessários para a sua consolidação, como a licitação, na modalidade concorrência, e ao contrato para a prestação de serviços, nos parece que esta modalidade não seria a mais indicada para o serviço de condução de visitantes. Contudo, nas entrevistas com os gestores e na análise de documentos sobre o tema da prestação de serviços, percebe-se que, comumente, o termo concessão é utilizado de maneira genérica para caracterizar a forma pela qual o Estado delega a prestação de serviços a terceiros;

- o cadastramento estabelecido na IN n° 8 do ICMBio é um instrumento para padronizar a atuação dos condutores de visitantes nas UC. No entanto, o documento não menciona os procedimentos para o 'reconhecimento' dos condutores após o cadastramento. Os condutores cadastrados estão automaticamente 'autorizados' a atuar no parque? Os condutores receberão algum documento do ICMBio que os identifique como condutores cadastrados (ou autorizados) para atuar no parque? O cadastro tem prazo de duração? Estas perguntas remetem à compreensão de que o cadastramento é um pré-requisito para que o ICMBio autorize a condução de visitantes. Isto é, o cadastramento seria uma das etapas para que o condutor de visitantes obtenha a autorização para atuar na UC;

- a permissão de serviços, da mesma forma que a concessão, exige a prévia licitação para a contratação dos serviços. A autorização dispensa licitação, mas o Estado estabelece requisitos para a realização de determinadas atividades. Isso configura o que Justen Filho (2006) denominou de "mascaramento de outra figura", uma vez que o instrumento apresenta apenas o nome de autorização, porém o regime jurídico aplicável é o da permissão ou da concessão;

- qualquer pessoa pode se inscrever como condutor de visitantes, desde que cumpra os critérios de cadastramento estabelecidos no Art. 7°, § 1° da IN° 8, de 18 de setembro de

2008. A 'seleção' dos condutores de visitantes será realizada mediante a observância dos critérios estabelecidos na IN. Ou seja, poderão ser cadastrados para atuar como condutores somente aqueles interessados que tenham mais de 18 anos, que estejam devidamente capacitados e equipados, que conheçam os caminhos, atrativos e normas de visitação da UC e que forem reconhecidos e aprovados pelos Conselhos Deliberativos das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. O § 2º do mesmo artigo dispõe que: "É desejável que os condutores sejam moradores do interior ou do entorno das unidades, de acordo com cada categoria de manejo". Este dispositivo deixa transparecer que é do interesse do ICMBio que os condutores sejam moradores do interior ou do entorno das UC. Nesse ponto, é interessante verificar os mecanismos que incentivam o fortalecimento das iniciativas locais na prestação de serviços de apoio à visitação em UC, sem prejuízo da questão da isonomia.

Os pontos supracitados foram apresentados com o objetivo de apontar elementos para analisar a viabilidade da aplicação da modalidade autorização para a prestação de determinados serviços, como a condução de visitantes, a venda de artesanato¹²², a realização de eventos de caráter educativo e esportivo nas UC, entre outras atividades que se adequem às características desta modalidade de prestação de serviços públicos.

¹²² O processo 02015.008929/03-41 do IBAMA trata da autorização para a exposição de produtos regionais e artesanato dentro do Parque Nacional da Serra da Canastra. O parecer n° 40/2004 da Procuradoria Geral do IBAMA conclui que o instrumento legal para viabilizar a realização da exposição é a autorização, nos termos no Decreto 4.340/2002. Salieta a necessidade de elaboração de um "termo de autorização", que deverá ser firmado individualmente com cada expositor/produtor, além de apresentar todas as condições estabelecidas no regulamento com relação às obrigações dos expositores. O referido regulamento trata de um documento que a administração do parque deve elaborar com todas as regras necessárias ao funcionamento da exposição.

7.1.4 Do público e do privado na perspectiva dos prestadores de serviços.

Os serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Itatiaia se concentram basicamente em três áreas: hospedagem, alimentação e guiagem¹²³. O Quadro 7.2 apresenta as informações básicas sobre os empreendimentos localizados dentro do parque. Foram entrevistados os proprietários das seguintes instituições/empresas:

- 1- Hotel Cabanas de Itatiaia
- 2- Hotel Donati
- 3- Hotel do Ipê
- 4- Itatiaia Park Hotel
- 5- Pousada Alsene¹²⁴
- 6- Pousada dos Lobos
- 7- Gute Passeios Turísticos (empresa que organiza visitas guiadas ao parque nacional)
- 8- Associação de guias de turismo, condutores de visitantes e monitores ambientais das Agulhas Negras – AGUIMAN.
- 9- Associação dos servidores do Parque Nacional do Itatiaia – ASPANIT.

¹²³ Além dos empreendimentos citados, existe uma pequena lojinha acoplada à lanchonete e dois ateliês de pinturas e artes plásticas de moradores do parque. Estes empreendimentos estão localizados na parte baixa do parque.

¹²⁴ Em julho de 2008, o chefe do parque informou que a Pousada Alsene foi vendida para a organização não-governamental Pró-Natura, do Rio de Janeiro. Cumpre ressaltar que, mesmo se tratando de uma área designada como parque nacional e que, portanto, deverá ser regularizada, alguns empreendimentos são negociados e existe um interesse em investir na área. O chefe da UC salientou que, por se tratar de uma área que está submetida à legislação federal, qualquer alteração de titularidade deveria ser analisada pelo governo federal e não apenas pela prefeitura local, como vem ocorrendo.

serviços de hospedagem e alimentação	origem do proprietário ou representante da empresa/instituição	grau de escolaridade	áreas de atuação	número de funcionários	origem dos funcionários	tempo que atua no parque
Hotel Cabanas de Itatiaia	Rio de Janeiro	especialização	hotelaria e restaurante	6	Itatiaia	o hotel existe há 30 anos
Hotel Donati	Rio de Janeiro	superior	hotelaria	26	Itatiaia e Resende	o hotel existe há 76 anos
Hotel do Ipê	Bananal	1º grau	hotelaria, restaurante, observação de pássaros	23 (e mais 4 na alta temporada)	Itatiaia e Barbacena	28 anos, em 1970 era uma pousadinha pequena
Itatiaia Park Hotel	São Paulo	superior	hotelaria, caminhada em trilha, visita a cachoeiras	54	Itatiaia e Resende	o grupo de empresários comprou o hotel faz dois anos, mas o hotel existe desde 1932
Pousada Alsene	Itabuna	superior incompleto	pousada, camping, restaurante, bar	4 (e mais 4 na alta temporada)	Itamonte	15 anos que o empreendimento é alugado de um proprietário que mora em São José dos Campos (SP)
Pousada dos Lobos	Rio de Janeiro	superior	hospedagem/restaurante	2	Vargem Grande e Campo Redondo	16 anos
outros serviços						
Gutite Passeios AGUIMAN	Resende	2º grau superior	guia e turismo receptivo	2	Itatiaia	16 anos
ASPANIT	Rio de Janeiro	superior	guia	38 guias cadastrados	Itatiaia/Resende/Itamonte	4 anos
	Barra Mansa	superior	lanchonete e venda de souvenirs do parque (camiseta, boné, chaveiro)	1	Itatiaia	desde 99

Quadro 7.2 - Informações sobre os empreendimentos e prestadores de serviços do Parque Nacional do Itatiaia.
Fonte: pesquisa de campo realizada em julho de 2007.

Os proprietários e administradores das instituições/empresas entrevistadas são dos municípios vizinhos próximos ao parque (Resende, Bananal, Barra Mansa), do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Itabuna (BA). Os funcionários dos empreendimentos são todos da região (Barra Mansa, Itatiaia e Resende). Ao todo, os empreendimentos têm 116 funcionários fixos e contratam aproximadamente mais dez funcionários na alta temporada.

Como tratado no item 7.1.1, a situação dos hotéis e das pousadas no PNI é bastante complexa, pois os empreendimentos estão situados em áreas que não foram desapropriadas pelo governo federal. Portanto, não existe um instrumento legal que normatize o seu funcionamento. Independentemente da regularização fundiária destas áreas e do planejamento do ICMBio para regularizá-las, a pesquisa procurou analisar as perspectivas de negociação e cooperação entre as esferas pública (ICMBio) e privada (hotéis e pousadas) no desenvolvimento do turismo no parque. No entanto, fica evidente que o fato dos hotéis não estarem regularizados, potencializa os desentendimentos entre os atores envolvidos. A regularização fundiária e a concessão dos serviços de apoio ao turismo são temas que, há muito, permeiam as discussões e iniciativas relacionadas à implementação do parque.

Para os proprietários dos hotéis, estas perspectivas parecem “ficção”, pois a ameaça de desapropriação existe há mais de 50 anos. Uma proprietária de hotel salienta que:

O hotel é mais velho que o parque. O meu padrinho comprou este terreno em 1928, não tinha nem idéia de parque. Faz uns dez anos que começaram a falar em desapropriação. A Associação dos Amigos de Itatiaia (criado em 1950) foi criada para lidar com essa situação. Então, essa conversa vai e volta, vai e volta, de tempos em tempos tem uma onda de desapropriação. Essa questão não está resolvida. Tem que ser resolvida de uma maneira compartilhada. Não pode simplesmente chegar aqui e botar uma pessoa que mora aqui há 76 anos pra fora. Eu não sou invasora, nós pagamos por isso, compramos com escritura, com tudo. Então, a nossa presença aqui é absolutamente legal. Eu não vejo o porquê de sermos postos pra fora daqui. A maioria dos lotes são [sic] de pessoas que estão aqui há muitíssimo tempo (proprietária de hotel, julho de 2007).

Os hotéis estão localizados na parte baixa do parque, na área do antigo núcleo colonial de Itatiaia. Para um dos proprietários dos hotéis, a ampliação do parque foi um “erro histórico”:

Isso aqui foi um erro histórico. Infelizmente, às vezes o governo federal impõe determinadas regras e ele mesmo não respeita a lei. Quando o parque foi criado existia o núcleo colonial de Itatiaia, que o próprio governo implantou. O núcleo colonial vai fazer 100 anos no ano que vem. Eles [sic] trouxeram os colonos, os alemães, que recuperaram a floresta, ela não era assim. E em 1937 eles [sic] criaram o parque, mas respeitaram algumas áreas – já tinha o Hotel Donati, o Hotel Simon. E depois eles [sic] começaram a desapropriar áreas que não tinham benfeitorias. E essa história foi indo, até que em 1951 foi criada uma associação para se defender destas imposições do governo federal. Em 1982, no governo militar, na ditadura, o Figueiredo baixou um decreto que amplia a área do parque e incluiu as terras particulares. Só que ele se esqueceu que, pela lei,

não pode ter terras particulares dentro dos parques. Então, o que ele deveria ter feito primeiro, antes de ampliar, deveria ter indenizado as propriedades particulares. Ele deveria ter pensando, nós vamos comprar aquelas áreas, não importa se tem hotel. E isso seria respeitando a Lei. Não, mas eles [sic] vieram e criaram o parque. E o que se criou, criou o conflito. Aí agora, recentemente, de uns dois anos pra cá, a Ministra Marina [Silva], com os seus assessores e o pessoal do IBAMA resolveram mexer com a questão fundiária. Pegaram uns 15 parques, mas começaram com o Itatiaia, que foi o primeiro parque, que dá mídia. Então começaram esta política de regularização fundiária (proprietário de hotel, julho de 2007).

O depoimento de uma funcionária do parque reforça esse quadro conflituoso dos hotéis na área do parque, mesmo entre os próprios funcionários do IBAMA:

Esta situação dos hotéis eu acho atípica porque na minha opinião eles são particulares, não pertencem ao IBAMA. Isso é uma opinião minha, desde que eu entrei aqui foi assim. Com a nova administração do parque é que acham que o hotel não é particular mais. Eu continuo achando que eles são donos. Se o governo federal não comprou, então é deles [hoteleiros]. E acho que até eles fazem alguma coisa para a preservação, é interesse deles, e para nós também é interessante, porque isso tudo ia ficar abandonado e não se pode perder um patrimônio como aquele. A gente não consegue cuidar nem do que a gente tem, imagina só todo aquele patrimônio (funcionária do parque, julho de 2007).

O “patrimônio” referido pela informante diz respeito aos empreendimentos hoteleiros que englobam chalés, inúmeros leitos, áreas de lazer com piscina, sala de jogos, churrasqueira. Os hotéis mais antigos, construídos no início da década de 1930, são o Hotel Donati e o antigo Hotel Simon, que agora se chama Itatiaia Park Hotel. Ele tem uma estrutura para recepção de grandes grupos. Embora a administração do hotel tenha feito algumas reformas, o local tem áreas com estruturas deterioradas, antigas e superdimensionadas (Figuras 7.5 e 7.6). Além do impacto visual do hotel sobre o cenário local, a manutenção de sua estrutura requer o uso de um gerador de energia, que provoca um ruído que pode ser ouvido a cerca de 2 km do local.

Outro empreendimento antigo é o Hotel Ipê, que existe há 28 anos. De acordo com o seu proprietário, em 1970 o hotel era uma “pousadinha”, mas foi crescendo desde então. Hoje o empreendimento conta com 10 chalés e um restaurante com capacidade para cerca de 50 pessoas (Figura 7.7).



Figura 7.5 – Fachada do Itatiaia Park Hotel.
Autora: Camila Rodrigues
Data: julho de 2007.



Figura 7.6 – Piscina de água natural do Itatiaia Park Hotel.
Autora: Camila Rodrigues
Data: julho de 2007.



Figura 7.7 – Chalés do Hotel Ipê.
Autora: Camila Rodrigues
Data: julho de 2007.

Para o chefe do parque, uma questão crucial para o funcionamento dos hotéis que existem na área do parque é a da viabilidade econômica. Ele salienta que, nas décadas de 1950 e 1960, esses hotéis que estão na área do parque eram a única opção. Hoje, porém, existem mais de 200 hotéis na região. Neste sentido, ele não acredita que existe uma demanda suficiente para sustentar os cinco hotéis localizados no parque. Em sua opinião, a revisão do plano de manejo deveria indicar a possibilidade de funcionamento de hospedagens que atendam a pequenos grupos, com estruturas de baixo impacto ambiental, como chalés, pequenos alojamentos e bangalôs.

Os proprietários e administradores dos hotéis e pousadas informaram que não existe nenhum instrumento legal ou administrativo firmado com o parque para formalizar a prestação dos serviços de hospedagem e alimentação. O proprietário do Hotel Ipê informou que o seu empreendimento segue as normas da Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, da Prefeitura de Itatiaia e da Embratur. O Itatiaia Park Hotel tem alvará expedido pela prefeitura de Itatiaia. O administrador da Pousada Alsene disse que segue todas as normas do parque e que, por isso, consegue se manter há 15 anos na área. Essa informação da Pousada Alsene conflita com o depoimento do chefe do parque, que informou que o estabelecimento foi multado pelo IBAMA em virtude do saneamento inadequado e de outros problemas ambientais.

Com relação à atuação dos guias e condutores, conforme salientado no item anterior, a administração do parque organizou um credenciamento dos profissionais, que para tanto devem cumprir alguns requisitos. O presidente da AGUIMAN disse que existe uma promessa do parque de elaborar um termo de cooperação técnica para consolidar a atuação dos guias e condutores, sobretudo no que se refere às parcerias para apoiar o manejo da visitação no parque.

No que diz respeito à formalização da prestação de serviços junto ao ICMBio e aos encargos para os prestadores, é possível identificar diversos posicionamentos por parte dos entrevistados. No caso dos serviços de hospedagem e alimentação, não existe previsão do repasse para o ICMBio de um percentual dos rendimentos obtidos. Os compromissos estão concentrados no pagamento de imposto sobre os serviços prestados, na observância da legislação ambiental e na manutenção de alguns itens básicos para o funcionamento do empreendimento, como ressalta um empresário local:

O grande problema das concessões são os governos, mudou o governo, muda tudo. Se houver uma futura desapropriação disso aqui, eu vou ter um hotel fora do parque. Porque existem vários fatores restritivos, econômicos e ambientais. Todo mundo acha isso aqui um paraíso, mas administrar isso aqui não é fácil. Você administrar um negócio em que você sempre tem uma espada apontada nas suas costas, é um negócio sério. Nós não temos facilidades do poder público, em termos de serviços públicos, como nos países mais desenvolvidos. Nós temos que cuidar dos serviços, arrumar e limpar a estrada, transportar funcionários, tratar do esgoto, tudo isso,

inclusive cuidar da fiscalização e da preservação do parque. Se hoje nós temos essa quantidade de passarinhos aqui é porque nós cuidamos disso (proprietário de hotel, julho de 2007).

O depoimento acima aponta uma questão que pode ser observada também nos depoimentos do chefe e dos funcionários do parque. Trata-se da falta de continuidade na gestão do parque, tanto na escala local, quanto no âmbito federal. Em virtude da instabilidade do órgão público, em termos políticos (posicionamentos instáveis em relação à regularização fundiária) e financeiros, o empresário sugere que, além de arcar com o funcionamento do hotel, ele é obrigado a cobrir gastos que deveriam estar sob a responsabilidade do órgão público.

O presidente da AGUIMAN concorda com a formalização da atuação dos guias/condutores, por meio de uma autorização de serviços, que poderia ser de caráter oneroso. Para estar autorizado a atuar no parque, além de cumprir alguns requisitos mínimos de qualificação, o profissional teria que pagar uma taxa anual para aprimorar o próprio sistema de guiagem do parque, como a informatização do cadastro dos prestadores de serviços, a divulgação dos serviços prestados, a promoção de cursos e treinamentos sobre temas afins, entre outros.

Com relação à base legal para a prestação de serviços em UC, os entrevistados, com exceção da AGUIMAN, da Pousada Alsene e da ASPANIT, disseram nada conhecer sobre o tema. A AGUIMAN mencionou o termo de cooperação técnica, que há quatro anos está para ser firmado, mas até hoje não se concretizou.

Os prestadores de serviços, de maneira geral, não conhecem outras experiências sobre concessão de serviços em parques nacionais no Brasil ou mesmo em outros países. Apenas três entrevistados disseram conhecer experiências como a do PN Iguazu e dos parques da Argentina, como o PN Nahuel Huapi e Torres del Paine. Os pontos positivos observados nestas experiências foram a prestação de serviços com qualidade e a diversificação de atividades para os visitantes.

Os proprietários e administradores dos hotéis e pousadas, com exceção da Pousada dos Lobos, situada na parte alta do parque, consideram que o parque é o principal produto de suas empresas. Isso significa que eles admitem que, ao procurar o hotel, o turista está interessado, em primeiro lugar, em conhecer o parque e desfrutar do clima e da tranquilidade local. Uma proprietária salienta que, ao “vender” o hotel, ela valoriza a segurança, o clima, a tranquilidade e o parque. Ela criticou o posicionamento da administração do parque de não permitir que os hoteleiros divulguem o endereço do hotel como sendo dentro do parque. De fato, o hotel está localizado dentro do parque e, portanto, como salienta, citar o endereço como “Serra de Itatiaia é muito vago”. Seria preciso dizer que o hotel está localizado dentro do parque. Segundo ela, o IBAMA chegou ao ponto de

recomendar que os turistas não fiquem hospedados no parque, beneficiando com isso os hotéis localizados no entorno do parque.

O proprietário da Pousada dos Lobos ressalta que nem todos os turistas que freqüentam a pousada visitam o parque. Segundo ele, a área da pousada é extensa, com possibilidades de caminhadas, banho de cachoeira, além de ser o ponto de partida para travessias (trilhas de longa distância) até Visconde de Mauá e Campo Redondo. O acesso para esta pousada é precário, sendo que em épocas de chuva é possível chegar ao local somente com veículo com tração 4x4.

O presidente da AGUIMAN salientou que, por ser o PNI a principal área de atuação dos guias e condutores, quando o ICMBio entra em greve eles ficam com o trabalho prejudicado e a demanda diminui consideravelmente. Embora os entrevistados tenham citado outros atrativos no entorno do parque regularmente visitados pelos turistas, disseram que os fechamentos do parque em função de greve, incêndio ou outra limitação colocada pelo ICMBio, afetam significativamente a dinâmica dos negócios locais, pois a mídia se encarrega de afastar os turistas. A proprietária do Hotel Donati, no entanto, salientou que a área de seu hotel é “muito espalhada”, o que possibilita a realização de várias atividades ao ar livre. Além disso, disse que existem hóspedes que freqüentam o hotel há 50 anos e que já conhecem o centro de visitantes e as trilhas do parque, preferindo ficar no hotel, descansando.

As parcerias com o parque para o manejo e a conservação da área são percebidas de várias formas pelos entrevistados. Não são formalizadas e têm mais um caráter de apoio, ajuda e voluntariado. A proprietária do Hotel Donati exemplifica a sua contribuição da seguinte forma:

Na gestão anterior, por exemplo, eu tinha dois cachorros aqui. Aí o chefe do parque disse que não precisava dar os cachorros, mas quando eles morressem eu não pegaria outros. Eu entendi e colaborei. Eu procuro colaborar da melhor maneira, eu separo o meu lixo, eu faço todas estas ações que você normalmente faz (proprietária de hotel, julho de 2007).

O proprietário do Hotel Ipê salientou que, na atual gestão do parque, eles (os proprietários dos hotéis) têm muita dificuldade de trabalhar em conjunto, mas que sempre foram parceiros do parque e procuram ajudar na manutenção das estradas e solicitar a autorização e o acompanhamento do IBAMA para executar todos os trabalhos do hotel.

Para minimizar o impacto da atividade ou do serviço oferecido, os entrevistados citaram algumas providências pontuais, como o tratamento do esgoto com fossas sépticas, a divulgação de regras de mínimo impacto para os visitantes, a coleta seletiva do lixo, a proibição de fogueiras. De maneira geral, os prestadores de serviços disseram adotar ações para promover a conservação da natureza, mas como as suas propriedades não foram regularizadas, atuam na escala de propriedades particulares, ou seja, parecem motivados a

cumprir, no mínimo, as regras previstas na legislação que trata de áreas de preservação permanente, reserva legal e crimes ambientais.

Os proprietários do Hotel Donati, Ipê e Cabanas de Itatiaia disseram participar das reuniões do conselho consultivo do PNI por meio da Associação dos Hotéis e Restaurantes de Itatiaia, que tem representação no conselho. O proprietário do Hotel Ipê contrasta o ritmo lento das reuniões do conselho consultivo com a rapidez do mercado turístico. Em sua opinião, o turismo “não pode esperar, é preciso de ações mais ágeis”, pois ele enfrenta períodos de sazonalidade, de baixa e alta temporada, com situações distintas e que demandam respostas rápidas. O administrador do Hotel Alsene considera o conselho como um instrumento “figurativo”, pois as pessoas incorrem em custos para participar, “mas no final quem toma a decisão é o chefe do parque”. Já o presidente da AGUIMAN relatou que nunca falta a uma reunião e que acompanha todas as discussões com interesse.

A maioria dos entrevistados (75%) concorda que a concessão de serviços é uma parceria entre a iniciativa privada e o ICMBio para a prestação de serviços em UC. Nesta linha, acreditam que é uma forma de a instituição dividir com o prestador de serviço a responsabilidade com relação ao impacto ambiental e à segurança do visitante no parque nacional. Isso é coerente com a questão em que a maioria disse concordar que a prestação de serviços por terceiros pode maximizar a qualidade da experiência do visitante e minimizar os impactos negativos da visitação. É oportuno ressaltar que a ‘divisão’ de responsabilidades não é apenas uma questão de manter a ‘harmonia’ entre os prestadores de serviços e o parque, mas de cumprimento dos encargos previstos em contratos, nos casos de concessões formalizadas, e da legislação ambiental pertinente.

Também concordam (90%) que é possível conciliar os interesses econômicos das prestadoras de serviços de apoio ao turismo com a conservação do parque nacional. Ou seja, consideram viável pensar num formato para o desenvolvimento dos serviços em que a viabilidade econômica do empreendedor é alcançada, ao mesmo tempo em que a capacidade de suporte e os regulamentos do parque são respeitados.

Ainda que de maneira pontual, os prestadores de serviços salientam alguns aspectos no sentido de fortalecer a parceria para o apoio à conservação da natureza e à sensibilização do visitante:

Todos os dias nós temos um guia do hotel que acompanha os hóspedes nas trilhas e cachoeiras e orienta para que eles não saiam da trilha e que depositem o lixo em local adequado. O guia cuida também da segurança dos hóspedes e acompanha os visitantes nas trilhas mais longas. Nós sempre mandamos a relação de nomes dos hóspedes que vêm para observar os pássaros. O parque tem conhecimento de quem são estas pessoas que estão circulando pela área. Outro exemplo é com relação aos incêndios nas épocas de seca. Se tiver um problema grande com o incêndio, como já ocorreu, isso prejudica muito o movimento do hotel. Os hotéis se reúnem para apoiar, a água da piscina do Hotel Simon serve para apagar o incêndio e o campo de futebol do hotel é campo de apoio

(proprietário de hotel, julho de 2007).

Uma proprietária de hotel atribui o relacionamento positivo ou negativo entre o ICMBio e os empresários ao posicionamento e ao perfil do gestor da UC. Em sua opinião, o “clima” entre o prestador de serviço e o parque depende em grande medida do gestor da unidade:

Esta relação depende muito do gestor, sabia? Você pode ter uma ótima relação ou uma péssima relação com o IBAMA através do gestor, porque ele é a primeira pessoa que está ali. Hoje eu tenho uma boa relação com o atual chefe, porque é uma relação transparente em que eu falo o que penso e ele também. Mas eu não sei se todo mundo tem essa relação com ele. A minha relação com ele hoje em dia é baseada na franqueza. O que eu vivo falando para os outros membros da associação é que não adianta entrar em guerra. A gente tem que expor os nossos pontos de vista sem guerra, sem atrito, nós temos que sentar e conversar. Sem isso nada vai pra frente. O chefe do parque é a primeira personalidade do IBAMA aqui, então tem que ser conversado com ele em primeiro lugar. Ele é a porta do IBAMA aqui. A gente tem que sentar com ele e tentar fazer a coisa de modo suave (proprietária de hotel, julho de 2007).

No ponto de vista dos proprietários dos hotéis, os aspectos problemáticos na relação com o ICMBio se devem à instabilidade da gestão do visitação no parque, à falta de clareza sobre o processo de regularização e o de concessão dos serviços, à atitude “repressiva do IBAMA”. No depoimento abaixo, um dos proprietários salienta a sua insatisfação com a falta de apoio do poder público para o desenvolvimento do turismo na região e até mesmo para o cumprimento da legislação ambiental.

O cumprimento dos critérios ambientais é uma coisa difícil, pois você não tem um órgão que seja orientador. O IBAMA vem com as algemas, não é um órgão orientador. Em tudo na vida você tem que ter uma chance, para de alguma maneira ser orientado. Por exemplo, eu tive problema com a questão do tratamento do esgoto. Eu procurei a Secretaria Municipal de Aguas de Resende, procurei um dos melhores profissionais da região e pedi uma orientação e ele indicou uma empresa de Barra Mansa. Eu contratei esta empresa para monitorar todo o sistema aqui, todo mês ela vem aqui. Então, nós deveríamos ter facilidades do poder público para obter orientação quanto a isso. A gente tem essa grande dificuldade, que é a ausência dos serviços da competência do poder público” (proprietário de hotel, julho de 2007).

A argumentação do proprietário é que o órgão público deveria fornecer a infraestrutura básica para a operação dos serviços, como saneamento, estrada, transporte e sistema de comunicação. De fato, a questão do saneamento no parque é delicada, visto que os empreendimentos estão localizados em áreas de acentuado declive, com solos frágeis, próximos às nascentes de água. Contudo, o funcionamento de um hotel em áreas ‘privilegiadas’ com atributos naturais deve primar pela adoção de tecnologias alternativas e de baixo impacto, que devem ser estimuladas por ambas as partes, poder público e iniciativa privada.

Com relação às principais dificuldades na prestação de serviços de apoio à visitação no parque, um item citado foi a preservação da identidade e da função do parque nacional

relacionado à deficiência na divulgação dos atrativos do parque e à atitude repressiva do órgão gestor. Outro item citado pela metade dos entrevistados foi o equilíbrio entre a viabilidade econômica dos empreendimentos e a oferta de serviços com qualidade e preços acessíveis. Os depoimentos abaixo ilustram a questão da viabilidade econômica dos hotéis, citada anteriormente como uma preocupação do próprio chefe da unidade:

Eu não teria interesse em participar da concessão. Se eles [o ICMBio] pagarem um preço justo eu vou montar um hotel fora do parque, que seria muito mais rentável. Estes tipos de hotéis, igual o Hotel Ipê, o Hotel Donati, o Cabanas, só funcionam se tiver uma família trabalhando. Eles não são rentáveis para se manter. Esse hotel para se manter aqui dentro teria que ter, pelo menos, mais umas quinze unidades. A partir do momento em que você terceiriza, você vai colocar uma equipe trabalhando, essa equipe custa. A família não, no mês em que você está apertado ninguém recebe, é a maneira que a família administra. Porque você tem o período de baixa, fora os altos custos. Você tem que transportar os funcionários, porque nós não temos sistema de transporte. Como você não tem apoio do poder municipal, que não prioriza o turismo, o IBAMA não está preocupado com isso, o IBAMA é órgão fiscalizador, o MTur não se envolve com isso, o problema para eles é pequeno. O nosso foco principal é o turista, é a satisfação do turista. Como é que é possível, dentro de um dos principais atrativos turísticos do destino que é o parque nacional, a gente ter uma estrada dessa? Então existem vários fatores restritivos” (proprietário de hotel, julho de 2007).

Os hotéis trabalham mais ou menos em conjunto. Fazemos o marketing conjunto, temos uma assessoria de imprensa conjunta, nós somos amigos de infância, pode-se dizer, a gente trabalha com a mesma cabeça. Temos uma política de preços paralela (as diárias vão de R\$ 270 a 300, com refeição, para o casal). Os preços em Campos do Jordão são bem mais altos. Aqui não é um lugar de badalação. Quem vem aqui é porque gosta. Tem o clima, a qualidade ambiental, a natureza. E eu acho que isso você pode cobrar até certo ponto, mas eu acho que isso deveria ser uma obrigação. A gente não tem essa qualidade lá fora porque a gente polui, mas se aqui a gente tem essa qualidade de ar, de água, é nossa obrigação oferecer isso e não colocar na conta. A gente coloca na conta o serviço, se é bom, ruim, se a comida é boa, se a cama é boa (proprietário de hotel, julho de 2007).

Este último depoimento chama a atenção para a questão da precificação dos serviços prestados dentro do parque nacional. A proprietária encontra dificuldade em “cobrar” pela qualidade da água, do ar, pois considera que a conservação destes “bens” é uma obrigação deles (os proprietários de hotéis). Porém, os itens de hospedagem e alimentação devem ser cobrados de acordo com a qualidade dos serviços oferecidos. Nesta linha, a “obrigação” dos prestadores de serviços em conservar a qualidade ambiental do parque não seria repassada, por meio do aumento da tarifa, ao visitante. É um encargo para o empreendedor, que tem o privilégio de explorar economicamente uma área pública, criada com o objetivo primordial de conservação da natureza.

Para os entrevistados, as principais funções das prestadoras de serviços são, em primeiro lugar, o fornecimento de serviços com qualidade e segurança, em segundo a

minimização dos impactos ambientais da visitação e, por fim, a promoção do desenvolvimento do turismo nas áreas de influência do parque nacional.

No que tange à responsabilidade pelos serviços de apoio à visitação no PNI, todos os entrevistados consideram que os serviços de alimentação devem ser prestados exclusivamente por terceiros. Apenas dois entrevistados consideram que os serviços de hospedagem possam ser prestados pelo ICMBio e por terceiros, citando como exemplo os camping e abrigos já existentes na unidade e que precisam ser reformados. O restante acredita que essa função cabe apenas à iniciativa privada. No que diz respeito ao desenvolvimento de atividades de educação ambiental no PNI, a maioria dos entrevistados (62%) acredita que é responsabilidade de ambos os atores, órgão gestor e iniciativa privada. Este resultado sinaliza certo comprometimento dos prestadores de serviços com a sensibilização dos visitantes.

A maioria (90%) acredita que os serviços de transporte para percorrer os atrativos dentro do parque devem ser disponibilizados por terceiros. Um pouco mais da metade dos entrevistados (57%) acredita que os serviços relacionados à cobrança de ingressos e ao centro de visitantes devem estar sob a responsabilidade do órgão gestor do parque. Apenas dois entrevistados acreditam que estes serviços podem estar sob a responsabilidade da iniciativa privada e apenas um acredita que ambos podem prestar estes serviços.

Com relação à cobrança de ingresso, uma funcionária do parque salienta a diferença entre o PN Itatiaia e o PN Iguaçu:

A cobrança de ingresso que nós temos aqui é terceirizada. Mas é um terceirizado diferente, porque é uma empresa que a gente paga para recolher o ingresso. Antes dessa empresa, nós é que fazíamos esse trabalho, os próprios servidores do IBAMA. Então foi contratada uma empresa para fazer isso, mas a arrecadação é voltada todinha para o IBAMA, para o Tesouro, então é uma coisa da instituição. É diferente do Parque Nacional do Iguaçu, onde foi feita uma concessão. A concessionária repassa para o IBAMA um percentual dos recursos obtidos com a venda de ingressos e fornece a operação informatizada de cobrança, a manutenção do centro de visitantes, o transporte dos visitantes até a trilha das Cataratas. Mas é a concessionária que administra o ingresso, é uma empresa que está gerindo o parque, é diferente (funcionária do parque, julho de 2007).

O depoimento acima ilustra em certa medida a falta de clareza sobre os conceitos de terceirização e concessão de serviços. Conforme apresentado no capítulo sobre as modalidades de prestação de serviços em UC, o contrato com uma empresa para a realização de um determinado serviço como a cobrança de ingresso ou a vigilância patrimonial é denominado terceirização. O ICMBio paga um valor determinado em troca da prestação de um serviço. A concessão para a cobrança de ingressos no caso do PN Iguaçu é formalizada via contrato, porém a empresa presta um serviço, recebe via pagamento do usuário e repassa um percentual da receita para o ICMBio.

Na opinião dos prestadores de serviços que atuam no PNI, os recursos arrecadados

com os ingressos e com os encargos financeiros das concessionárias devem ser aplicados principalmente na manutenção das atividades de apoio à visitação, como salienta uma proprietária de hotel:

Eu acho que esse dinheiro da cobrança de ingresso tem que voltar para as ações de turismo. Como órgão responsável pelo meio ambiente, o IBAMA já tem uma verba para ser aplicada na proteção do parque. Então eu acho que essa arrecadação deveria servir para o acesso dos turistas, a orientação do turista, a manutenção das estradas, estas coisas ligadas ao turismo. Seria uma forma de reempregar esse dinheiro a favor da atividade paralela que é o turismo, pois a atividade primária já está prevista no orçamento do parque (proprietária de hotel, julho de 2007).

Outras atividades citadas pelos prestadores de serviços que deveriam ser contempladas com estes recursos são a manutenção de trilhas e as atividades de educação ambiental. Os resultados indicam que os recursos obtidos com as atividades de visitação devem financiar a sua própria manutenção ao invés de serem direcionados a outras atividades de gestão da UC como fiscalização, pesquisa e regularização fundiária.

O parque nacional sabe cobrar ingresso. Eu não vou dizer o parque, porque eu tenho certeza que o parque não está arbitrando um valor para a pessoa entrar, porque isso aí vem de Brasília, vem de órgãos superiores. Passaram a entrada no parque de três pra doze reais. É um absurdo, não é? Inclusive eu coloquei um aviso sobre esse aumento na minha página da Internet. Se vier uma família aqui com três, quatro filhos, ela não vai conseguir entrar no parque, pois vai deixar 60 reais cada vez que entrar. E o pior é que o parque não oferece nada em troca, não oferece um centro de visitantes, só na parte baixa, não oferece um banheiro, não oferece uma estrutura, não oferece um serviço de resgate (condutor de visitantes do parque, julho de 2007).

A Portaria nº 62, de 20 de março de 2000 do Ministério do Meio Ambiente estabelece os preços dos ingressos e de alguns serviços disponíveis nos parques nacionais. Nessa portaria, o ingresso do PN Itatiaia é de R\$ 3,00. Além do valor do ingresso, é cobrada uma taxa de R\$ 5,00 para a entrada do veículo. A portaria estabelece também uma taxa para a utilização de trilhas, no valor de R\$ 12,00. Alguns parques, como o PN Serra dos Órgãos, cobram esse valor para a realização da travessia Teresópolis-Petrópolis. A administração atual¹²⁵ do PNI decidiu, com base na referida portaria, cobrar o valor de R\$ 12,00 na entrada da parte alta do parque, área que apresenta a possibilidade de percorrer trilhas de longa distância. A administração anterior não cobrava a taxa de trilhas, mas apenas o ingresso no valor de R\$ 3,00. Por isso, quando a atual administração alterou os valores, muitos visitantes ficaram descontentes e começaram a questionar a aplicação destes recursos, indagando se ela era feita no parque. Um ponto polêmico na definição dos valores é a falta de parâmetros e métodos claros e objetivos de qualificação dos serviços. A portaria em questão não qualifica o que são “trilhas”. Elas podem ser de curta, média ou longa distância, podem ser autoguiadas, apresentar sinalização e infra-estrutura para pernoite, mirantes etc.

¹²⁵ Informação obtida em julho de 2007.

Algumas pessoas vão até a parte alta do parque, local onde está o Pico das Agulhas Negras, apenas para contemplar a paisagem, não vão preparadas para longas caminhadas, mas mesmo assim pagam o valor de R\$ 12,00.

Os resultados das entrevistas com os prestadores de serviços apontam que a maioria dos entrevistados discorda que o aumento do ingresso para entrar no parque deva ser utilizado como uma forma de diminuir a pressão do turismo na unidade¹²⁶; concorda que os parques nacionais devem adotar uma política diferenciada de preços e tarifas para visitantes locais, nacionais, estrangeiros, grupos de escolas, etc.¹²⁷; discorda que o pagamento do ingresso para entrar no parque faz com que os visitantes respeitem mais a natureza¹²⁸.

Com relação ao papel do visitante do parque nacional, os prestadores de serviços entendem que o visitante é um cidadão com direitos e responsabilidades com relação ao uso do espaço público. Porém, em relação ao papel do visitante como um consumidor, os entrevistados não foram unânimes. Alguns concordam (3), outros concordam parcialmente (3), apenas um discorda parcialmente e dois discordam deste posicionamento. Em algumas ocasiões, o visitante assume o papel de 'hóspede' e a sua relação com o parque é mediada principalmente pelo prestador de serviço.

A dinâmica de funcionamento dos empreendimentos de hospedagem e alimentação localizados na parte baixa do PNI deixa transparecer que estes serviços estão desconectados da dinâmica de visitação da área e funcionam apenas como um componente do 'produto turístico' não favorecendo a 'ponte' de comunicação com o parque e as suas funções.

7.1.5 Perfil dos visitantes

A origem dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia é predominantemente a região Sudeste, sendo que 62% são do estado do Rio de Janeiro, 31% de São Paulo e 7% de Minas Gerais.

A localização do parque, situado próximo à rodovia Presidente Dutra, que liga a cidade do Rio de Janeiro a São Paulo, favorece o acesso de visitantes provenientes destes municípios e de suas regiões metropolitanas. Conforme os dados apresentados na Tabela 8.2, a frequência de primeiras visitas ao parque está concentrada nos visitantes do estado do Rio de Janeiro e de São Paulo, grupos que prevalecem também na opção de já ter visitado o parque outras vezes. Os resultados indicam o potencial de incremento de visitantes destas duas regiões. Alguns aspectos que contribuem para o constante fluxo de

¹²⁶ 1 concorda; 7 discordam; 1 não soube responder.

¹²⁷ 6 concordam; 1 concorda parcialmente; 1 discorda parcialmente; 1 discorda.

¹²⁸ 1 concorda; 3 concordam parcialmente; 5 discordam.

visitantes provenientes do Rio de Janeiro e de São Paulo são o fato de serem grandes centros urbanos, terem facilidade de acesso, possuírem opções variadas de linhas de ônibus, etc.

Tabela 7.2 – Correlação entre a origem dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e a questão “É a primeira vez que visita o parque?”

		UF - origem do visitante					
		BH	DF	MG	PR	RJ	SP
É a primeira vez que visita o parque?	sim	1	1	12	1	68	47
	não	-	-	4	-	73	23

Fonte: pesquisa de campo Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

A freqüência de mulheres (50%) e homens (50%) entrevistados é equilibrada. A faixa etária da maior parcela dos visitantes é a de 25 a 34 anos (33%), seguida pela faixa de 35 a 45 anos (30%). O restante está entre 19 a 24 anos (13%), 60 a 65 anos (13%), 60 a 65 anos (7%), 15 a 18 anos (3%) e mais de 65 anos (1%). Mais da metade, isto é, 55% dos entrevistados têm curso superior, 25% têm segundo grau, 11% têm especialização, 8% têm mestrado. A renda mensal individual dos visitantes é distribuída conforme apresentado no Gráfico 7.2.

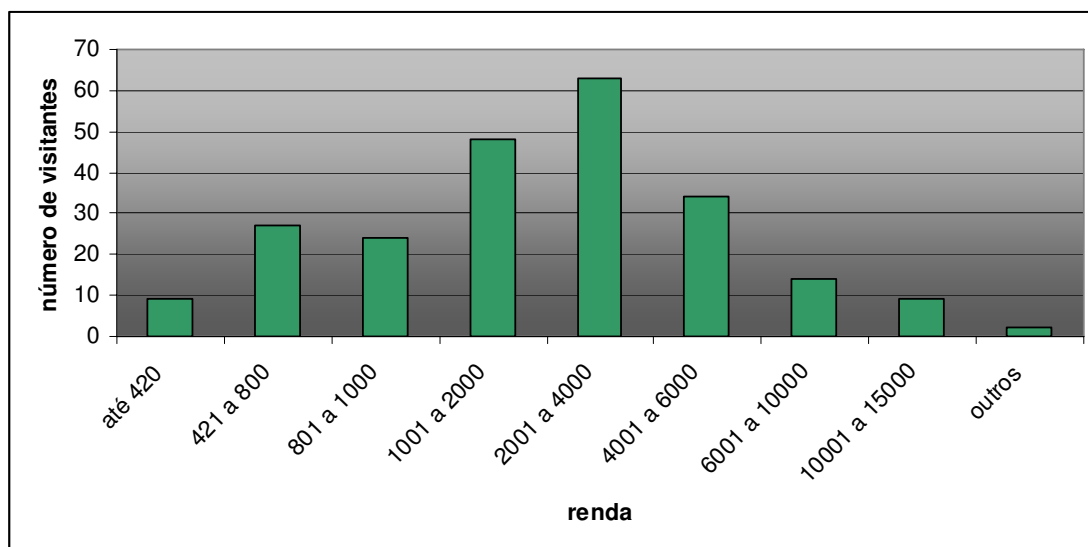


Gráfico 7.2 – Renda mensal individual dos visitantes entrevistados no Parque Nacional do Itatiaia. Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

A maioria, ou seja, 87% dos visitantes entrevistados, não organizou a visita ao parque com uma agência/operadora de viagens. Apenas 13% organizam a visita dessa forma. Estes resultados podem ser explicados pela facilidade de acesso ao parque, pela quantidade de informações disponíveis sobre ele, pela sua “idade”, entre outros fatores. Este conjunto de aspectos facilita a organização da viagem de forma independente ou com um grupo de amigos.

7.1.6 Experiência da visita

As principais motivações dos entrevistados para visitar o parque são: ficar em contato com a natureza (26%), contemplar a paisagem (23%), outras motivações (17%) que incluem, principalmente, o banho de cachoeira, a escalada, o montanhismo e o percurso das trilhas do parque (15%).

As respostas sobre a definição de parque nacional e a principal motivação da visita estão de acordo com os objetivos destas áreas, que evidenciam a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica e a oportunidade de recreação em contato com a natureza. A Tabela 7.3 apresenta o cruzamento entre as principais freqüências das respostas a estas questões:

Tabela 7.3 – Correlação entre a definição de parque nacional e a motivação da visita ao Parque Nacional do Itatiaia

Qual é a melhor opção para definir um parque nacional?	Qual é a principal motivação da visita?			
	Ficar em contato com a natureza	Contemplar a paisagem	Outras motivações	Percorrer trilhas
Área criada com o objetivo de conservar a natureza	28	18	18	24
Local de grande beleza cênica	13	20	9	1
Área que abriga espécies em extinção	13	9	5	4

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

A pesquisa com os visitantes abordou um conjunto de questões para analisar a percepção do visitante sobre o pagamento do ingresso para entrar no parque e a sua repercussão em relação à conservação da área. A maioria (61%) dos visitantes entrevistados considera que o preço do ingresso é razoável, 31% o consideram alto e 8% baixo. No PNI, além do ingresso no valor de R\$ 3,00 (parte baixa do parque), o visitante deve pagar R\$ 5,00, equivalente a taxa de ingresso do automóvel. Ou seja, uma família de quatro pessoas paga R\$ 17,00 para acessar o parque. A percepção sobre o valor pode estar relacionada à possibilidade de pagar (de acordo com a renda), ao grau de satisfação da visita, ao benefício pessoal que será alcançado mediante o pagamento, ao conhecimento sobre a aplicação desses recursos, ao valor atribuído à conservação da natureza, entre outros aspectos.

Observa-se, nos dados da Tabela 7.4, que quanto mais baixa a renda mensal individual, maior o número de respostas que consideram o valor do ingresso alto. É possível observar também que a alta freqüência de respostas “razoável” indica que os visitantes consideram o preço aceitável, mesmo entre aqueles que têm uma renda mensal comparativamente alta.

Tabela 7.4 - Correlação entre a renda mensal individual e a opinião sobre o valor do ingresso para entrar no Parque Nacional do Itatiaia.

renda mensal individual (R\$)	opinião sobre o valor do ingresso para entrar no parque		
	alto	razoável	baixo
até 420	5	4	—
421 a 800	15	11	1
801 a 1.000	10	12	2
1.001 a 2.000	16	27	5
2.001 a 4.000	14	48	1
4.001 a 6.000	7	21	6
6.001 a 10.000	2	10	2
10.001 a 15.000	1	7	1

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Contudo, conforme salientado, a renda não é o único fator que explica a disponibilidade a pagar. O fluxo de aplicação dos recursos oriundos do pagamento do ingresso importa na propensão dos visitantes a pagar um valor mais alto. Essa afirmação pode estar relacionada ao interesse do visitante de que estes recursos sejam direcionados para determinadas atividades dentro do parque. A Tabela 7.5 apresenta as respostas para a pergunta “caso seja necessário aumentar a taxa de visitação para promover melhorias nos serviços e na infra-estrutura para o turismo você voltaria outras vezes?” foram:

Tabela 7.5 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o aumento do ingresso de visitação.

resposta	número de visitantes
Não, acho que o valor da taxa atual é suficiente para manter a infra-estrutura existente.	49
Sim, porém com a condição de que parte da taxa seja direcionada para a preservação da natureza.	64
Não, pois a melhoria dos serviços e infra-estrutura é uma atribuição do governo.	25
Sim, porém gostaria de obter maiores informações sobre como a taxa é aplicada	75
Não, prefiro visitar outros parques e locais com taxas menores.	9
outros.	6

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Na opinião dos entrevistados, conforme apresentado na Tabela 7.6, os recursos arrecadados com o ingresso deveriam ser aplicados prioritariamente na conservação da natureza e, em segundo lugar, na manutenção das atividades de apoio ao turismo (incluindo as trilhas) e na fiscalização. Estes resultados apontam para a importância que os visitantes atribuem à conservação, ao invés de privilegiar apenas a aplicação dos recursos nos serviços e nas atividades diretamente vinculadas à visitação. A atividade geral “conservação da natureza” é, indiretamente, a que “sustenta” a principal motivação de visita ao parque nacional: ficar em contato com a natureza. Esse resultado também indica a satisfação com relação à infra-estrutura de apoio à visitação atual e, portanto, uma maior disposição em

apoiar as iniciativas especialmente ligadas à conservação da natureza.

Tabela 7.6 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a aplicação dos recursos arrecadados com o ingresso.

aplicação dos recursos	número de visitantes		
	primeiro lugar	segundo lugar	total
Manutenção de trilhas	30	43	73
Realização de pesquisas	1	11	12
Manutenção das atividades de apoio ao turismo	17	49	66
Conservação da natureza	146	35	181
Fiscalização	20	40	60
Sinalização	2	14	16
Atividades de educação ambiental	10	32	42
Putros*	3	5	8

* A resposta "outros" seguiram com as seguintes especificações: atividades para a terceira idade e melhoria da estrada de acesso aos atrativos do parque.

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Mesmo considerando que o valor do ingresso é razoável ou alto, 70% (161) dos entrevistados preferem pagar o ingresso a atuar como voluntário, 12% (28) atuariam como voluntário e 18% (41) não souberam responder a questão. A questão da preferência entre a disponibilidade a pagar e a disponibilidade a doar (horas de atividades voluntárias) pode estar influenciada por um conjunto de fatores como tempo disponível para se dedicar as atividades voluntárias, distância entre o local de origem e o parque, idade, diferentes pontos de vista sobre a forma de contribuição para a conservação da natureza, entre outros. É interessante notar que muitos visitantes (18%) ficaram em dúvida em relação às respostas: pagar o ingresso ou atuar como voluntário. A questão pode ter despertado a reflexão sobre outra alternativa para contribuir para a conservação do parque ou mesmo para se desobrigar do pagamento do ingresso para entrar na área. As Tabelas 7.7, 7.8 e 7.9, apresentam os cruzamentos entre os respondentes que optariam em atuar como voluntários e suas respectivas origens, idades e sexo.

Tabela 7.7 – Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X origem.

	BH	DF	MG	PR	RJ	SP
pagar a taxa de ingresso	1	-	11	1	87	61
atuar como voluntário	-	1	3	-	20	4
não sei	-	-	2	-	34	5

Fonte: pesquisa de campo, 2007.

Tabela 7.8 – Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X idade

	15 a 18	19 a 24	25 a 34	35 a 45	46 a 59	60 a 65	mais de 65
pagar a taxa de ingresso	2	8	53	55	28	12	3
atuar como voluntário	3	9	11	3	1	1	-
não sei	1	13	13	10	1	3	-

Fonte: pesquisa de campo/2007.

Tabela 7.9 – Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre a opção em pagar a taxa de ingresso e atuar como voluntário X sexo.

	feminino	masculino
pagar a taxa de ingresso	76	84
atuar como voluntário	16	12
não sei	22	19

Fonte: pesquisa de campo/2007.

Com relação à experiência da visita, embora os visitantes a tenham avaliado positivamente – 59% consideraram a visita ótima, 24% boa, 16% excelente e apenas 1% regular – foram apontadas também algumas atividades e serviços (Gráfico 7.3) que gostariam de encontrar no parque, mas que não estavam disponíveis no momento da visita.

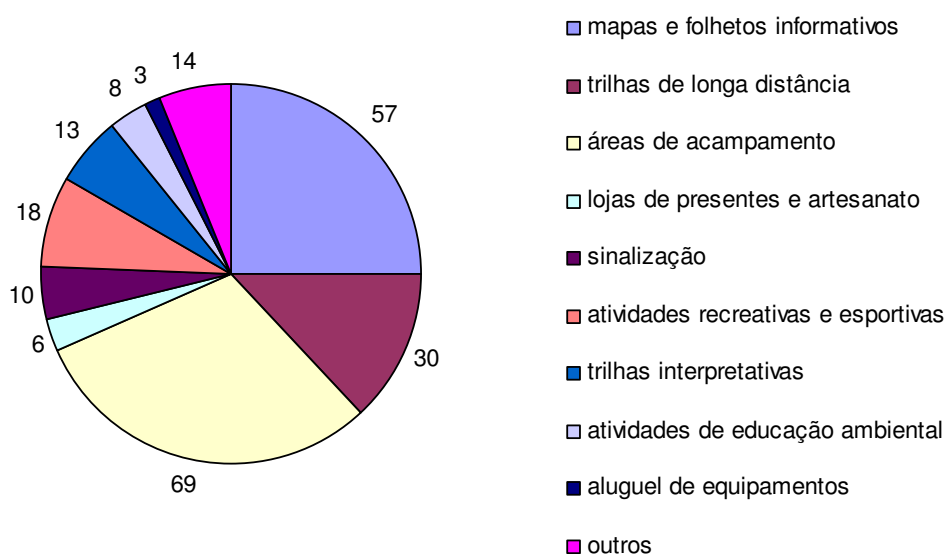


Gráfico 7.3 – Atividades e serviços que os visitantes do Parque Nacional do Itatiaia gostariam de encontrar no parque, mas que não estavam disponíveis no momento da visita.

Fonte: pesquisa de campo/2007.

As áreas de acampamento foram citadas principalmente por visitantes que têm entre 19 e 34 anos. Os mapas e folhetos informativos foram mais solicitados pelos visitantes entre 25 a 45 anos de idade. As trilhas de longa distância foram citadas predominantemente pelos visitantes entre de 25 e 34 anos.

Com o objetivo de verificar a percepção dos visitantes com relação à presença do ICMBio na área do parque, a pesquisa fez algumas perguntas sobre o encontro com os funcionários da unidade e sobre a principal característica que os diferencia do funcionário da empresa ou da instituição que presta serviços na área do parque. Todos os visitantes afirmaram ter encontrado com funcionários do parque durante a visita. A maioria, ou seja, 149 visitantes, disse ter encontrado de 2 a 4 funcionários. Os locais de encontro mais citados referem-se aos principais pontos de entrada e atrativos do parque: Portaria 1 (localizada na parte baixa do parque), Portaria 2 (localizada na parte alta do parque), centro de visitantes e na ponte que dá acesso à cachoeira Véu da Noiva. Contudo, cumpre salientar que o parque possui 8 funcionários de carreira do ICMBio e 20 terceirizados. Nas portarias do parque, por exemplo, a cobrança de ingressos é realizada por empresa terceirizada. Os funcionários destas empresas utilizam uniforme específico, nas cores preta, branca e cinza, similar ao de seguranças e vigias patrimoniais. As respostas dos visitantes indicam que os funcionários encontrados são contratados por empresas terceirizadas, mas não integram o quadro de pessoal do ICMBio. O uniforme e a forma de apresentação dos funcionários são itens que influenciam na consolidação da imagem institucional do ICMBio. A ausência de mecanismos para o reconhecimento e a diferenciação dos funcionários pode acarretar uma visão distorcida por parte dos visitantes, além de generalizar e banalizar as funções dos diversos atores que atuam no parque nacional¹²⁹.

Como a dinâmica de visitação no Parque Nacional do Itatiaia permite que o visitante conheça os principais atrativos sem a necessidade de contratação de serviços de terceiros, muitos entrevistados (38%) disseram não ter contratado nenhum tipo de serviço. Para esse grupo, não foi possível responder a pergunta sobre a principal diferença entre o funcionário do parque e o da empresa/instituição que presta serviços na unidade. Contudo, 31% dos que contrataram algum tipo de serviço disseram que a principal diferença é a função dentro do parque, 11% mencionaram os diferentes graus de conhecimento sobre o parque, 13% dos entrevistados não responderam à pergunta, pois não souberam expressar a diferença entre os funcionários ou mesmo identificá-los e 2% atribuem a principal diferença ao uniforme utilizado pelos funcionários do parque.

Na opinião dos visitantes, as principais funções dos prestadores de serviços no parque nacional são o fornecimento de serviços com qualidade e segurança (61%), a minimização dos impactos ambientais do turismo (23%), o desenvolvimento do turismo nas áreas de influência do parque (14%) e outras (2%).

Conforme salientado, os serviços de apoio à visitação utilizados e avaliados pelos

¹²⁹ Durante a aplicação-teste dos instrumentos de pesquisa no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), em que foram respondidos 50 questionários, foi interessante observar que os visitantes respondiam que os condutores de visitantes e a equipe do corpo de bombeiros eram funcionários do parque.

visitantes concentram-se basicamente nos itens de hospedagem, alimentação, transporte e guiação. Foi solicitado aos entrevistados que indicassem o local onde o serviço foi contratado, se dentro ou fora do parque. Embora o interesse dessa pesquisa seja pelos serviços prestados no interior dos parques nacionais, é pertinente a apresentação dos dois conjuntos de respostas (dentro e fora do parque) para traçar um panorama da oferta e da demanda destes serviços na região. Além disso, ao mapear os serviços de apoio à visitação prestados no parque, é possível ter uma visão sobre os seus efeitos em termos de geração de emprego e renda para a população local.

Os dados apresentados nas Tabelas 7.10 e 7.11 demonstram que poucos visitantes contrataram os serviços de condução de visitantes e de transportes. Cumpre ressaltar que esses serviços são contratados fora do parque, porém são utilizados nas atividades de visitação dentro dos seus limites.

Tabela 7.10 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de guias e condutores.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	1	-	13	-	-
	muito bom	-	2	23	-	-
	bom	-	-	3	-	-
	regular	-	-	-	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Em dezembro de 2008, havia 41 condutores cadastrados no parque. Geralmente os visitantes contratam os guias/condutores para percorrer as trilhas mais longas (localizadas principalmente na parte alta do parque) e para a prática de escalada. Conforme observado na tabela anterior, apenas 42 turistas, dos 230 entrevistados, contrataram guias/condutores. Embora a avaliação do serviço tenha sido considerada muito boa, o preço pago foi considerado razoável por 39 turistas.

Tabela 7.11 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de transporte.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	-	-	4	-	-
	muito bom	-	-	13	-	-
	bom	-	2	5	-	-
	regular	-	-	-	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Os transportes utilizados para a visitação no parque pertencem às agências de turismo receptivo localizadas nas cidades de Itatiaia e Penedo. Essas agências oferecem passeios de um dia para visitar os principais atrativos do parque.

Com rela o   hospedagem, cerca de metade dos entrevistados (113 turistas) utilizou esse serviço, sendo que uma minoria (43) ficou hospedada dentro do parque. Este   um dado importante para subsidiar os estudos de viabilidade econômica dos empreendimentos hoteleiros situados na parte baixa do parque. A reduzida procura dos hotéis localizados dentro da área pode ser explicada por vários motivos: a curta dura o das visitas na parte baixa do parque, pois a maioria   visitante de um dia; a origem dos visitantes, pois muitos vivem nos municípios localizados próximos ao parque; a op o pela hospedagem em Penedo. De maneira geral, a avalia o dos serviços de hospedagem foi boa e o preço foi considerado razoável. As Tabelas 7.12 e 7.13 apresentam os resultados da avalia o sobre o preço e a qualidade dos serviços de hospedagem dentro e fora do parque.

Tabela 7.12 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de hospedagem localizados dentro do parque.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avalia�o do serviço	excelente	-	-	-	-	-
	muito bom	-	4	15	-	-
	bom	-	3	19	-	-
	regular	-	-	2	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Tabela 7.13 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de hospedagem localizados fora do parque.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avalia�o do serviço	excelente	-	-	-	-	-
	muito bom	-	16	26	-	-
	bom	-	3	19	-	-
	regular	-	3	-	-	-
	ruim	-	2	1	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Os serviços de alimenta o são mais procurados dentro do parque do que os de hospedagem. O Hotel Ipê e o Itatiaia Park Hotel têm restaurantes que atendem tanto aos seus hóspedes quanto aos demais visitantes. Existem poucas op oes de alimenta o dentro do parque e a sede do município de Itatiaia não apresenta op oes variadas como   o caso

de Penedo. Foi observado que muitos turistas visitam o parque pela manhã ou tarde e almoçam em Penedo ou Resende. A visitação na parte baixa do parque repercute de maneira positiva na economia local, pois o fornecimento de serviços de apoio   visitao   ampliado para os municípios da região (Resende, Visconde de Mauá, Penedo, Barra Mansa, Itamonte etc.). As Tabelas 7.14 e 7.15 apresentam os resultados da avaliao sobre o preço e a qualidade dos serviços de alimentao dentro e fora do parque.

Tabela 7.14 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de alimentao localizados dentro do parque.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliao do serviço	excelente	-	1	4	-	-
	muito bom	-	2	40	-	-
	bom	-	7	20	-	-
	regular	-	-	-	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Tabela 7.15 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos serviços de alimentao localizados fora do parque.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliao do serviço	excelente	-	1	-	-	-
	muito bom	-	3	32	-	-
	bom	1	11	24	-	-
	regular	1	2	3	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Existem poucas opoes para a compra de presentes e souvenirs no parque. Foi identificada apenas uma pequena loja de artesanato, cujo funcionamento não   regularizado junto ao parque. Alguns artigos com fotos do parque como camisetas, bon s e canecas, podem ser encontrados nesta loja e nos hotéis localizados dentro do parque. As Tabelas 7.16 e 7.17 apresentam os resultados da avaliao sobre o preço e a qualidade dos souvenirs e artesanatos adquiridos dentro e fora do parque.

Tabela 7.16 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos souvenirs e artesanatos adquiridos dentro do parque.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	-	-	-	-	-
	muito bom	-	-	10	-	-
	bom	-	1	3	-	-
	regular	-	1	-	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

Tabela 7.17 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia sobre o preço e a qualidade dos souvenirs e artesanatos adquiridos fora do parque.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	-	-	-	-	-
	muito bom	-	7	17	-	-
	bom	-	1	9	-	-
	regular	-	-	-	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional do Itatiaia, 2007.

A prestação de serviços de apoio ao turismo no PNI concentra-se basicamente na hospedagem, alimentação e guiagem de visitantes. Estes serviços são pouco utilizados, o que compromete a viabilidade econômica do empreendimento e os impactos socioeconômicos positivos no local. Conforme demonstrado na pesquisa com os visitantes, a visita aos principais atrativos do PNI não depende, necessariamente, da contratação de serviços. Apesar disso, as informações apresentadas no Gráfico 7.3 demonstram que os visitantes sentem a necessidade de outros serviços como os locais para acampamento e a distribuição de mapas e folhetos que poderiam ser disponibilizados tanto pelo parque quanto pelos prestadores de serviços.

O Plano de Uso Público do PNI sugere uma série de equipamentos, infra-estrutura e serviços que deveriam ser implementados para aprimorar e diversificar as oportunidades de visitação. Durante entrevista realizada com o chefe da unidade, em julho de 2008, ele informou que está prevista na revisão do plano de manejo uma avaliação sobre as necessidades e formas de implementação dos serviços de apoio à visitação no parque.

7.2 PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS

7.2.1 Caracterização do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos

Este item apresenta uma caracterização do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (PNMA) relacionadas aos aspectos naturais, históricos, de gestão e da dinâmica de visitação¹³⁰. O Quadro 7.3 apresenta algumas informações gerais sobre o parque.

Parque Nacional Marinho dos Abrolhos	
Localização e municípios abrangidos	a sede administrativa e o centro de visitantes estão localizados no municípios de Caravelas. Contudo, a área total do parque é limitada, na costa, pelas cidades de Prado, ao norte, e de Nova Viçosa, ao sul.
Data e instrumentos legais de criação	Decreto Federal nº 88. 218, de 06/ 04 /1983.
Área	aproximadamente 266 milhas náuticas quadradas (91.300ha). Tem duas áreas distintas. A parte maior é compreendida pelo parcel dos Abrolhos e o arquipélago dos Abrolhos, excluída deste a ilha Santa Bárbara, cuja jurisdição e controle permanecem a cargo do Ministério da Marinha. A parte menor corresponde aos recifes de Timbebas. Engloba todas as águas, ilhas (excluída a de Santa Bárbara), recifes e a plataforma continental dentro de seus limites, em suas duas partes distintas, a saber: recifes de Timbebas e arquipélago e parcel dos Abrolhos.
Acesso	realizado por meio de embarcações a partir dos municípios de Caravelas, Alcobaça, Prado e Nova Viçosa. Para chegar até estes municípios existem algumas combinações de vias aéreas e rodoviárias. Os aeroportos mais próximos estão localizados em Porto Seguro (265 km), Vitória (376 km) e Salvador (876 km). O acesso rodoviário é feito pela BR 101, que apresenta inúmeros trechos ruins e com infra-estrutura precária.
Instrumentos de Planejamento	Plano de Manejo – 1991 Plano de Uso Público – 2003
Bioma	zona costeira e marinha, abrangendo os ecossistemas recifes de corais e ilhas oceânicas
Vegetação	no ambiente terrestre ocorre vegetação de pequeno porte, basicamente gramíneas, herbáceas e ciperáceas. Parte significativa das plantas é invasora e tem larga distribuição geográfica no Brasil e em outras áreas da América, África e Europa. No entanto, na ilha Sueste, de difícil acesso, são encontradas espécies arbustivas e subarbustivas que indicam a influência de ecossistemas costeiros, como a vegetação de restinga. A vegetação aquática é muito rica, variada, abundante e importante para a sobrevivência de outras espécies marinhas, ocupando boa parte da região menos profunda do arquipélago e cobrindo parte das encostas das ilhas. No fundo no mar ocorrem diversas espécies de algas. As rodófitas apresentam maior riqueza, seguidas pelas clorófitas e feófitas. Esporadicamente, ocorre a grama-marinha <i>Diplantera sp.</i> Nos microambientes mais propícios ao desenvolvimento de algas bentônicas o grupo de maior riqueza pertence à ordem Caulerpaes.

¹³⁰ Neste item serão apresentadas informações de duas fontes principais: Plano de Manejo (1991) e Plano de Uso Público (2003) do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos

Continuação caracterização do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos	
Geomorfologia	localiza-se sobre uma região anômala da plataforma continental, denominada Banco de Abrolhos, que se destaca por apresentar uma largura que atinge 240km de distância da costa, em contraste com a média de 40 km nas áreas citadas. A formação atual dos recifes de corais multiformes e cheios de vida é originária do Pleistoceno e fruto da influência da última grande regressão marinha (ainda no Pleistoceno), do sistema fluvial que ali se estabeleceu, da posterior subida do mar que permitiu o repovoamento e de pequenas flutuações no nível do mar que ocorreram mais tarde. O parque é constituído por um conjunto de ilhas. A maior ilha do arquipélago, Santa Bárbara, tem aproximadamente 1,5 km de extensão e 300 m de largura. A menor é Guarita, a 250 m ao norte de Santa Bárbara, com cerca de 100 m de extensão. A oeste de Santa Bárbara está a ilha Redonda, com quase 400 m de diâmetro e 36 m de altura e, próxima a esta fica a ilha Siriba, com aproximadamente 300 m de extensão por 100 m de largura. A última ilha, mais distanciada das outras, é a Sueste.
Clima	o clima é tropical, com tendência à semiaridez. A temperatura média mensal do ar varia entre 24,2°C, em julho, e 27°C, em fevereiro.
Fauna	todas as ilhas abrigam aves marinhas como o atobá (<i>Sula dactylatra</i>), a grazina (<i>Phaeton aethereus</i>), o mergulhão (<i>S. Leucogaster</i>) e a fragata (<i>Fregata magnificens</i>). A proteção da fauna marinha é uma das principais motivações da criação do parque. São encontradas inúmeras espécies de peixes, tartarugas-marinhas e, em determinadas épocas do ano, as baleias jubartes (<i>Megaptera novaeangliae</i>) escolhem a região como local de reprodução. As comunidades de corais merecem destaque, pois dentre as dezoito espécies encontradas no Brasil, dezesseis ocorrem na região dos Abrolhos, sendo oito endêmicas.
Principais áreas de visitação	Ilha Siriba e Ilha Santa Bárbara
Atividades de visitação	mergulho autônomo, livre e snorkeling, caminhada na ilha Siriba, observação de baleias durante o percurso até o arquipélago e nas proximidades deste.
Número de funcionários	22 (situação em dezembro de 2008) - dois analistas ambientais, um fiscal e o restante terceirizado.
Atividades conflitantes	pesca comercial e caça submarina, além de impactos gerados pela utilização indevida da área localizada em frente à ilha de Santa Bárbara. Ocorre o lançamento de âncoras sobre o fundo de coral e a liberação de poluentes.

Quadro 7.3 – Informações gerais do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

Fonte: IBAMA (1991; 2002).

A Figura 7.8 apresenta a localização do PNMA no território brasileiro e na região Nordeste.

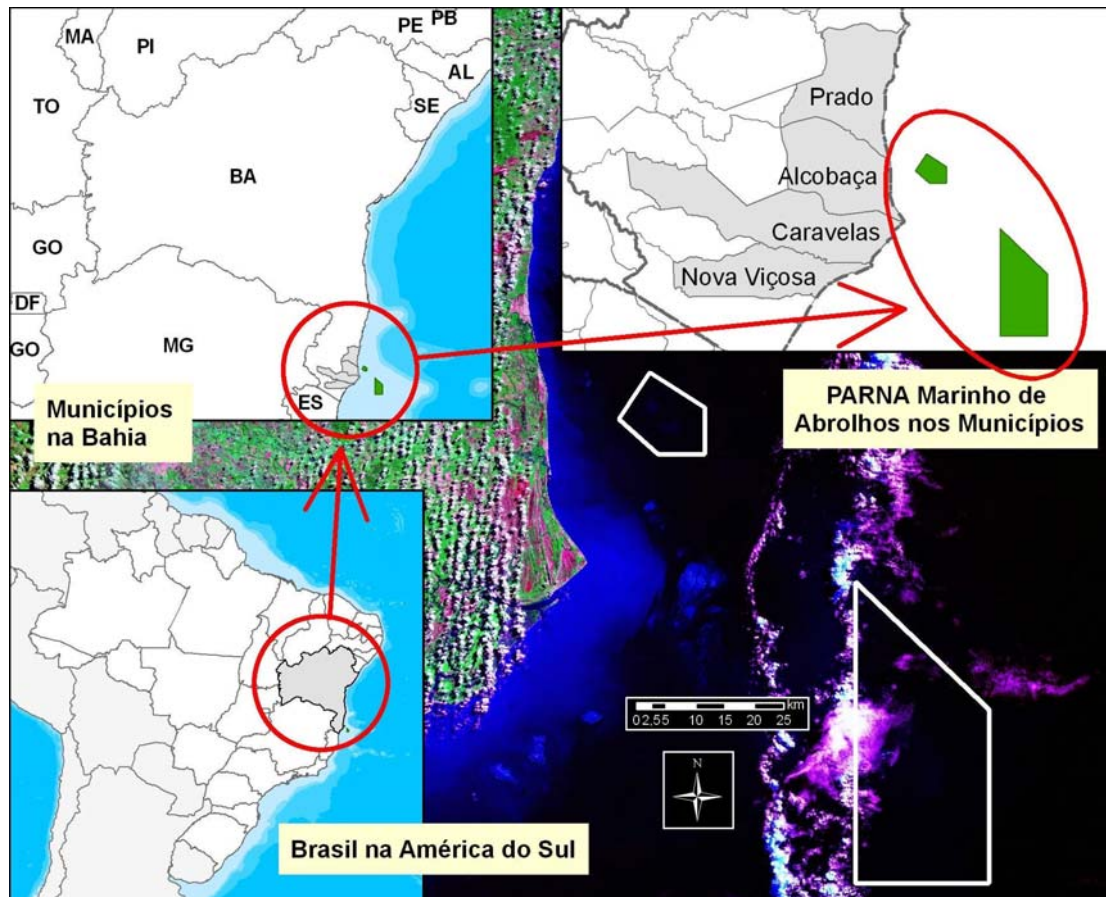


Figura 7.8 – Localização do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.
Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, 2008; NASA, 2008; IBGE, 2003.

Os registros históricos sobre o PNMA indicam que houve importantes expedições científicas realizadas no local na década de 1960. Os resultados destas pesquisas evidenciaram a importância ecológica da área, resultando na primeira proposta para a criação do parque, em 1969, feita pelos professores Aylton Joly, Eurico Oliveira Filho e Walter Narchi, da Universidade de São Paulo.

Em 1983 foi criado o PNMA para proteger uma grande porção de mar aberto, localizado na plataforma continental, extensos recifes de corais e o arquipélago, formado por cinco ilhas: Siriba, Sueste, Redonda, Guarita e Santa Bárbara. Foram mantidas as atribuições legais da Marinha de exercer na área o policiamento naval.

As cartas náuticas e diários de bordo dos navegadores portugueses que atravessavam esse trecho da costa brasileira advertiam “abram os olhos”. A advertência poderia estar associada ao cuidado ao avistar o arquipélago e desviar o caminho, mas também para chamar a atenção para a beleza do arquipélago. Nos dias de hoje, “abram os olhos”, é um *slogan* convidativo para que os turistas que visitam o parque apreciem o cenário e a fauna.

Os naufrágios ocorridos na região do arquipélago permeiam o imaginário e as fantasias dos visitantes, principalmente dos mergulhadores, pois são atrativos singulares para observar formações e espécies marinhas que se concentram nos navios afundados. O local onde está situado o navio cargueiro Rosalina, naufragado em 1939, é um dos pontos conhecidos pelos mergulhadores que visitam o parque.

Em 1861 foi instalado um farol na Ilha de Santa Bárbara para direcionar os navegantes e advertir sobre a possibilidade de acidentes. É a maior ilha do arquipélago e está sob a administração da Marinha do Brasil. Na época da Segunda Guerra Mundial, a Marinha decidiu instalar uma guarnição militar no local. O farol é um dos atrativos da Ilha de Santa Bárbara, que atualmente pode ser visitada com a autorização da Marinha.

O plano de manejo da unidade de conservação foi elaborado em 1991. Em 1995, o documento sofreu uma avaliação quanto à implantação das ações previstas, recebendo as primeiras críticas oficiais quanto aos encaminhamentos dados e às recomendações para a continuidade de sua implementação. Desde a elaboração do plano de manejo foram promovidas algumas alterações metodológicas para permitir a elaboração dos instrumentos de manejo de unidades de conservação, como o Plano de Uso Público¹³¹, feito em 2003. Da mesma forma que no Parque Nacional do Itatiaia, esse documento visa aprofundar e detalhar as atividades relacionadas à visitação na unidade.

A sede administrativa e o centro de visitantes do PNMA estão localizados no município de Caravelas, principal ponto de embarque dos visitantes (Figuras 7.9 e 7.10). Foram construídos com recursos de compensação ambiental devidos pela Aracruz Celulose. A administração do parque conta com uma casa na Ilha de Santa Bárbara, cedida pela Marinha do Brasil, para alojar funcionários, guarda-parques, pesquisadores e estagiários do parque.

A dinâmica de visitação no parque pode ser analisada a partir de duas situações diferentes. A visitação realizada nos meses de dezembro a março é caracterizada por famílias e grupos de turistas em férias que querem conhecer a área e praticar mergulho. No período de julho a novembro, a motivação principal dos visitantes é a observação das baleias jubarte. As visitas se diferenciam também em função do tempo de permanência dos turistas no arquipélago, pois existem opções de passeios de apenas um dia (conhecida como bate-e-volta) e a visita de dois ou mais dias, em que o visitante pernoita nas embarcações. De acordo com os prestadores de serviços, esta última opção de passeio é mais procurada por mergulhadores. O plano de uso público, elaborado em 2003, afirma que

¹³¹ Entre os anos de 2002 e 2003 foram desenvolvidos os Planos de Uso Público de alguns parques nacionais: Itatiaia, Aparados da Serra, Caparaó, Marinho dos Abrolhos, Jaú, entre outros. O objetivo destes documentos, conforme direcionamento da então Diretoria de Ecossistemas do IBAMA (atualmente ICMBio), foi o de subsidiar a definição da estratégia de implantação das atividades de uso públicos nestas áreas e aprofundar o detalhamento sobre estas atividades.

71% do total das visitas são de operação diária. O estudo de viabilidade econômica, elaborado em 2005, afirma que 56% correspondem à operação do tipo diária e 44% de operações de pernoite. O documento prevê três temporadas de visitação no parque: alta temporada (verão) – de janeiro a fevereiro; média temporada (observação de baleias) – de julho a dezembro; baixa temporada – de março a junho.



Figuras 7.9 e 7.10 – Centro de Visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.
Autora: Camila Rodrigues
Data: julho de 2007.

As principais atividades de visitação se concentra na observação de fauna, na caminhada da trilha da Ilha Siriba, na visita à ilha de Santa Bárbara e no mergulho livre e autônomo¹³². Os serviços de apoio ao turismo se concentram basicamente no transporte dos turistas em embarcações até o arquipélago e nas atividades relacionadas ao mergulho. O trajeto do município de Caravelas até o arquipélago, cobrindo uma distância de cerca de 70 km, dura em média três horas. A duração depende, no entanto, de alguns fatores como, por exemplo, as características da embarcação, as condições de navegabilidade e o tempo destinado à observação de baleias durante o trajeto.

Conforme observado no Gráfico 7.4, o número de visitantes no parque diminuiu consideravelmente no período de 2000 a 2007.

¹³² De acordo com o Plano de Uso Público do parque, que por sua vez baseou-se na Proposta de Norma para Mergulho Recreativo, Turístico e de Lazer elaborada pela FBEM – Federação das Empresas, Empresários e Empreendedores de Mergulho Recreativo, Turístico e de Lazer (RTL) e na *Carta da Ilha de Anchieta*, elaborada durante o Workshop “Diretrizes para prática do mergulho recreativo, turístico e de lazer (RTL) em unidades de conservação”, o mergulho livre é caracterizado pela prática do mergulho em apnéia ou snorkeling e o mergulho autônomo é realizado com a ajuda de equipamento de gás respirável, conforme especificações a seguir: 1 - mergulho recreativo, turístico e de lazer, livre em apnéia – é aquele realizado abaixo da superfície do mar, usando máscara, snorkel, nadadeira e cinto de lastro, através exclusivamente do controle da respiração, sem a ajuda de qualquer equipamento de fornecimento sob demanda ou não, de qualquer gás respirável, inclusive o ar atmosférico; 2 - mergulho recreativo, turístico e de lazer, snorkeling – é aquele realizado na superfície do mar, usando máscara, snorkel e nadadeira (opcional), sem cinto de lastro, através exclusivamente do controle da respiração, sem a ajuda de qualquer equipamento de fornecimento sob demanda ou não, de qualquer gás respirável, inclusive o ar atmosférico. 3 - mergulho autônomo – é aquele realizado abaixo da superfície do mar, usando equipamento de fornecimento, sob demanda, de qualquer gás respirável inclusive o ar atmosférico, bem como máscara, snorkel, nadadeira, cinto de lastro e outros equipamentos complementares.

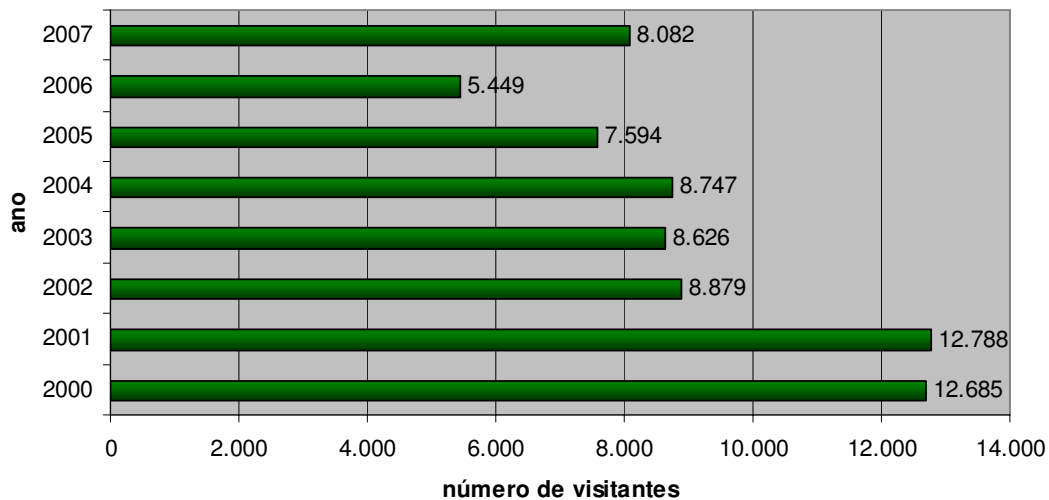


Gráfico 7.4 – Número de visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos no período de 2000 a 2007.
Fonte: ICMBio, 2007.

De 2001 para 2002 ocorreu uma queda acentuada no número de visitantes. Em 2006, o parque arrecadou R\$ 15.680,33 com ingressos de visitação¹³³. De acordo com as entrevistas realizadas durante o trabalho de campo e com base nos documentos de planejamento da unidade (plano de uso público, estudo de viabilidade econômica, estudo de capacidade de suporte), é possível apontar alguns fatores que ocasionaram a queda no fluxo de visitantes:

- dificuldade de acesso à região – na década de 1990 havia vôos fretados da companhia Pantanal chegando ao aeroporto de Caravelas, que está desativado. O aeroporto mais próximo está localizado em Porto Seguro (265 km) e o acesso rodoviário, realizado pela BR 101, enfrenta inúmeros trechos ruins e com infra-estrutura precária.
- queda na qualidade da oferta de serviços de algumas embarcações;
- “competição” com outros destinos nacionais e internacionais;
- falta de incentivo político e financeiro para a promoção e o desenvolvimento do turismo na região;
- falência da empresa Soletur, que comercializava pacotes turísticos para a região;
- indefinição por parte do ICMBio sobre o processo de concessão, gerando instabilidade em relação à melhoria dos serviços prestados e o futuro das empresas que atuam na área.

Por outro lado, o estudo de capacidade de suporte (IBAMA, 2003) do parque aponta alguns fatores que vêm estimulando o crescimento do turismo na região que, de acordo com a pesquisa de campo, são elementos de “otimismo” para os empresários:

- fortalecimento do turismo no sul da Bahia;

¹³³ Informação fornecida pela Diretoria de Planejamento do ICMBio em 19 de junho de 2008.

- promoção do roteiro turístico da “Costa das Baleias”, que contempla os municípios de Prado, Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa e Mucuri;
- revitalização do centro histórico do Município de Caravelas;
- consolidação de políticas públicas no âmbito municipal, estadual e federal para o desenvolvimento do turismo na região;
- maior divulgação do Parque pela Embratur e pelo órgão estadual de turismo; e
- implantação do sistema de concessão pelo ICMBio.

Esses aspectos dependem da integração de políticas setoriais que vão além da implantação de infra-estrutura básica no PNMA, incorporando questões como acesso, diversificação e qualificação da oferta turística, formatação de pacotes turísticos com preços acessíveis, entre outros.

A gestão da visitação no parque, por se tratar de uma área marinha, requer a atenção para alguns aspectos específicos, principalmente aqueles relacionados ao acesso e à segurança. Independentemente da concessão dos serviços de apoio à visitação, o parque deve contar com uma infra-estrutura mínima para acompanhar e monitorar a prestação destes serviços, além de assegurar a proteção da área.

7.2.2 Panorama da prestação de serviços de apoio à visitação – perspectiva da gestão.

A visita aos principais atrativos do PNMA é realizada por meio de transporte em embarcações que propiciam o deslocamento até o arquipélago dos Abrolhos. O plano de manejo do parque, elaborado em 1991, definiu a dinâmica de visitação na área, considerando o número máximo de 15 embarcações por dia, com no máximo 15 visitantes cada. Com base neste parâmetro numérico, a Portaria nº 72-N, de 2 de junho de 1998, do IBAMA, normatizou o transporte embarcado de visitantes até os atrativos do parque. Esta portaria não menciona a questão da prestação de serviços de apoio ao mergulho, uma das principais atividades de visitação do parque. As regras e orientações para estas atividades são divulgadas nos materiais informativos do parque e nos cursos de condução de visitantes ministrados para os instrutores de mergulho que atuam na unidade. De maneira geral, o plano de manejo e a referida portaria são os instrumentos que orientam a visitação no parque até que a concessão dos serviços seja efetivada.

O tema da concessão de serviços começou a ser discutido no parque em 1998, na mesma época em que os primeiros contratos de concessão foram assinados no Parque Nacional do Iguaçu (PR) e que outras áreas começaram a se preparar para o processo.

O Plano de Uso Público do parque, documento que apresenta propostas para a visitação na área, salienta a inexistência de vínculo contratual entre os prestadores de

serviços de apoio à visitação e o ICMBio, além de questionar a legalidade da atuação deles na área:

O sistema de credenciamento de embarcações e controle de entrada no Parque é vulnerável do ponto de vista legal, já que outros proprietários de embarcações podem questionar o processo de seleção das embarcações atualmente credenciadas, uma vez que não existe processo licitatório e contratos entre os atuais operadores e o IBAMA (IBAMA, 2003, p. 34).

Embora qualquer impacto ambiental causado por uma operadora dentro da unidade de conservação possa ser legalmente controlado e punido com a utilização da legislação ambiental e dos regulamentos pertinentes à unidade de conservação, outros aspectos importantes, não diretamente causadores de impacto, carecem de instrumentos de controle. A principal fraqueza está na inexistência de contrato entre o IBAMA e as pessoas físicas e jurídicas que operam na unidade. Somente através de contrato é possível estabelecer regras que dizem respeito aos serviços prestados, as condições operacionais necessárias, ao controle dos impactos difusos, à adoção de equipamentos específicos, aos impactos socioeconômicos sobre as comunidades locais, entre outros (IBAMA, 2003, p. 36).

Em entrevista com o chefe da unidade, em julho de 2007, foi relatado que desde 2003, o parque tem organizado várias palestras e reuniões com os prestadores de serviços sobre o tema das concessões. Essas iniciativas têm propiciado espaços para ampliar o conhecimento sobre o processo de concessão e sensibilizar os empresários sobre a padronização das atividades e dos serviços que serão objeto de concessão.

No mês de outubro de 2006, o ICMBio abriu para consulta pública (via Internet) o projeto básico que deveria orientar a elaboração das propostas com base no edital de concessão de serviços. O projeto básico é similar ao termo de referência, que apresenta as características dos serviços que serão concedidos, como também o formato da concessão, considerando o número de empresas que serão selecionadas, os requisitos para operação, entre outros. A divulgação do projeto básico aumentou ainda mais a expectativa dos empresários locais em relação ao futuro da operação das atividades de apoio à visitação nos parques. No entanto, de acordo com o chefe da unidade, durante o período de consulta foi recebida apenas uma carta com questionamentos de um dos proprietários que atuam no parque. A carta foi recebida em janeiro de 2008, porém logo depois o proprietário vendeu a sua parte da empresa para o seu sócio e não atua mais na região.

Durante a entrevista com os empresários, foi perguntado se eles haviam se manifestado a respeito do projeto básico que estava em consulta. Alguns relataram que não se sentiram estimulados a participar, pois consideravam que o projeto básico estava “fora da realidade do mercado” e que os encargos propostos para as concessionárias iriam inviabilizar o serviço. As principais críticas se referem às exigências relacionadas ao tipo de embarcação que deverá ser utilizada e aos encargos referentes ao pagamento de pessoal para o sistema de monitoramento das concessões.

O projeto básico salientava que os concessionários deveriam contabilizar de forma

eqüitativa, no estudo de viabilidade econômica, o fornecimento ao IBAMA (atualmente ICMBio) da seguinte relação de recursos humanos para o sistema de monitoramento ambiental e turístico de suas atividades: 1 coordenador do Centro de Visitantes; 2 guarda-parques para o monitoramento do Arquipélago dos Abrolhos; 1 mestre de embarcação para traslado Caravelas – Arquipélago dos Abrolhos; 2 marinheiros de embarcação para traslado Caravelas – Arquipélago dos Abrolhos; 1 técnico para coordenação das atividades de uso público. O documento sugeriu inclusive uma tabela de vencimentos para os cargos citados. De fato, os parques nacionais que recebem visitantes devem contar com uma equipe adequada para monitorar as atividades de uso público, incluindo os casos em que elas são prestadas por concessionários. Porém, a forma como a demanda de pessoal foi apresentada no projeto básico sugere que os empresários estariam arcando com as despesas de pessoal que deveriam ser de responsabilidade do Estado.

Em julho de 2007, o chefe da unidade¹³⁴ salientou que o número de funcionários do parque era insuficiente para atender às demandas de gestão da unidade, principalmente aquelas relacionadas ao uso público. Na época, o parque contava com dois analistas ambientais, um fiscal, um técnico administrativo, um guarda parque, dois monitores e dois vigilantes. Cumpre salientar que, em 2004, em função dos recursos de compensação ambiental devidos pela Aracruz Celulose, foi possível contratar dez prestadores de serviços e dois estagiários para atuar na operacionalização do Programa de Uso Público e Proteção do parque durante três anos. Além da contratação de recursos humanos, a compensação ambiental possibilitou a contratação do Plano de Uso Público da unidade, a construção do centro de visitantes, a aquisição de mobiliário para a sede administrativa, entre outros itens (GOMES, 2004). Em 2006, a situação de recursos humanos do parque decaiu em virtude do término dos recursos de compensação ambiental. Somente no segundo semestre de 2008 foram contratados novos funcionários, aumentando o quadro de pessoal para 23 funcionários, sendo apenas 4 funcionários de carreira do ICMBio (3 analistas ambientais e um técnico administrativo) e o restante de funcionários terceirizados que atuam como vigilantes patrimoniais (8), monitores de visitantes (3), serviços gerais (4), marinheiro (1) e guarda-parque (3). Essas contratações foram viabilizadas com recursos de compensação ambiental em virtude da Plataforma de Golfinho da Petrobrás.

No que diz respeito à infra-estrutura mínima para a gestão do parque foi informado pelo chefe-substituto que o único barco da unidade, inoperante há mais de três anos, entraria em funcionamento no mês de dezembro de 2008. Percebe-se que as “fases” da compensação ambiental ocasionam certa instabilidade dos projetos e da capacidade de gestão do parque. Desta forma, o desequilíbrio, em termos quantitativos e qualitativos, entre

¹³⁴ Em virtude de problemas de saúde, o chefe do parque na época, Marcello Lourenço, está afastado do cargo desde abril de 2008.

a equipe do parque e a equipe que irá operar as concessões pode ocasionar situações de fragilidade da imagem institucional relacionada à presença do ICMBio e à sua capacidade de gestão, principalmente no que diz respeito às condições de fiscalizar os serviços prestados.

Após a consolidação das propostas para o projeto básico, o próximo passo seria o lançamento do edital de concessão. Contudo, somente no dia 28 de agosto de 2008 foi publicada a Portaria n° 307, do ICMBio, que autoriza a abertura de procedimento licitatório para os serviços de apoio ao turismo no PNMA e delega a competência de acompanhar todo o processo a dois servidores do ICMBio.

Durante a cerimônia de lançamento do Programa “Turismo nos Parques”, no dia 13 de setembro de 2008, o Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, informou que seriam lançados os editais para concessão de serviços em alguns parques nacionais, incluindo o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos. Em dezembro de 2008, a coordenação de visitação do ICMBio informou que o projeto básico e o edital de concessão sofreram algumas modificações em relação à primeira versão, principalmente no que diz respeito ao formato da concessão e aos encargos previstos para os concessionários. Apesar da autorização para abertura do procedimento licitatório, o edital de concessão ainda não havia sido lançado até fevereiro 2009. O processo de concessão dos serviços – incluindo a contratação dos estudos de capacidade de suporte e viabilidade econômica, a elaboração de várias versões do termo de referência e do edital de concessão, a consulta pública, as reuniões com os empresários locais – completou 10 anos em 2008, considerando que as primeiras discussões sobre o tema surgiram em 1998.

De acordo com as entrevistas realizadas com o chefe do parque e a representante da coordenação de visitação do ICMBio, pode-se inferir que os principais fatores que dificultam o processo de concessão dos serviços no parque são a constante mudança dos representantes do ICMBio envolvidos no processo, a descontinuidade dos fluxos burocráticos necessários para efetivar a concessão, pois as fases são interrompidas em função de prioridades do órgão e do contexto político (em 2007 o ICMBio passou por um longo período de greve) e a falta de clareza em relação ao formato da concessão (tipo de embarcação, preço dos serviços etc.)

As propostas do modelo da concessão do PNMA estão fundamentadas no plano de uso público da UC, no estudo de viabilidade econômica e no estudo de capacidade de suporte. O plano de uso público salienta que as condições da unidade (ambiente marinho, distância do continente, atividade de mergulho) dificultam a concessão individual de atividades, principalmente devido aos custos operacionais. A concessão deveria abranger vários serviços como o transporte, o pernoite embarcado, o mergulho, a observação de baleias. Para tanto, cada “lote” de concessão deve apresentar os requisitos básicos em

termos de qualidade do serviço, segurança, critérios ambientais, além da qualificação dos recursos humanos envolvidos, considerando as diferentes atividades. Por exemplo, no caso do mergulho ou da observação de baleias, todos os profissionais envolvidos devem estar devidamente capacitados e habilitados.

O formato da concessão, incluindo os seus principais objetivos e a maneira como será organizada, é influenciado por uma série de fatores que vão desde o zoneamento da área até as oportunidades de visitação identificadas no plano de manejo ou no plano de uso público. Um item que incide sobre o processo de concessão identificado no depoimento do chefe do parque e de outros gestores é a definição do público-alvo que irá acessar os serviços. Isto é, qual é o 'tipo' de visitante que o parque pretende atrair? Quais são os objetivos que a visitação deve buscar? Desde o início da discussão sobre o processo de concessão no PNMA, alguns gestores do parque entendiam que a área deveria atrair um turismo 'diferenciado', 'especializado', com foco nas visitas de maior duração e com pernoite, que tivessem como principal objetivo o mergulho, a observação de baleias e o conhecimento sobre a biodiversidade local. Este 'tipo' de turista, no ponto de vista dos gestores, seria mais interessante do que o 'visitante de um dia', também chamado de maneira pejorativa de 'farofeiro', que visita o parque no estilo "bate-e-volta" e que não está muito interessado nas atividades de mergulho. A justificativa é que o produto do tipo 'pernoite' oferece uma maior variedade de experiências e é mais procurado por visitantes interessados e 'conscientes'. Por outro lado, o 'visitante de um dia', mais frequente no verão, pode significar uma oportunidade para sensibilizar outros 'tipos' de turistas e, ao mesmo tempo, atender um segmento maior da sociedade, sem que isso signifique, necessariamente, um maior impacto ambiental. A sazonalidade é uma característica intrínseca ao turismo e representa um fator crucial para o planejamento da visitação, pois ocasiona períodos de maior ou menor procura por determinado serviço ou atividade.

Em que pese a viabilidade econômica dos empreendimentos, pois a dinâmica de visitação no parque registra uma maior procura por visitas de um dia, ao priorizar um determinado 'tipo' de turista, a política de visitação pode restringir o acesso e, de certa forma, elitizar a visitação. A discussão sobre o público-alvo dos serviços no parque remete às 'variações' em torno da noção de turismo em contato com a natureza que, em função de características como tamanho do grupo, mínimo impacto, espírito de 'aventura' e 'solitude', podem engendrar uma visão mais restrita, segmentada e, em certa medida, preconceituosa do uso público nestas áreas.

A modalidade concessão é comumente aplicada quando o desenvolvimento da atividade requer um investimento significativo em termos dos equipamentos e da infraestrutura necessária para a sua realização. Neste sentido, o plano de uso público (2003) ressalta que:

A visitação embarcada ao arquipélago é uma atividade que exige equipamentos e procedimentos de operação com elevado investimento inicial e alta capacidade de suporte financeiro para a manutenção durante os primeiros anos, até que seja recuperado o investimento. Isso, de certa forma, diminui a possibilidade de realização dessa atividade pela comunidade local, embora se espere que os empresários locais consigam se adaptar à nova situação (2003, p. 64)

Neste sentido, o documento aponta algumas possibilidades para a “inserção da comunidade” no processo de concessão de serviços nas ocupações relacionadas à tripulação das embarcações (mestres e marinheiros), condutores de visitantes, condutores subaquáticos. Além destas alternativas de postos de trabalho vinculados aos serviços de apoio à visitação, foram levantadas questões relacionadas ao potencial do local como a cultura, os atrativos situados fora do parque, a culinária e o artesanato. Estes itens podem fortalecer a cadeia produtiva do turismo e, conseqüentemente, incrementar o desenvolvimento socioeconômico local.

O desenvolvimento de roteiros organizados pela comunidade local vem sendo incentivado por alguns atores e empresários locais. Estas alternativas podem inclusive aumentar o tempo de permanência dos turistas no município de Caravelas, pois eles em geral frequentam apenas o parque. Um exemplo é a visita às comunidades ribeirinhas que vivem próximas aos manguezais da área denominada Ilha do Cassurubá. Em 2002, o Projeto Manguezal, elaborado pelo Centro de Pesquisa e Gestão dos Recursos Pesqueiros do Litoral Nordeste, definiu o ecoturismo como um de seus subprojetos. Foi elaborado um diagnóstico sobre as potencialidades e oportunidades de implementação do ecoturismo, resultando na definição de diretrizes e recomendações para o desenvolvimento da atividade na região. O turismo é encarado como uma das alternativas econômicas viáveis para o local, considerando a utilização sustentável dos recursos naturais e o fortalecimento das iniciativas de base comunitária (OLIVEIRA, 2007). Neste contexto, o potencial do turismo de base comunitária tem sido utilizado como “bandeira” contra empreendimentos considerados prejudiciais em termos ambientais, culturais e socioeconômicos como, por exemplo, a carcinicultura. No primeiro semestre de 2008, a região de Cassurubá foi alvo de conflitos acirrados entre empresários locais, dispostos a investir num empreendimento de carcinicultura, e ambientalistas e movimentos sociais, que defendem a criação de uma reserva extrativista na área.

7.2.3 Do público e do privado na perspectiva dos prestadores de serviços do parque nacional marinho dos abrolhos

Os serviços relacionados ao transporte, mergulho e alimentação no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos são realizados por cinco empresas sediadas no município de Caravelas e uma empresa sediada em Nova Viçosa (BA) (ver Quadro 7.4 no final da seção com o perfil das empresas que atuam no parque). As Figuras 7.11 e 7.12 mostram uma das embarcações (Horizonte Aberto) utilizada na visita ao Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.



Figura 7.11 – Embarcação utilizada no transporte de visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.
Autora: Camila Rodrigues
Data: julho de 2007.



Figura 7.12 – Embarcação utilizada no transporte de visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.
Autora: Lucila Egydio
Data: julho de 2007.

Foram entrevistados os proprietários das seguintes instituições/empresas¹³⁵:

- 1- Abrolhos Turismo/Coral de Fogo (equipamentos e instrutores para mergulho);
- 2- Abrolhos Embarcações
- 3- Apecatú Expedições
- 4- Horizonte Aberto
- 5- Paradise
- 6- Sanuk

Estas empresas estão credenciadas e autorizadas a realizar o transporte dos turistas em embarcações até o arquipélago dos Abrolhos, conforme o disposto na Portaria nº 72-N, de 2 de junho de 1998. A autorização não é onerosa e é expedida junto à administração do parque. Para cada dia de visita são expedidas autorizações para, no máximo, 15 embarcações, que devem apresentar um número de ingressos correspondente ao número de visitantes e aos dias de permanência. Os ingressos são vendidos à parte pelas empresas, que no final de cada mês prestam conta ao parque e depositam o dinheiro com rubrica específica de arrecadação do IBAMA.

Além de cumprir o disposto na portaria supracitada, as embarcações devem atender às exigências da Marinha para o transporte de passageiros, ter o registro da EMBRATUR para transporte de passageiros e observar os procedimentos relacionados aos padrões ambientais e de segurança para a operação de embarcações e do mergulho no parque. Este conjunto de regulamentações e normas são os instrumentos que orientam a visitação no parque nos últimos dez anos. Desta forma, a atuação das empresas no parque é mediada por um credenciamento e uma autorização para a prestação de serviços de apoio à visitação.

Quando indagados sobre o seu conhecimento da base legal para a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, os empresários citaram o Plano de Manejo, o Plano de Uso Público, a Lei de Crimes Ambientais e o projeto básico para a concessão dos serviços de apoio à visitação no parque (divulgado em 2006). Apenas um empresário citou a Lei 8.666, que dispõe sobre a licitação pública.

No que diz respeito às experiências e ao conhecimento sobre a concessão de serviços em outros parques nacionais, apenas dois empresários citaram ter conhecimento do caso do PN do Iguaçu, porém nunca estiveram lá. A experiência do PN Iguaçu foi apresentada durante uma palestra sobre a concessão de serviços em parques nacionais dada pelo

¹³⁵ As entrevistas foram realizadas em julho de 2007. Após este período, a dinâmica de propriedade das empresas sofreu alterações, pois um empresário da região comprou as empresas Paradise e Abrolhos Embarcações e a empresa Costa Azul, sediada em Nova Viçosa. Os antigos proprietários continuam trabalhando nas empresas, porém ocupam outros cargos. As empresas que continuam com os mesmos proprietários são: Apecatú Expedições, Horizonte Aberto e Sanuk. A agência de viagens Abrolhos Turismo não possui embarcações, apenas comercializa os passeios das outras empresas. O proprietário desta empresa é o mesmo da Coral de Fogo, que fornece aluguel de equipamentos, instrutores e cursos de mergulho.

ICMBio, como parte do processo de “sensibilização” para o estabelecimento dos contratos de concessão.

Os empresários foram unânimes em afirmar que o parque nacional é o principal produto de suas empresas. No entanto, os empresários citaram outros atrativos na região como a observação de baleias, o passeio pelo centro histórico do município de Caravelas, o manguezal, o ponto de mergulho chamado “parcel das paredes”, as praias do litoral do extremo sul da Bahia e as praias de Caravelas. Não foi difícil para os entrevistados citar outros atrativos, mas é certo que o parque nacional é o “carro-chefe” do turismo na região.

Caso o parque tenha de ser fechado para manutenção, recuperação de infra-estrutura ou mesmo por falta de condições mínimas de gestão, os empresários salientaram que a medida irá afetar significativamente o funcionamento de suas empresas e o comércio local, pois os serviços de alimentação, hospedagem, entre outros, dependem dos turistas que visitam o parque. A possibilidade de se fechar o parque para a visitação em função da carência de funcionários e de infra-estrutura mínima foi aventada durante uma reunião do conselho consultivo realizada no dia 16 de maio de 2007. Na ocasião, os membros do conselho consultivo e o chefe do parque assinaram uma carta endereçada à ex-ministra Marina Silva. O conteúdo da carta manifestava a preocupação com a situação precária da unidade e listava uma série de demandas que deveriam ser solucionadas em curto prazo, sob risco de fechamento do parque num prazo de 45 dias a contar da data de assinatura da “carta-manifestação”. Durante esse prazo algumas ações foram encaminhadas por parte do IBAMA para reverter a situação, como o deslocamento de mais um analista ambiental para a unidade, porém a lista de demandas não foi atendida por completo. As demandas incluíam itens básicos para a manutenção da unidade como: conserto da principal embarcação da unidade, recuperação de dois veículos necessários para a operação mínima do parque, viabilização dos suprimentos para o funcionamento e manutenção da unidade, fortalecimento da equipe de funcionários do parque.

No dia 04 de julho de 2007, durante uma reunião da comissão de uso público do parque nacional, o chefe da unidade expôs a situação e foi aberto um debate sobre as alternativas para o funcionamento do parque. A “ameaça” de fechamento do parque mobilizou os empresários que, em conjunto com a equipe do parque, discutiram ações em curto e médio prazos que pudessem reverter a situação. Por um lado, o chefe da unidade estava preocupado com a proteção e a gestão da área. Por outro, os empresários estavam preocupados com os seus rendimentos e com as viagens que já haviam sido agendadas. Embora os empresários estivessem revoltados com o “descaso” da esfera pública e acreditassem que é dever do Estado manter as condições mínimas do parque, a maioria parecia disposta a contribuir, até mesmo financeiramente, para a manutenção das atividades básicas do parque como, por exemplo, o salário do guarda-parque que fica

sediado na ilha de Santa Bárbara. Alguns posicionamentos dos empresários apontam também para a preocupação com o desenvolvimento da região, pois o turismo no parque dinamiza o comércio e os serviços locais:

O fechamento do parque vai afetar completamente a minha empresa. Eu tenho oito funcionários fixos, eu contrato mão-de-obra local, eu terceirizo o mergulho, que emprega mais quatro pessoas. Vai afetar a cidade inteira. O comércio local depende disso e eu dou preferência ao comércio local. Tem uma senhora que lava a roupa de cama do barco e que está formando a filha dela em enfermagem com esse dinheiro. Se não fosse esse dinheiro eu não sei como ela iria pagar o cursinho da filha dela. Eu trabalho com o mercado daqui, apesar do mercado ser um pouco mais caro do que o da cidade mais próxima que é Teixeira de Freitas. Eu prefiro pagar um pouquinho mais caro, mas saber que emprego pessoas daqui (prestador de serviços que atua no parque, julho de 2007).

Contudo, este entendimento não é generalizado, pois existem os que preferem seguir para outro destino turístico a enfrentar as dificuldades e descontinuidades da gestão do parque.

Ou você faz logo a concessão ou você chega para o empresário e diz, você vai ter cinco anos. Porque eu botei na minha cabeça assim, acontece a concessão, eu não posso concorrer, eu pego os meus barcos e vou embora. Eu já tive a idéia de comprar um local para ter minha agência, mas esse espaço é alugado. Comprar um barco é fácil, ele é móvel, você pode tirar ele daqui um dia. (prestador de serviço que atua no parque, julho de 2007).

O investimento necessário para a prestação de serviços na unidade está em grande parte mobilizado nas embarcações que transportam os visitantes até o arquipélago. Além da estrutura comercial necessária para a venda dos pacotes para visitar o parque, o empresário mobiliza uma parte significativa de seu capital na embarcação. Isso dá ao empresário certa autonomia para mudar a área de atuação caso o negócio no parque se torne menos vantajoso. Enquanto a concessão não se viabilizar e os concessionários não firmarem o contrato com o ICMBio, o negócio pode ser desfeito a qualquer momento, sem prejuízo de cláusulas contratuais ou investimentos realizados em grande empreendimentos, por exemplo.

Os empresários entrevistados participam das reuniões do conselho consultivo. Um representante da associação de proprietários de embarcação de turismo é o membro formal do conselho consultivo no parque. O conselho consultivo do parque foi criado em 2002 e apresenta a seguinte composição:

- chefe do PARNAM Abrolhos
- um representante do Centro de Recursos Ambientais – governo do Estado da Bahia;
- um representante da Prefeitura Municipal de Alcobaça;
- um representante da Prefeitura Municipal de Nova Viçosa;
- um representante da Prefeitura Municipal de Prado;
- um representante da Prefeitura Municipal de Caravelas;

- um representante da Marinha do Brasil;
- um representante do Parque Nacional do Descobrimento;
- um representante da Reserva Extrativista Marinha do Corumbau;
- um representante da Colônia de Pesca Z-25;
- um representante da Colônia de Pesca Z-24;
- um representante da Colônia de Pesca Z-23;
- um representante da Colônia de Pesca Z-29;
- um representante da organização não-governamental Conservação International;
- um representante da organização não-governamental Instituto Baleia Jubarte;
- um representante da organização não-governamental Associação Pradense de Proteção Ambiental;
- um representante da Associação de Proprietários de Embarcação de Turismo;
- um representante do Instituto de Apoio e Proteção Ambiental.

Existem comissões temáticas no âmbito do conselho consultivo do parque, cuja finalidade é aprofundar e ampliar as discussões sobre temas específicos, como fiscalização, educação ambiental, comunicação e cultura, pesquisa e uso público. As comissões são formadas por conselheiros e convidados identificados com cada tema. Os temas debatidos nas comissões temáticas são encaminhados na forma de propostas para o conselho consultivo.

A análise dos dados coletados no trabalho de campo deixa transparecer que o conselho gestor, principalmente a comissão temática de uso público, tem funcionado como um dos principais instrumentos de gestão da UC. Destacam-se dois aspectos observados na dinâmica dos trabalhos da comissão, que podem fortalecer a relação de parceria entre os prestadores de serviços e o parque: a transparência no processo de gestão e a legitimação dos interesses e direitos frente ao uso do parque nacional.

O primeiro ponto trata da clareza com a qual os assuntos relacionados à gestão da UC foram abordados e discutidos no âmbito do conselho. A partir do momento em que os assuntos relacionados aos recursos necessários para a gestão adequada da UC são compartilhados com os membros do conselho, tanto as potencialidades, quanto os obstáculos, são trabalhados a partir de uma perspectiva co-responsável e condizente com a realidade da gestão da área.

A questão da transparência também vale para a legitimação dos direitos e responsabilidades frente ao uso do espaço público. Pode-se dizer que o interesse econômico dos prestadores de serviços é legítimo quando se considera, por exemplo, os investimentos realizados para a manutenção da qualidade dos serviços e para a minimização dos impactos prejudiciais ao ambiente local. A participação “interessada” dos atores econômicos indica o comprometimento frente ao uso destes recursos, pois são

elementos-chave que compõem o produto turístico comercializado por suas empresas. (RODRIGUES & LOURENÇO, 2006, p. 244).

Com relação às parcerias entre as empresas e o parque para o desenvolvimento de atividades de apoio ao manejo e à conservação, os pontos mais citados foram o transporte de mantimentos e equipamentos até o arquipélago e a disponibilização de vagas nas embarcações para pesquisadores e funcionários do parque. Como o parque dispõe apenas de um barco (na ocasião da pesquisa de campo, em julho de 2007, o único barco do parque estava no conserto), o chefe do parque solicita o apoio dos empresários, porém salienta que alguns não encaram este “acordo” de maneira positiva. Outra atividade citada foi o apoio às atividades de fiscalização, de educação ambiental, e de busca e salvamento.

As parcerias são informais e dependem muito da abertura e da disponibilidade de cada empresário. Com a formalização dos serviços via concessão, o chefe da unidade acredita que este “apoio” ficará mais claro e objetivo, pois os concessionários terão encargos relacionados à gestão e manutenção das atividades de visitação. O depoimento de alguns empresários deixa transparecer um caráter de ajuda e não de responsabilidade e obrigação implícita, visto que estão explorando economicamente uma área pública, com características naturais relevantes, criada com objetivo de conservação.

Ajudar a gente sempre ajudou, com serviços diversos, os mais diversos que você pode imaginar, com alimentos, até mesmo em espécie a gente já contribuiu. A gente sempre tentou seguir aquilo que está como referência no plano de manejo. Então a gente tenta fazer todas as atividades pertinentes ao parque, a gente tenta fazer o mais dentro do consenso possível. Mas não temos nenhum plano. Todos os meus funcionários aqui, principalmente os mergulhadores, que são as pessoas que estão diretamente ligadas ao parque, todos procedem de uma maneira tal que faz com que a educação ambiental dentro do parque seja respeitada. Mas é uma coisa completamente informal, mais por uma caridade nossa do que qualquer outra coisa. O parque nunca teve um plano direto para lidar com os seus prestadores de serviços. O que a gente faz mesmo são coisas de consenso, várias reuniões para ver como a gente poderia estar auxiliando e trabalhando isso aí, inclusive com os próprios clientes, com palestrinhas antes da ida até o parque nas quais a gente diz o que pode e não pode ser feito. (prestador de serviços que atua no parque, julho de 2007).

O conjunto de informações fornecidas aos visitantes, bem como a forma como são trabalhadas, dependem da prioridade atribuída pelas empresas ao caráter educativo relacionado à conservação da natureza. Um item citado por todos os empresários foi o fornecimento de informações sobre procedimentos de segurança durante o passeio. As informações sobre o conceito e as funções do parque nacional foram citadas pela metade dos empresários entrevistados e apenas um empresário não citou o fornecimento de informações sobre os conceitos específicos do parque nacional. Neste contexto, o prestador de serviços de apoio à visitação pode assumir uma dupla função. Ao mesmo tempo em que presta um serviço, como o transporte em embarcações, ele fornece informações sobre o

parque e atua na sensibilização dos visitantes sobre a importância de sua preservação. É interessante observar que todos os entrevistados entendem o visitante como um cidadão que tem direitos e responsabilidades com relação ao uso do espaço público, mas também como um consumidor que deseja ter acesso aos atrativos do parque nacional e satisfazer os seus desejos durante a visita.

Os empresários citaram algumas ações pontuais que realizam durante a visita para minimizar os possíveis impactos ambientais e sociais indesejáveis: reciclagem do lixo produzido, utilização de copos e materiais reutilizáveis, aumento da caixa de esgoto da embarcação, divulgação e observação das regras de mínimo impacto em ambientes recifais (proibição de usar luvas, cuidado ao utilizar as nadadeiras, não alimentar os peixes), palestras educativas e preventivas para os visitantes, treinamento dos funcionários. Um empresário salientou que ele apenas cumpre as exigências do IBAMA. A administração do parque estabeleceu algumas regras para as embarcações e as atividades de mergulho, regras essas que são divulgadas durante as reuniões da comissão de uso público e comunicadas oficialmente pela chefia do parque. Percebe-se que a busca de alternativas que minimizem os efeitos indesejáveis da visitação depende do perfil do empresário e de sua disposição de cooperar com a gestão da visitação. Existe a obrigação do empresário em cumprir determinadas regras colocadas pelo parque, mas ele também pode assumir um posicionamento mais pró-ativo no sentido de promover a sustentabilidade da atividade e até mesmo 'usar' (aproveitar) essa característica como um diferencial frente a outras empresas.

Na opinião dos prestadores de serviços, as principais dificuldades no desenvolvimento de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais são o equilíbrio entre a viabilidade econômica e a oferta de serviços com qualidade e preços acessíveis, de um lado, e a preservação da identidade e da função do parque nacional, de outro. Além das opções de respostas presentes no questionário, os entrevistados salientaram a indefinição do poder público sobre a dinâmica de prestação de serviços no parque e a falta de "visão de negócio" do IBAMA.

Para mim, a pior coisa é o IBAMA não se decidir, porque está rolando há anos essa história de concessão e ela não acontece. O IBAMA dá apenas seis meses de credenciamento e por isso nenhum empresário pode fazer um investimento em longo prazo se ele só tem, a priori, o direito de fazer o que ele faz, durante seis meses. Existe essa falta de definições do IBAMA e o empresário acaba pagando por isso. Não adianta ter funcionários no IBAMA que são cheios de boa vontade, pois é uma política do arco da velha, em que nada funciona. A compensação ambiental fica lá parada por anos e, de repente, o guarda-parque não tem o que comer e o empresário tem que dar de comer ao guarda-parque. Isso não existe! Ao mesmo tempo, as cobranças do IBAMA são super importantes, a gente tem que atender, não sou contra isso, porque são exigências que tratam de segurança e proteção do meio ambiente e eu estou de acordo com elas. Agora, a cobrança por parte deles é imensa e eles não têm um plano, não têm uma administração razoável, com um mínimo de organização, nada. Isso é o que mais prejudica (prestador de serviços que atua no parque, julho de 2007).

As dificuldades apontadas pelos prestadores de serviços revelam um descompasso entre o “tempo” do empreendedor e o “tempo” do gestor. A indefinição do poder público na implementação da concessão de serviços pode significar um fator de instabilidade na dinâmica dos prestadores de serviços, pois o investimento realizado em capacitação, segurança, qualidade e conforto não garante que determinada empresa vá ganhar a licitação e conseguir operar no parque. Os prestadores que atuam no parque hoje podem ou não ser os mesmos que irão operar após o processo da concessão. Alguns depoimentos deixam transparecer a falta de estímulo para investir numa atividade que não tem garantia. Esta situação, na visão de um antigo prestador de serviços no parque, afeta o desenvolvimento do turismo em toda a região.

Já convivi com vários chefes do parque. A indefinição é o que inibe todo o crescimento, há 16 anos que se ouve falar que o parque vai fechar ou que vai ter uma concessão. Como o empreendedor pode investir numa situação dessa? Agora nós estamos na corda bamba, porque o processo de concessão está sendo falado desde uns dois a três anos, mas amiúde... agora está para sair, esse ano sai... Como pode qualquer empreendedor investir se até o final do ano tudo pode ser mudado? Por isso você deixa de participar de feiras, de congresso, de capacitação de pessoal, de aplicação em folder, panfletagem, anúncio em jornal, revista, televisão. Isso tudo fica parado. Investimentos em equipamentos ou até mesmo aqui em terra também param. Essa indefinição do poder público atrapalhou muito e continua atrapalhando o investimento aqui na região. Porque não é só a questão do barco que faz o turismo, é o contexto que envolve o turismo na região, a vinda de novas agências, a vinda de novos empreendimentos, desde o carrinho de cachorro-quente, o cara que vende coco, o restaurante, o cara da camiseta, a van, o ônibus. O parque é o carro-chefe de toda essa região. Se não há uma definição do parque, o resto fica tudo a ver navios, literalmente (prestador de serviço que atua no parque, julho de 2007).

O investimento de médio prazo em qualidade e segurança por parte das empresas que operam no parque pode ser um fator decisivo no processo de seleção para a prestação de serviços. Se, por um lado, o prestador se sente inseguro para investir, por outro a qualificação dos seus serviços e equipamentos é fator essencial para que a sua empresa tenha chances de ganhar uma licitação. Nos últimos cinco anos, de acordo com o chefe do parque, a posição do ICMBio tem sido de incentivar a capacitação e o aprimoramento dos serviços por parte dos prestadores locais para que eles concorram no processo licitatório em condições favoráveis.

Um outro ponto que reflete o descompasso entre o ICMBio e os prestadores de serviços diz respeito à viabilidade econômica dos empreendimentos. O art. 29 do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, prevê que a autorização para exploração de bens e serviços em UC deve estar fundamentada no estudo de viabilidade econômica. O referido estudo deve subsidiar a construção da proposta de prestação de serviços de apoio ao turismo, considerando a compatibilização de três aspectos: viabilidade econômica,

capacidade de suporte da visitação e modicidade de tarifa para os visitantes. O estudo funciona como elemento balizador para os gestores avaliarem as propostas apresentadas pelos interessados na concessão. Neste processo, o gestor requer o entendimento de alguns conceitos básicos de viabilidade econômica para permitir a construção de um equilíbrio entre os interesses do Estado e os dos prestadores de serviços.

Na opinião de um empresário local, a falta de “visão de negócio” por parte do ICMBio ocasiona uma compreensão equivocada sobre o conjunto de serviços oferecidos na visita ao parque nacional. Esse ponto está relacionado à discussão realizada no quinto capítulo sobre o viés mercadológico que permeia a prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. Os gestores e analistas ambientais dos parques nacionais são “cobrados” por uma função que requer a compreensão de conceitos de mercado, negócios e operação turística, conceitos esses que estão distantes da formação e das atribuições rotineiras dos funcionários do parque ou são colocados em segundo plano frente às atividades de proteção e fiscalização.

No caso do diagnóstico econômico [estudo de viabilidade econômica] contratado pelo IBAMA, ninguém falou em termos do *trade* turístico e sim da individualidade de cada um. Uma coisa é você encarar o cidadão que tem um barquinho isolado, a outra coisa é você falar de um empreendimento turístico de grande porte, com um conceito de mercado de turismo mesmo. O diagnóstico foi tratado assim – qual é o barco que vai fazer o passeio para Abrolhos e quanto que ele tem que cobrar. Mas não é apenas isso, por trás disso, do transporte, tem um conjunto de coisas, que o barco acaba oferecendo e representando (não desmerecendo a importância de levar as pessoas, mas isso não é nada perto de outros contextos) (prestador de serviço que atua no parque, julho de 2007).

O “contexto” mencionado no depoimento acima diz respeito ao conjunto de serviços que estão vinculados à visitação no parque. O preço cobrado pelo transporte até o arquipélago envolve custos com alimentação, bebidas, equipamentos de segurança, barqueiros, condutores de visitantes, instrutores de mergulho. Ou seja, o serviço prestado não se restringe ao transporte de visitantes em embarcações, mas envolve o fornecimento de outros itens que podem encarecer o passeio. Atualmente, de acordo com informações fornecidas pelos funcionários do parque e pelos próprios empresários, a qualidade do serviço varia bastante de uma empresa para outra. Para o chefe da unidade, o processo de concessão irá permitir a padronização dos serviços prestados. Independentemente da empresa que o visitante escolher, ele deve ser atendido com qualidade e segurança.

Com relação à responsabilidade pela prestação dos serviços de apoio à visitação no parque, os empresários consideram que os serviços de hospedagem, alimentação e transporte devem ser desenvolvidos por terceiros (prestadores de serviços). Já quanto aos serviços de guiagem e a distribuição de mapas, folhetos, guias, entendem que tanto o ICMBio quanto os prestadores de serviços podem se responsabilizar por eles. Apenas um

empresário acredita que a cobrança de ingresso pode ser realizada por terceiros. O restante considera que esta atividade é responsabilidade do ICMBio. Esse posicionamento pode estar relacionado ao fato de que atualmente os empresários são responsáveis pelo recolhimento da taxa de ingresso dos visitantes. Essa situação tem provocado alguns desentendimentos por parte dos turistas e mesmo dos empresários, que entendem que essa não é uma função adequada para as empresas, pois, como afirma um empresário local, “o ingresso é dinheiro público”. A questão da cobrança de ingresso será abordada novamente nesta seção.

Os prestadores de serviços consideram que as principais funções da empresa no parque nacional são o fornecimento de serviços com qualidade e segurança para os visitantes e a minimização dos impactos ambientais das atividades de visitação. Apenas um prestador citou a função de promover o desenvolvimento do turismo nas áreas de influência do parque nacional.

A concessão é encarada pelos prestadores de serviços como uma forma de o IBAMA dividir a responsabilidade com relação ao impacto ambiental e à segurança do visitante no parque nacional. Metade dos prestadores de serviços entrevistados concorda que a prestação de serviços por terceiros pode maximizar a qualidade da experiência do visitante e minimizar os impactos negativos da visitação. Por outro lado, existem os que acreditam que a minimização dos impactos depende em grande medida da infra-estrutura do parque e dos funcionários responsáveis pela fiscalização e monitoramento da atividade.

Destacam como um ponto favorável na relação com o ICMBio a abertura por parte da administração da unidade para discutir a gestão da visitação em conjunto com as empresas. Entendem que o ICMBio precisa definir as “regras do jogo” para que os prestadores de serviços possam se planejar e atuar em parceria com o parque. O credenciamento e, futuramente, a concessão, possibilita que a empresa tenha “a chancela de vender um serviço legal, que é preservado, organizado, normatizado”, como salienta uma empresária local.

Um ponto positivo na relação com o IBAMA é que as empresas começaram a ser encaradas como parceiras. O IBAMA não entendia a relação desta forma até pouco tempo, trabalhava contra o empresariado. Pela minha experiência, essa mudança é recente. Nós tivemos outros diretores de parque que achavam que o empresário é inimigo e pronto, a conduta era essa. No fundo, eu acho que um pode ajudar o outro. A gente tem que trabalhar junto, não cabe mais uma situação do IBAMA lá e o empresário cá. Na minha opinião, a função primeira do IBAMA é a educação ambiental, tudo começa por aí. E sim, lógico, reprimir o infrator, mas quando eu vim para cá em 98, a função primeira era punir o infrator, reprimir, e não o mais importante, que é a educação ambiental (prestador de serviço que atua no parque, julho de 2007).

Os entrevistados percebem como pontos problemáticos na relação com o ICMBio a

indefinição da instituição sobre o cronograma e o formato da concessão e a carência de infra-estrutura física e de recursos humanos para gerir minimamente a visitação e fiscalizar o parque.

Com relação aos encargos dos prestadores de serviços, não existe repasse financeiro para o parque, como um percentual fixo dos rendimentos auferidos. Os entrevistados citaram como um “encargo” a questão da cobrança de ingressos, realizada por eles no momento em que o visitante paga pelo serviço de transporte até o arquipélago. As empresas recolhem a taxa de ingresso e depositam o valor corresponde ao número de visitantes no banco com um boleto específico em nome do ICMBio. O controle do número de visitantes de cada empresa é realizado mensalmente pelo ICMBio e a checagem do número de visitantes é conferida pelo guarda-parque no momento em que ele aborda as embarcações que chegam ao parque. Esta situação não é formalizada e gera certo incomodo entre os empresários, pois eles têm que se responsabilizar temporariamente por um dinheiro público. Uma empresária conta que, certa vez, um turista solicitou o recibo do valor do transporte juntamente com o valor do ingresso. Ela explicou que eram coisas diferentes, mas o turista não entendeu e exigiu um recibo com o valor total pago para a visita. Ela teve que pagar o imposto sobre o valor total e não apenas sobre os serviços prestados. Além da questão do ingresso, foi citado também como ‘encargo’ o transporte de funcionários do parque e de mantimentos e equipamentos para a ilha de Santa Bárbara.

Como salientado no item anterior, o projeto básico que orienta a elaboração de propostas ao edital de concessão, divulgado em 2006, previa a contratação, por parte dos vencedores da licitação, de um quadro mínimo de funcionários para o parque. Este encargo não foi bem recebido pelos prestadores de serviços, como ressalta uma empresária local:

O projeto lançado para consulta diz que os empresários vencedores terão que “banciar” o parque. Isso é economicamente inviável, bancar, pagar guarda-parque, funcionário. É uma coisa de que eu discordo totalmente porque o governo tem que fazer o seu papel. Eu não sou contra colaborar de alguma forma, pagar alguma coisa. Agora, o que é papel do governo, é papel do governo, e na minha opinião, o mínimo é que ele mantenha os funcionários dele, inclusive o guarda-parque. Se eu cometer uma infração, como é que o guarda-parque vai me multar, se quem paga o serviço dele sou eu? Não existe isso. (prestador de serviço que atua no parque, julho de 2007).

Na opinião dos empresários o recurso arrecadado com o ingresso para acessar o parque deveria ser aplicado principalmente em fiscalização. Outros pontos que deveriam ser contemplados com esta arrecadação seriam as atividades de educação ambiental e de apoio ao turismo.

Com relação à cobrança de ingresso, os resultados das entrevistas apontam que a maioria dos entrevistados discorda do aumento do ingresso como uma forma de diminuir a

pressão do turismo na unidade.¹³⁶ Essa é uma questão que está distante da realidade local, pois, como apresentado na caracterização do PNMA, o número de visitantes do parque diminuiu consideravelmente nos últimos anos. No entanto, concordam que os parques nacionais devem adotar uma política diferenciada de preços e tarifas para os visitantes locais, nacionais, estrangeiros, grupos de escolas, etc.¹³⁷

¹³⁶ 1 concorda; 5 discordam.

¹³⁷ 4 concordam; 1 discorda; 1 não soube responder.

serviços de transporte em embarcações, observação de fauna, pernoite embarcado, mergulho	origem do proprietário ou representante da empresa/instituição	grau de escolaridade	áreas de atuação	número de funcionários	origem dos funcionários	tempo que atua no parque
Abrolhos Embarcações	Alcobaça	não informado	transporte de turistas, aluguel de equipamentos, observação de baleias	11	4 de Alcobaça e o restante de Caravelas	desde 82
Apecatú Expedições	Rio de Janeiro	Superior	transporte de turistas, mergulho, pernoite embarcado, observação de baleias	6 funcionários, mais os instrutores de mergulho contratados	2 de São Paulo e o restante de Caravelas e Alcobaça	6 meses
Horizonte Aberto	Rio de Janeiro	superior incompleto	transporte de turistas, passeio náutico, mergulho, pernoite embarcado, observação de baleias	8	7 são de Caravelas e 1 de outro Estado	desde 1998
Paradise	Caravelas	2º grau	transporte de turistas, mergulho, aluguel de equipamentos	3	Caravelas	19 anos
Sanuk	Rio de Janeiro	superior incompleto	passeio náutico, pernoite embarcado, observação de baleias	2	Caravelas	8 anos e 6 meses
outros serviços						
Abrolhos Viagens	Bonfim (BA)	superior	agência de viagens, turismo receptivo, venda de passeios náuticos das empresas locais	11	2 de São Paulo e o restante de Caravelas	20 anos
Coral de Fogo	Bonfim (BA)	superior	aluguel de equipamentos de mergulho, instrutores de mergulho, cursos de mergulho	11	2 de São Paulo e o restante de Caravelas	20 anos

Quadro 7.4 – Informações sobre as empresas que atuam no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.
Fonte – pesquisa de campo realizada em julho de 2007.

7.2.4 Perfil dos visitantes

A origem dos visitantes entrevistados no Parque Nacional Marinheiros dos Abrolhos é predominantemente da Região Sudeste, sendo 44% de São Paulo, 22% do Rio de Janeiro, 13% de Minas Gerais e 8% do Espírito Santo. Apenas 5% dos visitantes são do Estado da Bahia. A Tabela 7.18 apresenta a correlação entre a origem dos visitantes e a resposta da questão “É a primeira vez que visita o parque?”.

Tabela 7.18 – Correlação entre a origem dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos e a questão “É a primeira vez que visita o parque?”

		UF- origem do visitante									
		A L	BA	DF	ES	MG	PR	RJ	RS	SC	SP
Primeira vez que visita o parque?	sim	1	5	2	6	15	2	25	1	2	49
	não	-	1	1	4	1	1	3	-	-	6

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (2007/2008).

Aproximadamente 86% dos entrevistados visitavam o parque pela primeira vez. Apenas 14% já o haviam visitado antes. Alguns aspectos como a distância, as características do parque (atividades de mergulho) e o preço das atividades de visitação, podem influenciar o retorno ao parque durante outras ocasiões.

A faixa etária dos visitantes se distribui entre 19 e 24 anos (18%), 25 e 34 anos (22%), 35 e 45 anos (29%), 46 e 59 (22%). O restante está entre 15 a 18 anos (6%) e 60 a 65 anos (3%). Mais da metade, isto é, 58% tem curso superior, 12% têm especialização, 10% têm segundo grau, 10% têm mestrado, 2% têm doutorado e 8% não concluíram o segundo grau ou o curso superior. O Gráfico 7.5 apresenta a análise da renda mensal individual dos visitantes.

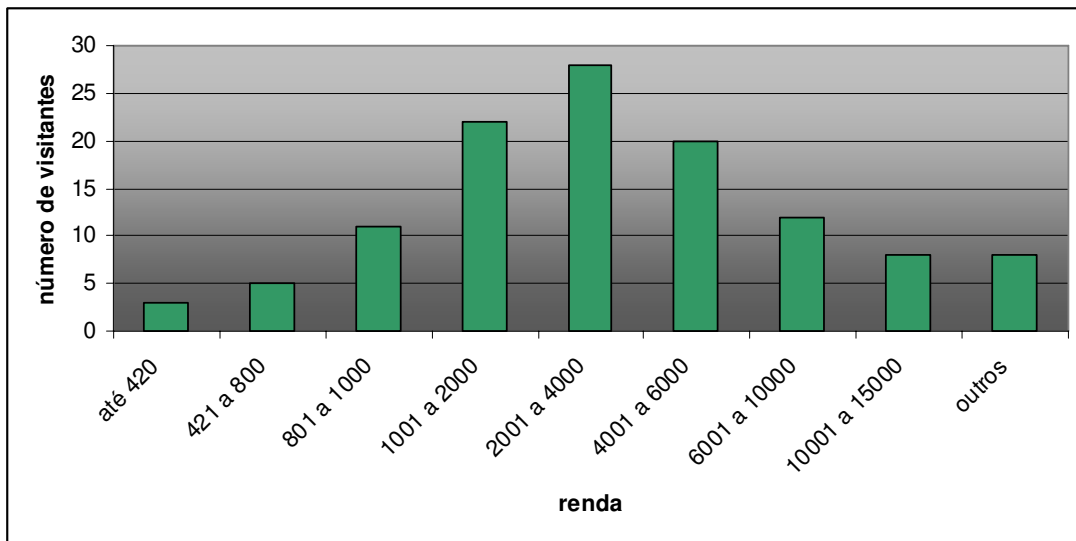


Gráfico 7.5 – Renda mensal individual dos visitantes entrevistados no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos
 Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (2007 e 2008).

A maioria, ou seja, 77% dos visitantes entrevistados não organizou a visita ao parque com uma agência/operadora de viagens. Apenas 23% organizam a visita com uma agência de viagem/operadora de turismo. A facilidade de encontrar informações, prioritariamente via internet, sobre as empresas que operam o transporte e o mergulho no parque pode ser um dos motivos que explicam a organização da viagem de forma independente ou com um grupo de amigos.

7.2.5 Experiência da visita

A definição de parque nacional mais mencionada pelos visitantes é coerente com as principais motivações de visita: ficar em contato com a natureza (36%) e conhecer a biodiversidade (34%). Outras motivações citadas foram: observar pássaros e animais (10%); contemplar a paisagem (10%), respirar ar puro (4%) e praticar esporte (2%). A motivação da visita está intimamente ligada ao contato com a natureza e ao conhecimento sobre a biodiversidade. A Tabela 7.19 apresenta a correlação entre a melhor opção para definir um parque nacional e a principal motivação de visita ao parque.

Tabela 7.19 – Correlação entre a definição de parque nacional e a motivação da visita ao Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

Qual é a melhor opção para definir um parque nacional?	Qual é a principal motivação de visita ao parque?						
	ficar em contato com a natureza	contemplar a paisagem	conhecer a biodiversidade	observar pássaros e animais	respirar ar puro	praticar esporte	outros
uma área criada com o objetivo de conservar a natureza	29	9	28	9	1	1	3
Um local de grande beleza cênica	-	-	1	-	-	1	
uma área que abriga espécies em extinção	3	-	2	1	1	-	1
Um espaço destinado ao lazer da sociedade	-	-	-	-	1	-	-
uma área destinada ao desenvolvimento do turismo em contato com a natureza	11	2	8	2	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007e 2008.

A pesquisa com os visitantes contemplou também um conjunto de questões para identificar a sua percepção com relação à contribuição (monetária ou não) para a conservação do parque nacional, como o pagamento de ingresso para visitar a área ou a sua atuação como voluntário na UC (questão abordada no sétimo capítulo).

O ingresso para entrar no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos é de R\$ 10,00. A maioria dos visitantes entrevistados (58%) considera que o preço do ingresso é razoável, 20% baixo, 19% muito baixo, 2% alto e apenas 1% muito alto. Para analisar a opinião dos visitantes sobre o 'valor', não entendido apenas como preço, é importante considerar alguns aspectos como: a possibilidade de pagar (de acordo com a renda), o grau de satisfação da visita, o benefício pessoal alcançado mediante o pagamento, o conhecimento sobre a aplicação desses recursos, o valor atribuído à conservação da natureza, entre outros.

É possível observar, conforme apresentado na Tabela 7.20, que a alta frequência de respostas "razoável" indica que os visitantes consideram o preço do ingresso aceitável, mesmo entre os que têm uma renda mensal alta comparativamente. Também é possível observar que quase metade dos entrevistados considera o preço baixo e muito baixo, sendo que a renda mensal individual destes visitantes concentra-se principalmente na faixa de R\$ 2.000 a R\$ 6.000.

Tabela 7.20 – Correlação entre a renda mensal individual e a opinião sobre o valor do ingresso para entrar no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

renda mensal individual (R\$)	número de respostas/ valor pago				
	muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
até 420	-	1	1	-	1
421 a 800	-	-	2	2	1
801 a 1.000	-	-	6	4	1
1.001 a 2.000	-	-	15	2	5
2.001 a 4.000	-	2	16	5	5
4.001 a 6.000	-	-	9	6	5
6.001 a 1.0000	-	-	8	2	2
10.001 a 15.000	-	-	5	2	1
outros	1	-	5	2	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Conforme apresentado na Tabela 7.21, a opinião dos entrevistados deixa transparecer que a disponibilidade a pagar um valor mais alto para ingressar no parque se relaciona diretamente ao conhecimento sobre como os recursos obtidos são aplicados, principalmente se a arrecadação vai se refletir em benefícios para a conservação da natureza.

Tabela 7.21 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinhos dos Abrolhos sobre o aumento do ingresso de visitação.

resposta	número de visitantes
Não, acho que o valor da taxa atual é suficiente para manter a infra-estrutura existente	8
Sim, porém com a condição de que parte da taxa seja direcionada para a preservação da natureza	55
Não, pois a melhoria dos serviços e infra-estrutura é uma atribuição do governo	5
Sim, porém gostaria de obter maiores informações sobre como a taxa é aplicada	50
Não, prefiro visitar outros parques e locais com taxas menores	2

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007e 2008.

Na opinião dos visitantes, conforme pode ser observado na Tabela 7.22, os recursos arrecadados com os ingressos deveriam ser aplicados prioritariamente na conservação da natureza e na realização de pesquisas.

Tabela 7.22 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a aplicação dos recursos arrecadados com o ingresso de visitação.

aplicação dos recursos	número de visitantes		
	primeiro lugar	segundo lugar	total
manutenção de trilhas	11	4	15
realização de pesquisa	36	17	53
manutenção das atividades de apoio ao turismo	9	17	26
conservação da natureza	37	30	67
fiscalização	2	2	4
sinalização	10	14	24
atividades de educação ambiental	-	2	2
outros*	17	35	52

* A especificação da opção “outros” era obrigatória, porém muitos entrevistados ficaram em dúvida de como aplicar os recursos ou mesmo não souberam responder. As especificações citadas foram a “aplicação dos recursos na melhoria do “bem-estar” das comunidades locais” e a “aplicação efetiva destes recursos”.

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007e 2008.

Com relação à opção entre pagar o ingresso para entrar no parque ou atuar como voluntário em atividades de conservação da área, 65 visitantes (53%) preferem pagar o ingresso a atuar como voluntário, porém 51 visitantes (41%) atuariam como voluntário e apenas 8 visitantes não souberam responder a pergunta. É interessante notar a pequena diferença entre os visitantes que optariam em pagar o ingresso e os que atuariam como voluntário. Esse resultado pode ser interpretado a partir de elementos de ‘interesse’ dos visitantes vinculados às características do PNMA. O contato com os voluntários durante a visita, a curiosidade em relação ao ambiente marinho, a possibilidade de passar um maior tempo no arquipélago e a disposição em apoiar a conservação da biodiversidade marinha são elementos que podem influenciar a decisão dos visitantes em retornar ao parque outras vezes para atuar como voluntário.

Outros fatores que podem influenciar a decisão entre pagar a taxa de visitação e atuar como voluntário são: tempo disponível para se dedicar as atividades voluntárias, percepção sobre o seu papel na conservação do parque nacional, conhecimento sobre a forma de aplicação dos recursos arrecadados com a taxa de visitação. O visitante também pode optar em atuar como voluntário ao invés de pagar a taxa de visitação, pois não sabe como ela é aplicada no parque nacional.

As Tabelas 7.23, 7.24 e 7.25 apresentam a correlação entre o número de visitantes que optariam em atuar como voluntário e suas respectivas origens, idades e sexo.

Tabela 7.23 – Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X origem.

	AL	BA	DF	ES	MG	PR	RJ	RS	SC	SP
pagar a taxa de ingresso	1	2	-	4	8	3	17	1	1	28
atuar como voluntário	-	4	1	6	8	-	10	-	1	21
não sei	-	-	-	-	-	-	1	-	-	5

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007e 2008.

Tabela 7.24 – Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X idade.

	15 a 18	19 a 24	25 a 34	35 a 45	46 a 59	60 a 65
pagar a taxa de ingresso	4	6	13	16	22	4
atuar como voluntário	4	14	13	14	6	-
não sei	-	1	1	6	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007e 2008.

Tabela 7.25 – Cruzamento das respostas dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a opção em pagar o ingresso e atuar como voluntário X sexo.

	feminino	masculino
pagar a taxa de ingresso	26	36
atuar como voluntário	21	30
não sei	3	5

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007e 2008.

No que diz respeito à satisfação com a visita, embora 58% dos entrevistados tenham considerado a visita excelente – 35% ótima, 5% excelente e apenas 2% regular – também apontaram, conforme podemos observar na Tabela 7.26, algumas atividades e serviços que gostariam de encontrar no parque, mas que não estavam disponíveis no momento da visita.

Tabela 7.26 – Atividades e serviços que os visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos gostariam de encontrar no parque.

atividades e serviços	número de visitantes
mapas e folhetos informativos	28
trilhas de longa distância	13
áreas de acampamento	12
lojas de presentes e artesanato	6
sinalização	12
atividades recreativas e esportivas	11
trilhas interpretativas	6
atividades de educação ambiental	18
outros*	7

* A resposta “outros” inclui: observar animais marinhos; mais infra-estrutura para o turismo; mergulho gratuito.
Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Os dados apresentados na tabela anterior sinalizam o interesse dos entrevistados pela informação e pelo conhecimento sobre o parque. A segunda opção também está relacionada ao caráter educativo, pois os visitantes identificaram a necessidade de o parque oferecer atividades de educação ambiental. Isso indica que os visitantes querem lazer, mas também querem conhecimento e aprendizado.

Os visitantes demandam também uma maior diversidade de oportunidades recreativas no parque, como trilhas de longa distância e acampamentos. No entanto, por ser um parque marinho e apresentar ilhas pequenas, com ecossistema frágil, as trilhas de longa distância são inviáveis. Para os visitantes que não querem mergulhar, a visita ao arquipélago pode ser cansativa, pois o tempo de viagem de ida e volta é de cerca de 5 horas e as opções recreativas se resumem a caminhar na trilha Siriba e, quando autorizado, visitar ao farol de Santa Bárbara.

Para verificar a percepção dos visitantes com relação à presença e a identidade institucional do ICMBio na área do parque, a pesquisa abordou algumas questões sobre o encontro com os funcionários do parque e a principal característica que os diferencia do funcionário da empresa ou da instituição que presta serviços na área.

Ainda que a maioria dos visitantes (98%) tenha encontrado com funcionários do parque durante a visita, o primeiro contato com o parque é realizado com os funcionários das empresas que operam o transporte até o arquipélago. No momento do embarque, os funcionários das empresas fornecem informações sobre o passeio, sobre o parque, questões de segurança etc. Porém, quando os visitantes chegam ao arquipélago, o funcionário do parque vai até a embarcação para verificar o número de passageiros e fornecer algumas informações sobre a unidade. Assim, o encontro com os funcionários do parque ocorre na chegada no arquipélago, no desembarque na trilha Siriba, no barco e, em alguns casos, no centro de visitantes que fica no continente.

O parque mantém um guarda-parque na Ilha de Santa Bárbara. Ele controla o fluxo de visitantes, fornece informações sobre a área e monitora o desembarque na ilha Siriba. Ele geralmente está acompanhado por mais um funcionário ou por estagiários, pesquisadores e voluntários. No momento da chegada ao arquipélago, quando o bote do ICMBio aborda a embarcação com os visitantes (Figura 7.13), eles entendem que todos os que estão no bote são funcionários do parque, até mesmo os estagiários. Por isso, 44% dos entrevistados disseram ter encontrado com 3 funcionários do parque durante a visita, quando na verdade, na maioria das vezes, só há um funcionário, o guarda-parque (os demais eram estagiários e/ou voluntários). A Tabela 7.27 apresenta o número de funcionários encontrados por visitante.

Tabela 7.27 – Número de funcionários encontrados no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

Quantos funcionários do parque você encontrou durante a sua visita?	número de visitantes
1	15
2	30
3	51
4	15
5	4
9	1

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

A questão sobre o encontro com funcionários foi elaborada com o objetivo de evidenciar a importância do contato dos visitantes com os responsáveis pela gestão da área. Para 35% dos entrevistados, o principal aspecto que diferencia o funcionário do parque do funcionário da empresa contratada é a forma de apresentar o parque, e para 30% é o grau de conhecimento do parque. Na opinião de 24% dos entrevistados, o diferencial é a função dentro do parque. Apenas 8% acreditam que a principal diferença reside no uniforme utilizado pelos funcionários das empresas. 3% não souberam responder a pergunta.



Figura 7.13 – Encontro do guarda-parque com os visitantes na chegada ao arquipélago dos Abrolhos.
Autora: Camila Rodrigues
Data: julho de 2007.

No que diz respeito ao papel dos prestadores de serviços, os visitantes consideram que suas principais funções são a minimização dos impactos ambientais da atividade de turismo (49%), o desenvolvimento do turismo nas áreas de influência do parque (29%) e o fornecimento de serviços com qualidade e segurança (19%).

Será apresentada em seguida a avaliação por parte dos visitantes dos serviços prestados no parque¹³⁸. Como salientado anteriormente, a visita ao parque depende de uma embarcação e, para os que desejam mergulhar, dos equipamentos de mergulho. A contratação de instrutores e o aluguel de equipamentos são itens básicos para a operação de mergulho no parque. De maneira geral, a prática do mergulho é considerada uma atividade cara em função da necessidade de equipamentos, treinamento e instrutores. A maioria dos entrevistados avaliou os serviços relacionados ao mergulho como “excelente” e “muito bom”, e como “razoável” o preço cobrado. As Tabelas 7.28, 7.29 e 7.30 apresentam os resultados da correlação entre a avaliação dos serviços e do preço pago para a contratação de instrutores de mergulho, o aluguel de equipamentos e o transporte em embarcações até o parque, respectivamente.

Tabela 7.28 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade do serviço dos instrutores de mergulho.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	4	6	24	-	1
	muito bom	2	4	15	-	-
	bom	3	-	1	1	-
	regular	1	1	-	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Tabela 7.29 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade dos equipamentos de mergulho.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	1	1	19	1	-
	muito bom	1	6	32	3	-
	bom	1	2	17	2	-
	regular	-	1	2	-	-
	ruim	1	2	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

¹³⁸ Esta análise traçou um panorama geral dos serviços prestados pela empresas credenciadas no parque. Contudo, é importante ressaltar que algumas empresas são mais procuradas pelos visitantes e fornecem padrões de qualidade diferenciados. Um dos principais objetivos da concessão de serviços no parque é adequar o padrão de qualidade entre as empresas concessionárias.

Tabela 7.30 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade do transporte em embarcações.

		valor pago				
		muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	7	6	23	1	-
	muito bom	6	19	23	-	-
	bom	8	9	7	-	-
	regular	2	3	1	-	-
	ruim	1	3	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

A avaliação do serviço de embarcação indica que a visita ao parque requer uma disponibilidade financeira para arcar com os custos necessários ao aproveitamento da área. Em janeiro de 2008, o valor do passeio de um dia era de R\$ 180,00 reais. O valor do passeio com pernoite era de R\$ 240,00 reais. O mergulho é cobrado à parte e varia de R\$ 100,00 a 150,00. Em que pese a tendência dos visitantes em buscar sempre um preço mais acessível e, por isso, optarem pela resposta “razoável”, o transporte até o arquipélago é um fator que encarece a visita. A exigência em relação à qualidade do serviço de transporte é justificada pelo fato do visitante passar a maior parte do tempo dentro da embarcação. Assim, itens como conforto, segurança e alimentação agregam qualidade e, conseqüentemente, gastos que são incluídos na tarifa cobrada dos visitantes.

As empresas que operam o transporte e o mergulho vendem alguns itens com fotos do parque como camisetas, bonés e canecas. O projeto básico prevê a possibilidade de a concessionária comercializar produtos complementares ao serviço concedido relacionados ao conforto do visitante (camisetas, agasalhos, shorts, máscaras, nadadeiras), como também lembranças e souvenirs que tenham relação direta e exclusiva com a atividade desenvolvida. O concessionário também poderá produzir e comercializar fotografias e filmes registrados durante a visita. O guarda-parque que fica no arquipélago também vende camisetas com o símbolo do parque e o recurso arrecadado fica retido com o próprio. A Tabela 7.31 apresenta os resultados da avaliação dos visitantes sobre o preço e a qualidade dos produtos vendidos no parque.

Tabela 7.31 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o preço e a qualidade dos produtos vendidos no parque.

		valor pago				
		Muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
avaliação do serviço	excelente	-	-	5	-	1
	muito bom	1	2	3	1	-
	bom	-	1	8	-	-
	regular	-	-	-	-	-
	ruim	-	-	-	-	-

Fonte: pesquisa de campo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

De maneira geral, os serviços de apoio à visitação prestados no parque foram avaliados de maneira positiva pelos visitantes entrevistados no PNMA. Não se pode dizer o mesmo em relação aos preços dos serviços. O transporte em embarcações e a atividade de mergulho requerem a utilização de equipamentos de qualidade que garantam a segurança do visitante. Portanto, a visita ao PNMA, em comparação ao PNI, pode ser mais dispendiosa para os visitantes. Desta forma, o processo de concessão de serviços deve avaliar criteriosamente os valores que serão cobrados dos visitantes como forma de assegurar o preço justo para o usuário e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

7.3 A ESFERA PÚBLICA E PRIVADA DO ‘VISITANTE-CIDADÃO’ E DO VISITANTE CONSUMIDOR’ DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA E DO PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS

Este item retoma a discussão realizada no item 3.4 sobre a compreensão dos visitantes, dos gestores dos parques nacionais e dos prestadores de serviços no que diz respeito às categorias consumidor e cidadão, frente ao uso do parque nacional¹³⁹.

Conforme apresentando no Gráfico 7.6, a maioria dos visitantes dos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos concorda que o visitante é um cidadão que têm direitos e responsabilidades frente ao espaço público¹⁴⁰.

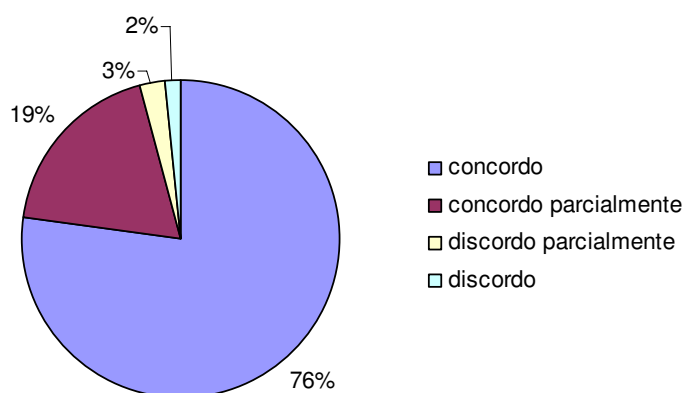


Gráfico 7.6 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a identificação do visitante como cidadão.

Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Essa afirmação expressa os direitos de acesso do cidadão, mas também as responsabilidades com relação ao uso do espaço público. O direito de acesso ao parque nacional está submetido a algumas normas específicas, pois se trata de uma área sob regime especial de administração. Uma das normas é a necessidade de pagamento de ingresso/taxas para acessar o parque e para desfrutar dos serviços de apoio à visitação. Neste sentido, como 19% dos entrevistados concordam parcialmente com a afirmação, percebe-se que a questão do “direito” de acesso é relativizada, uma vez que ele está condicionado ao atendimento de regulamentos. A partir do momento em que o visitante paga uma taxa para entrar no parque nacional, de que forma o Estado passa a encarar esse cidadão? O direito de acesso está relacionado ao cidadão, como garantia de utilização de

¹³⁹ Nos itens 7.3 e 7.4 foram selecionadas as questões cujo conteúdo permitiu uma análise conjunta dos resultados do Parque Nacional do Itatiaia e Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

¹⁴⁰ Os questionários incluíram algumas afirmativas para que os entrevistados pudessem expressar a sua opinião por meio das opções: concorda, concorda parcialmente, discorda parcialmente e discorda. Esse tipo de resposta permite uma análise da percepção dos interlocutores sobre determinada situação ou assunto. O caráter ‘parcial’ na concordância ou discordância sugere algumas interpretações que relativizam ou questionam as afirmações.

bem público, ou ao consumidor, movido pela lógica “eu paguei, eu posso” ou mesmo “pagou, levou”?

O Gráfico 7.7 apresenta a frequência de respostas sobre a afirmação “o visitante é um consumidor que deseja ter acesso aos atrativos do parque e satisfazer os seus desejos durante a visita, pagando por isso”. Os resultados indicam que os visitantes não têm um posicionamento unânime sobre o seu papel como consumidor.

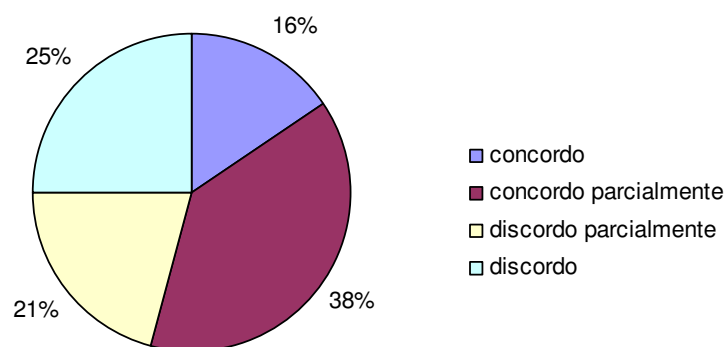


Gráfico 7.7 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a identificação do visitante como um consumidor.
Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Existem diversas compreensões que permeiam o movimento entre as categorias cidadão-consumidor e principalmente o entendimento do visitante como um consumidor. Os que concordam com a afirmação (16%) entendem que o visitante é um consumidor que garante a satisfação de seus desejos mediante o pagamento de taxas e ingressos. Nesse caso, a base dessa compreensão pode estar vinculada ao direito de ‘apropriação’ do consumidor, reforçando a mercadorização tanto do parque nacional como da atividade que o visitante pretende realizar no local. A maioria dos entrevistados (38%), que concorda parcialmente com a afirmação, também pode estar influenciada por esta perspectiva, porém relativiza os “direitos” do visitante na qualidade de consumidor. Ambos os posicionamentos podem estar influenciados pela apropriação do parque nacional como mais um produto comercializado no mercado turístico. Nesta linha, a mercadorização das relações entre o parque nacional e o visitante pode fragilizar a noção de espaço público, sugerindo interpretações, por parte dos visitantes, que aproximam a área de um ‘parque temático’, com atrações que garantem o seu prazer, em troca de pagamento.

Os que discordam parcialmente (21%) ou discordam (25%) podem estar influenciados

por uma outra vertente, que não encara o parque como uma mercadoria a ser consumida pelos visitantes e que, nesta relação, o 'cliente sempre estará com a razão'. O consumidor como o 'todo poderoso' é relativizado, pois apesar de os visitantes terem os seus interesses e pagarem as taxas necessárias para o usufruto de determinado serviço ou de uma determinada área, o parque nacional como objeto de consumo apresenta limites intrínsecos ao seu objetivo de criação e o visitante deve respeitar as restrições estabelecidas. O questionamento da maioria dos visitantes sobre o seu papel de consumidor e, por outro lado, a concordância em relação ao papel de cidadão, deixam transparecer o potencial da noção de cidadania frente ao uso do parque nacional para despertar questões como patrimônio público, pertencimento e responsabilização.

Outro aspecto de interesse da pesquisa é compreender de que forma os gestores dos parques nacionais encaram os visitantes no âmbito das políticas e do planejamento da visita nessas áreas. Em que medida o uso público nos parques nacionais pautado na dinâmica de transformação do espaço para o turismo pode alterar a relação do gestor com o visitante e vice-versa? Os visitantes são cidadãos, consumidores ou podem assumir os dois papéis dependendo da situação? É interessante notar que 30 gestores concordam e apenas três concordam parcialmente com a afirmação "o visitante é um cidadão com direitos e responsabilidades com relação ao uso do espaço público". Os que concordam parcialmente relativizam os "direitos" dos cidadãos, pois no caso dos parques nacionais o direito de acesso a determinadas áreas pode ser limitado em função de características específicas dos ecossistemas locais, que merecem tratamento diferenciado, como é o caso da zona intangível destas áreas.

Da mesma forma que os visitantes, os gestores não percebem com tanta clareza o papel do visitante como consumidor, pois 18 concordam parcialmente, 8 concordam, 6 discordam parcialmente e 1 discorda da afirmação. A relação entre o pagamento e a garantia de acesso e de satisfação dos desejos do visitante é relativizada, pois independentemente da condição do visitante, consumidor ou cidadão, os regulamentos e as regras do parque têm que ser cumpridas.

Ao retomar as questões relacionadas ao modelo gerencial de administração pública, é possível interpretar que, na medida em que os visitantes são tratados como cidadãos, os seus deveres e as suas responsabilidades se sobressaem frente ao uso do espaço público. Por outro lado, na qualidade de consumidores, a visão 'paternalista' do Estado prevalece sobre as responsabilidades dos visitantes, colocando o Estado como o único responsável pela conservação e limpeza da área, dentro da visão de que 'se eu pago, então posso sujar ou estragar, pois sempre haverá alguém para limpar ou consertar'. Isso não significa dizer que os consumidores têm mais direitos e menos deveres do que os cidadãos e vice-versa, mas atentar para os pesos atribuídos à responsabilização e aos direitos frente ao uso do

espaço público e a conotação que se quer dar para este fim. É interessante observar no Gráfico 7.8 que a maioria dos visitantes entrevistados nos Parques Nacionais de Itatiaia e Marinho dos Abrolhos concorda apenas parcialmente que o IBAMA é o principal responsável pela manutenção e limpeza das trilhas e dos atrativos do parque. Tal resultado pode estar relacionado ao fato de que os entrevistados entendem que os próprios visitantes e mesmo os prestadores de serviços devem dividir essa responsabilidade com o IBAMA. Contudo, a média de respostas, considerando uma escala de 1 a 4 (discordo a concordo), é de 3,07, o que indica que a maioria dos visitantes entende que o IBAMA é o principal responsável pela manutenção e limpeza das trilhas e dos atrativos do parque.

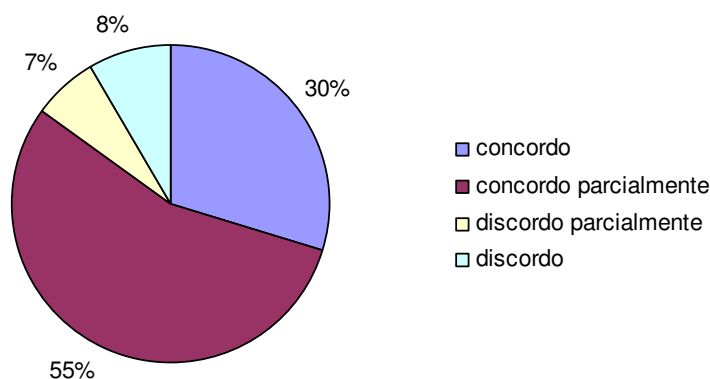


Gráfico 7.8 – Opinião dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a afirmação “O IBAMA é o principal responsável pela manutenção e limpeza das trilhas e dos atrativos dos parques nacionais”.

Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

No que tange aos direitos e às obrigações dos usuários dos serviços públicos, a Lei das Concessões (Lei 9.987, de 13 de fevereiro de 1995), sem prejuízo do disposto na Lei do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990), destaca o seguinte:

- I – receber serviço adequado;
- II – receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais e coletivos;
- III – obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente;
- IV – levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
- V – contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Interessa destacar que a própria Lei das Concessões sugere uma sobreposição entre as esferas pública e privada, pois reforça a aplicação da Lei do Consumidor no acesso ao serviço público adequado, seja ele prestado pelo Estado ou por terceiros. Por outro lado, a

Lei do Consumidor reconhece a administração pública como fornecedora de serviços, configurando a sua relação com o usuário como de consumo.

Além do questionário aplicado aos gestores, visitantes e prestadores de serviços, a pesquisa contemplou entrevistas com representantes do ICMBio e do MMA, em adição à pesquisa secundária de documentos que tratam da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. Serão destacados alguns depoimentos e fatos considerados relevantes para o tema da tese, pois dizem respeito às influências e tendências na elaboração das políticas e dos procedimentos para a prestação de serviços nos parques nacionais.

Em 2004, motivada pelo questionamento do Parque Nacional da Serra do Cipó (MG) sobre a legalidade de aplicação do termo de responsabilidade junto aos visitantes do parque, a Procuradoria Geral do ICMBio (na época IBAMA) elaborou um parecer que dispõe sobre a responsabilidade do órgão frente ao visitante¹⁴¹. O parecer destaca que, na medida em que o visitante do parque está sujeito ao pagamento das contribuições fixadas pelo ICMBio para a visitação e a utilização de áreas de acampamento, abrigos coletivos ou outros, ele passa à condição de consumidor e o ICMBio de fornecedor de serviços, como previsto na Lei do Consumidor. Assim, considerando o Art. 22 da referida lei, “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”. Portanto, esta análise evidencia a fruição do espaço público regulada pela via do consumo, fortalecendo o papel do visitante como um consumidor de serviços.

Há uma relação do direito privado, inserida no código civil, que trata do direito de propriedade, a qual o código do consumidor se adere, que é a relação entre privados, mas que não se aplica no regime público [...] Entendo que o direito é um sistema único, que tem que ser harmônico, mas as relações entre os privados não são as mesmas relações do público com o privado. A relação entre público e privado tem uma responsabilidade a mais que o privado com privado. Ela vai mais longe, pois preceitua questões como cidadania, solidariedade, que você pode exigir nessa relação do público com o privado, nessa condição, algo que não se aplica na relação entre privados. Na minha opinião, causa um certo desconforto a aplicação da legislação de direito privado no público. Mas essa lógica não é comum. O direito foi constituído com base nas relações privadas. Romper com estes conceitos é muito difícil. É uma questão que está na origem do direito, que surgiu numa relação do direito de propriedade, absoluto, “que ninguém toca”. **A lógica do privado é o cliente. A relação do Estado é com o seu cidadão.** Nós não estamos falando de cliente, a relação é outra. É claro que na ausência de uma norma ou de um regulamento que oriente o relacionamento com o Estado, faz-se necessário aplicar as normas existentes, que não foram pensadas para estruturar as relações entre Estado e cidadão. Portanto, vamos encontrar alguns “furos” e essa situação pode comprometer a relação entre o público e o privado (interlocutor 1, grifos nossos, 2008).

¹⁴¹ Parecer nº 0865/2004-PROGE/COEPA.

Para aprofundar a compreensão sobre a abrangência do ‘direito’ evidenciada no depoimento acima, recorreremos à análise de Marés (2003) sobre o direito de propriedade e os direitos coletivos. O autor reforça a origem do direito no âmbito da propriedade privada, capaz de ser patrimoniada e fruída por indivíduos, consubstanciando um direito individual, físico e concreto. Assim, o direito privado (civil) definiu os direitos individuais, centrando-os na propriedade, e permitiu que os Códigos (Civil e do Consumidor) tivessem cláusulas para “solucionar disputas de propriedade sobre todas as coisas”. Contudo, o objeto do direito, inicialmente material e físico, passa a incorporar “direitos” cujos titulares não são indivíduos, mas coletivos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (p. 241). A titularidade nesse direito é de difícil apreensão, são direitos coletivos, “onde todos são sujeitos” e, assim, explica o autor:

Se todos são sujeitos do mesmo direito, todos têm dele disponibilidade, mas ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, contrariando-o, porque a disposição de um seria violar o direito de todos os outros. [...] cada um individualmente é titular do direito sobre a relação ou a coisa, mas essa titularidade não pode ser apropriada, transferida, alienada, quer dizer, este direito não integra o patrimônio individual de cada um. Por isso mesmo este direito é difuso, de titularidade difusa (2003, p. 250 e 251).

É nesse contexto de reconhecimento da propriedade coletiva que o Estado é evocado como o ente capaz de exercer a “proteção da soberania do povo e não da soberania individual”. Porém, essa função do Estado é marcada por contradições entre o público e o privado que ele mesmo criou, como a consolidação de meios contratuais que legitimam a vontade soberana individual em detrimento da escala coletiva (MARÉS, 2003). A ‘convivência’ entre o público e o privado na prestação de serviços de apoio à visitação e ao turismo nos parques nacionais comporta essa contradição na medida em que se promove o consumo individual do espaço público (coletivo).

A complexidade da relação do parque nacional com o visitante aumenta ainda mais quando os serviços são prestados por terceiros. Conforme apresentado na Tabela 7.32, a maioria dos prestadores de serviços dos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos concorda com a afirmação “O visitante é um cidadão [...]”. No entanto, a maioria concorda e concorda parcialmente que “O visitante é um consumidor [...]”.

Tabela 7.32 – Opinião dos prestadores de serviços nos parques nacionais sobre as afirmações “O visitante é um cidadão [...]” e “O visitante é um consumidor [...]”.

	C	CP	DP	D	SR
O visitante é um cidadão que tem direitos e responsabilidades com relação ao uso do espaço público	13	2	-	-	-
O visitante é um consumidor que deseja ter acesso aos atrativos do parque nacional e satisfazer seus desejos durante a visita, pagando por isso	8	3	1	2	1

C – concordo; CP – concordo parcialmente; DP – discordo parcialmente; D – discordo; SR – não soube responder

Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Nesta perspectiva, o indivíduo que visita um parque nacional parece assumir um duplo

papel. Do ponto de vista do concessionário, ele é um consumidor, um cliente que paga um determinado preço para adquirir um serviço ou uma mercadoria. Sob a ótica do Estado, o indivíduo é um cidadão, que tem o direito de acessar o serviço público de boa qualidade por um preço módico. Contudo, nesta condição de 'pagador' e 'usuário' o visitante também é tratado como um consumidor, pois consome um serviço público. As duas formas de prestação de serviços, diretamente pelo Estado ou por meio dos seus delegados, convivem num mesmo espaço, mas têm objetivos diferentes e são regidas por sistemas diferentes (público e privado).

Na visitação em unidade de conservação, nós não podemos colocar como premissa única e básica a relação comercial. [...]. Por isso eu te falo, é perigosa essa lógica de achar que se o visitante pagou o ingresso, ele só tem direitos. Na realidade ele não está comprando um sapato ou uma camiseta. Ele está pagando para ter acesso a um espaço que é público e que tem uma destinação. E também para ter acesso a um espaço natural, onde a paisagem é aprazível e essa coisa toda, mas que é um espaço que tem primordialmente uma função de conservação da natureza. Então o visitante tem que ter a consciência que ele está acessando um espaço público e que, portanto, mesmo pagando o ingresso, ele tem que estar ciente de que ele tem que observar muito mais os deveres do que simplesmente o direito de ter uma atividade prazerosa. Há possibilidade de conciliar essas coisas? Há. Mas dentro de um espaço como este, esse cidadão tem que ter a percepção de que ele tem que estar muito mais atento às responsabilidades dele com a manutenção daquele espaço do que simplesmente com essa relação de consumidor. Isso, na prática, não é bem assim. Acho que pela própria condição humana e pela própria condição cultural nossa, de hoje, dentro da sociedade de consumo – e por isso me preocupa muito essa discussão sobre a prestação de serviços proveniente de terceiros. Nós não podemos resumir a questão a uma mera relação comercial. E o próprio caráter educativo dessa atividade tem que estar muito presente (interlocutor 4, 2008).

O depoimento acima aponta claramente a preocupação com a lógica de consumo relacionada à visitação nos parques nacionais. Nesta percepção, o fato de priorizar a relação do visitante com o parque, mediada pela via do consumo pode acarretar um sentimento de apropriação individual de um patrimônio público, deixando de lado questões de caráter coletivo, como a importância do parque no contexto local ou regional ou na proteção de mananciais de água, por exemplo. Isso também ocorre em função da prioridade atribuída aos benefícios econômicos que a UC pode alcançar com a concessão. Essa dinâmica pode interferir na relação do parque com o visitante no sentido de:

A lógica privada é muito diferente da lógica pública. Inclusive os tempos de resposta pública não atendem efetivamente o que os privados precisam. É preciso deixar claro que há uma intenção arrecadatória com a concessão, mas isso não pode ser o ponto principal. Ainda que se perca na arrecadação, mas podemos ganhar na relação do cidadão com a unidade. Esse é o ponto fundamental, muito mais do que aquele valor que o concessionário passa para a instituição todo mês e que poderia ser utilizado para viabilizar a relação do homem com a natureza e dentro de uma unidade de proteção. Mas tem gente que pensa: "Ah, mas o SNUC diz que tem que aplicar esse recurso no sistema". OK, isso é compreensível. Tem unidade que não tem a mesma arrecadação, que precisa de um suporte.

Mas, será que o suporte tem que vir em detrimento da relação com o ser humano ou da convivência da comunidade de entorno com a unidade, que é fundamental para a própria integridade da unidade num conceito macro? Então, de onde tem que vir o financiamento para o SNUC? Será que é efetivamente do que a unidade arrecada? Eu acho que é uma forma, mas não pode ser vista como impeditivo para que esses novos conceitos se insiram (interlocutor 1, 2008).

No que diz respeito ao regime jurídico aplicado no âmbito da concessão de serviços em parques nacionais, consideramos pertinente a análise realizada por Furtado (2007) e Justen Filho (2005) sobre a interface entre o direito público e o direito privado.

Justen Filho (2005) chama a atenção para a aplicação subsidiária (não integral) do direito do consumidor aos serviços públicos. O autor argumenta que:

O direito do consumidor foi concebido como instrumento de defesa daquele que se encontra subordinado ao explorador de atividades econômicas, organizadas empresarialmente para a produção e apropriação do lucro. O serviço público é um instrumento de satisfação dos direitos fundamentais, em que as condições unilateralmente fixadas pelo Estado refletem o modo de satisfazer o maior número de sujeitos, com o menor custo possível. Se cada usuário pretendesse invocar o maior benefício individual possível, por meio das regras do direito do consumidor, os efeitos maléficis recairiam sobre outros consumidores. Em suma, o direito do consumidor não pode ser aplicado integralmente no âmbito do serviço público por uma espécie de solidariedade entre os usuários, em virtude da qual nenhum deles pode exigir vantagens especiais cuja fruição acarretaria a inviabilização da oferta de serviço público em favor de outros sujeitos (p. 501 e 502).

Nos casos em que tenha ocorrido a delegação de serviços públicos a empresas privadas, Furtado (2007) salienta a abordagem equivocada centrada na gestão exclusivamente pública ou privada destes serviços. Para o autor, ainda que os contratos de concessão imponham, aos concessionários, responsabilidades decorrentes do serviço público, a relação estabelecida entre os usuários e os prestadores de serviços é regida por normas do direito privado.

Não há nenhum serviço público que possa ser prestado com submissão absoluta ao regime público e ao regime privado. A primazia, não há dúvida, é do regime público. Não defendemos, em absoluto, a gestão exclusivamente privada dos serviços públicos. A razão da aplicação das normas públicas reside exatamente na incapacidade do mercado, por seus próprios instrumentos, de atender satisfatoriamente às necessidades da população. Admitimos, todavia, que o regime administrativo relativo à prestação dos serviços públicos admite convivência pacífica com normas do direito privado (p. 713 e 714).

A aplicação subsidiária do Código do Consumidor, no âmbito da prestação de serviços públicos comporta algumas controvérsias que podem ser atribuídas à ausência de um marco legal específico para o acesso a estes serviços. Justen Filho (2005) e Furtado (2007) salientam que, em virtude da necessidade de uma lei de defesa do usuário de serviços públicos, a Emenda Constitucional n.º 19/98 determinou a elaboração de lei que disciplinasse “as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. Furtado

(2007) argumenta que se a lei do usuário fosse aprovada, poder-se-ia admitir a não aplicação do Código do Consumidor em razão da prevalência dessa (p. 719 e 721).

O Código do Consumidor utiliza as seguintes definições para:

“Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”.

Com base nas definições acima, pode-se dizer que o parque nacional é um produto a ser consumido no mercado turístico por meio de serviços prestados aos ‘visitantes-consumidores’. Nesta linha, a apropriação mercadológica do parque nacional é reforçada pela aplicação do Código do Consumidor, utilizado como a ‘ponte’ de comunicação entre o espaço público e o visitante. Neste contexto, é oportuno retomar a análise de Portilho (2005 *apud* Dagnino, 1994) sobre a “nova cidadania”, que aporta uma provocação interessante para refletir sobre os direitos e responsabilidades pública e privada no tocante ao uso público dos parques nacionais. Em contraposição à noção de cidadania limitada a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente reconhecidos, a “nova cidadania” redefine o significado de direitos, incorporando “a emergência de novos sujeitos sociais, a emergência de direitos sociais de novo tipo e a ampliação do espaço da política” (PORTILHO, 2005, p.191). A questão dos direitos coletivos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode ser compreendida a partir dessa “nova” visão de cidadania. Contudo, no caso dos parques nacionais, essa visão depende da ‘popularidade’ destas áreas em termos do acesso e da compreensão de sua função para a sociedade. A conservação dos parques nacionais depende da sua relevância no dia-a-dia de grande parte da sociedade (MORE & MANNING, 2004). Neste sentido, a defesa dos direitos está intimamente relacionada ao sentimento de pertencimento, estabelecido por meio do conhecimento, do uso e da valorização do espaço público.

No próximo item serão apresentados alguns resultados da pesquisa com os visitantes dos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos que apontam aspectos interessantes sobre o conceito e o valor atribuído ao parque nacional.

7.4 O CONCEITO E O VALOR DO PARQUE NACIONAL NA PERSPECTIVA DOS VISITANTES DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA E DO PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS

A pesquisa contemplou algumas questões que apontam elementos para compreender o conceito de 'público' na perspectiva do visitante frente ao uso do parque nacional. Inicialmente foi destacada a correlação entre os conceitos de parque nacional e área pública.

O Gráfico 7.9 apresenta a freqüência de respostas à pergunta “Na sua opinião, qual é a melhor opção para definir um parque nacional?”:

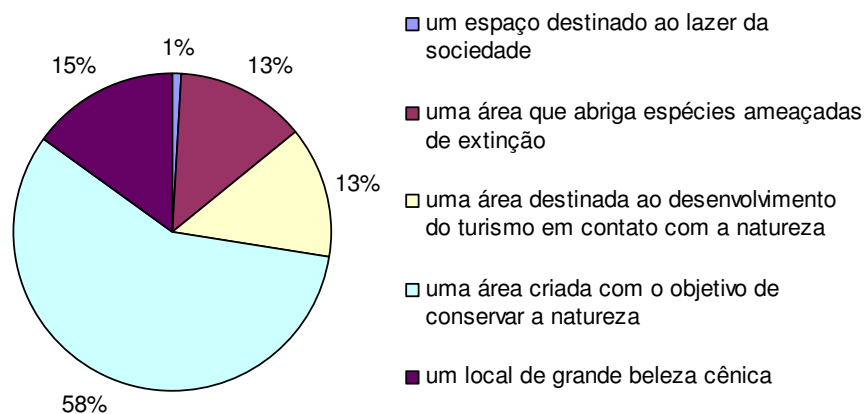


Gráfico 7.9 – Freqüência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a melhor opção para definir um parque nacional.
Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Na opinião da maioria dos visitantes, a conservação da natureza é a principal função de um parque nacional. Outros dois itens estão relacionados à 'vocação' do parque nacional para o turismo, pois 15 % consideram que ele tem um papel significativo no desenvolvimento dessa atividade e 13% entendem que ele deve proteger locais de grande beleza cênica. Esses entendimentos estão em sintonia com a defini o adotada na Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que evidencia a fun o dos parques nacionais de preserva o de ecossistemas naturais e de realiza o de atividades de recrea o e turismo em contato com a natureza. Podemos dizer que a resposta “uma área criada com o objetivo de conservar a natureza” sinaliza uma tendência em priorizar o valor intrínseco da natureza e o patrimônio coletivo. Isto  , o parque nacional tem a fun o de conservar a natureza, independentemente dos benefícios que ela pode gerar para o homem. Essa   uma interpreta o possível, porém a conserva o da natureza pode estar vinculada também   necessidade de proteger os recursos e ativos imprescindíveis para a sobrevivência do

homem ou que cumprem funções estéticas e recreativas, como a visitação, por exemplo.

De acordo com as respostas dos visitantes, não restam dúvidas de que o parque nacional é uma área pública, administrada pelo ICMBio. O Gráfico 7.10 apresenta a frequência de respostas para a pergunta “O parque nacional é ...”:

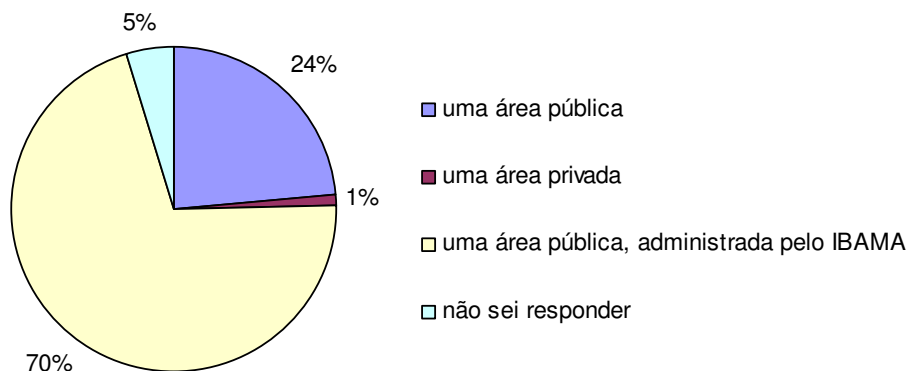


Gráfico 7.10 – Frequência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a definição de parque nacional.
Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

Embora a maioria dos visitantes tenha respondido que o parque nacional é uma área pública, administrada pelo IBAMA (hoje ICMBio), 24% (84 pessoas) entendem que é uma área pública, independentemente da existência de uma instância administrativa responsável. Essa resposta sugere algumas interpretações como a noção de que a “área pública” está automaticamente vinculada a uma esfera de administração estatal e, portanto, não caberia reforçar o nome da instituição. Podemos compreender também que alguns visitantes não conhecem o IBAMA ou não associam o parque nacional à instituição. Contudo, o que os visitantes entendem como área pública? O questionário apresentou um conjunto de respostas possíveis, as quais poderiam ser respondidas afirmativamente ou negativamente. A Tabela 7.33 apresenta a frequência de respostas a essa pergunta.

Tabela 7.33 – Respostas dos visitantes do Parque Nacional Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o significado de área pública.

O que é uma área pública?	sim	não
uma área que permite o livre acesso à todos os cidadãos	57% (202)	43% (150)
uma área que está sob a responsabilidade do governo brasileiro	93% (330)	7% (24)
uma área que pertence a todos os brasileiros	88% (309)	12% (41)
uma área que não tem proprietário	48% (169)	52% (182)

Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

A questão do “livre acesso a todos os cidadãos” é contestada por 43% dos entrevistados. Tal resultado indica que os respondentes entendem que o parque nacional é uma área pública que apresenta regulamentações específicas, como o controle de acesso e a cobrança de uma taxa de ingresso. Por outro lado, 57% entendem que, pelo fato da área ser pública, ela deveria permitir o livre acesso a todos os cidadãos. Esta é uma visão que se aproxima da compreensão do Estado como fornecedor de bens e serviços, mantidos em grande medida pelos impostos pagos pelos cidadãos. Sugere também a questão do “direito” de acesso e usufruto do que é “público”.

Outro resultado interessante é a pequena diferença entre os posicionamentos sobre a afirmação de que “uma área pública é uma área que não tem proprietário”. Podemos interpretar os resultados de duas maneiras. Os que concordam com a afirmação baseiam-se na questão “uma área que pertence a todos os brasileiros”. Ora, se uma área pública é aquela que pertence a todos, então ela não tem um proprietário exclusivo. Esse entendimento pode acarretar conotações pejorativas na linha do ditado “o que é de todos não é ninguém” que, em termos de comportamento, pode gerar atitudes de desresponsabilização frente ao patrimônio público. Por outro lado, os que discordam da afirmação podem estar influenciados pela idéia de que, se uma área pública pertence a todos os brasileiros, então ela tem proprietário. Os visitantes são ‘co-proprietários’ do parque nacional. Esse ponto de vista evoca a noção de pertencimento, de responsabilização, de patrimônio público. Mas eles podem entender também que o proprietário é o próprio Estado, na figura do ICMBio.

A Tabela 7.34 apresenta o cruzamento das afirmações “Uma área que permite o livre acesso de todos os brasileiros” e “Uma área que pertence a todos os brasileiros”.

Tabela 7.34 – Correlação das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a definição de área pública.

O que é uma área pública?		uma área que pertence a todos os brasileiros	
		sim	não
uma área que permite o livre acesso de todos os cidadãos	sim	188	12
	não	121	29

Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

O resultado demonstra que boa parte (35%) dos entrevistados entende que, apesar de a área pública ser “uma área que pertence a todos os brasileiros”, essa condição não significa que o caráter público permita o livre acesso por todos os cidadãos.

Com o objetivo de identificar a opinião dos visitantes sobre a relação entre o pagamento do ingresso e o respeito pela natureza, consideramos a seguinte afirmativa no questionário aplicado: “O pagamento do ingresso para entrar no parque faz com que os visitantes respeitem mais a natureza”.

O Gráfico 7.11 apresenta a frequência de respostas dos visitantes:

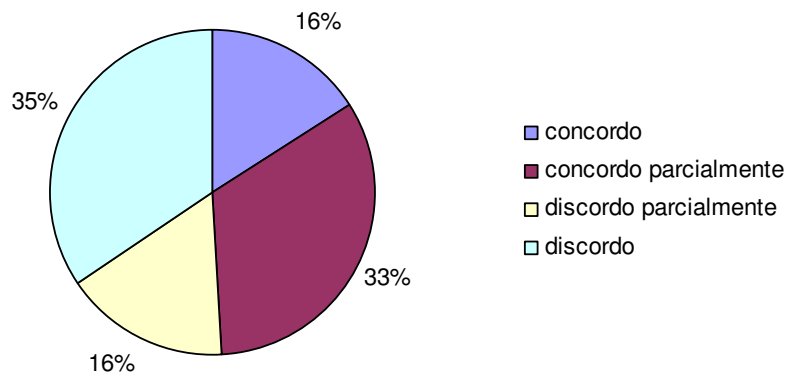


Gráfico 7.11 – Respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos para a afirmação “O pagamento do ingresso para entrar no parque faz com que os visitantes respeitem mais a natureza”.

Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

A relação entre o pagamento do ingresso e o respeito pela natureza é questionada por mais da metade dos entrevistados. 35% discordam da afirmação e indicam que o respeito pela natureza independe do pagamento do ingresso. Ou seja, eu posso pagar o ingresso e ainda assim agir de maneira negligente perante a natureza. No entanto, 33% concordam parcialmente com a afirmação. Neste caso, é possível interpretar que o fato de o visitante pagar a taxa faz com que ele “pense duas vezes” antes de tomar uma atitude desrespeitosa em relação à natureza ou ao serviço prestado. Esse posicionamento segue o raciocínio de que as pessoas somente respeitam ou cuidam das coisas adquiridas e usufruídas mediante pagamento. Conforme destacado no terceiro capítulo, alguns estudos e observações empíricas sobre a aplicação de taxas de visitação demonstram que o público tem uma maior apreciação sobre os serviços pelos quais paga (BROWN, 2001). A pesquisa com os visitantes tratou da relação entre o pagamento do ingresso e o respeito à natureza ou pelos ‘serviços’ por ela fornecidos.

Uma das questões procurou identificar a motivação do visitante para cuidar do parque nacional. Por que eles devem cuidar do parque nacional? Para o benefício de quem? Da natureza, de si próprio ou da população em geral? As respostas permitiam dois níveis de prioridade, primeiro e segundo lugar. Os Gráficos 7.12 e 7.13 apresentam as frequências de respostas da pergunta: “Por que você deve cuidar do parque nacional – em primeiro e em segundo lugar?”:

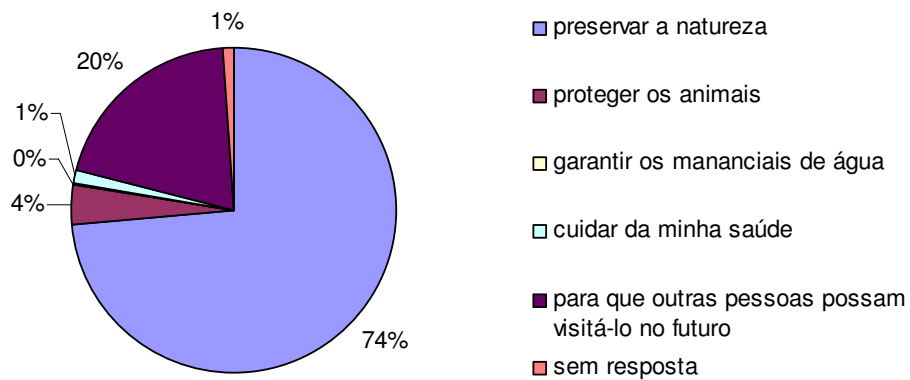


Gráfico 7.12 – Frequência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a motivação para cuidar do parque nacional - em primeiro lugar.
 Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

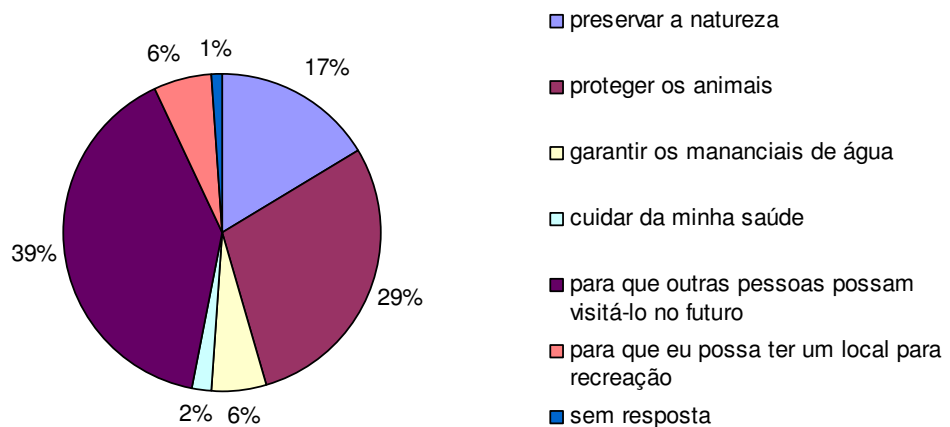


Gráfico 7.13 – Frequência das respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre a motivação para cuidar do parque nacional - em segundo lugar.
 Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

A maioria dos visitantes (74%) entende que deve cuidar do parque nacional para “preservar a natureza”. Em que pese a tendência dos entrevistados de passar a mensagem de que são “politicamente corretos”, influenciados pelas opções de respostas, o resultado deixa transparecer uma forte vinculação da função do parque nacional de preservação da natureza. Na escala de prioridade, em segundo lugar, aparece a resposta, de caráter altruísta, de que o parque nacional deve ser conservado “para que outras pessoas possam visitá-lo no futuro”.

Outro recorte de análise refere-se à maneira como a visita ao parque nacional

influencia o interesse e as opções dos visitantes em relação à conservação da natureza e ao conhecimento sobre o parque nacional. Com o objetivo de avaliar a experiência da visita no parque, foi perguntado aos visitantes qual o interesse que eles teriam após conhecer a área. A Tabela 7.35 apresenta a correlação entre o número de visitantes e as opções de respostas à questão: “Após a sua visita ao parque você teria interesse em...”:

Tabela 7.35 – Respostas dos visitantes do Parque Nacional do Itatiaia e do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos sobre o seu interesse após conhecer o parque nacional.

respostas	número de visitantes
voltar outras vezes para conhecer melhor a área	159
procurar maiores informações sobre a preservação da área	12
atuar como voluntário em atividades de conservação da natureza	19
conhecer outros parques nacionais	131
nenhuma das opções anteriores	33

Fonte: pesquisa de campo nos Parques Nacionais do Itatiaia e Marinho dos Abrolhos, 2007 e 2008.

As respostas dos visitantes indicam que eles ficaram satisfeitos com a visita e desejam voltar em outras ocasiões para conhecer o parque nacional com maior profundidade. A visita também despertou nos visitantes o interesse por conhecer outros parques nacionais. Isso pode significar uma oportunidade para ampliar a compreensão sobre o objetivo e as funções destas áreas.

Com relação à atuação como voluntário em atividades de conservação da natureza, essa questão também foi inserida num outro contexto da pesquisa, que trata da opção do visitante entre pagar a taxa de ingresso para entrar no parque e a atuação como voluntário na área. A maioria dos visitantes (64%) dos parques nacionais estudados prefere pagar a taxa de ingresso a atuar como voluntário (22% - 14% não souberam responder a questão). A opção dos visitantes entre pagar a taxa de ingresso ou atuar como voluntário depende de uma série de fatores sociodemográficos, mas também pode estar vinculada aos valores atribuídos ao espaço público e à percepção que os indivíduos têm sobre o seu papel na conservação da natureza. Essa discussão nos remete à análise de Hirschmann (1983) sobre a fenomenologia dos engajamentos e das decepções para explicar as oscilações entre os interesses particulares e a ação pública e vice-versa. Para o autor:

o que pode proporcionar prazer na esfera pública não é a minha capacidade de mudar a sociedade, mas o fato de que o meu trabalho e as atividades na esfera pública me desenvolvem e transformam, independentemente de qualquer mudança concreta no estado do mundo que eu possa realizar (1983, p.97).

A atuação como voluntário pode partir de interesses individuais, de realização pessoal, mas também de sentimentos de cunho altruísta. No caso da atividade voluntária nos parques nacionais, a realização pessoal pode estar no fato de contribuir para a conservação do patrimônio público e/ou obter conhecimento sobre o manejo da área e incrementar a

experiência profissional. A questão do voluntariado em parques nacionais é um elemento importante para a compreensão da dinâmica público-privado no âmbito do uso público e da conservação destas áreas.

O fato de o visitante optar por pagar o ingresso ao invés de atuar como voluntário não quer dizer necessariamente que ele está interessado na ‘solução’ imediata para a satisfação de sua necessidade, ou seja, ‘pagou, entrou’. O pagamento (ou mesmo o consumo) pode ter um componente público na medida em que a taxa de visitação é direcionada para a conservação da natureza ou para a manutenção dos serviços de apoio à visitação. A taxa é individual, porém a arrecadação é pública. Essa é uma interpretação possível, porém está vinculada à visibilidade e repercussão positiva da arrecadação para o parque nacional. É preciso que a correlação entre a contribuição financeira e a conservação do parque nacional fique clara para os visitantes.

Neste capítulo foram apresentados alguns conceitos e posicionamentos relacionados ao consumidor e ao cidadão, exemplificados pelo personagem do visitante de parques nacionais. A discussão sobre o papel do indivíduo frente ao acesso aos serviços públicos, a partir da introdução do modelo gerencial de administração pública, vem sofrendo modificações que se aproximam do que Hirschman (1983) chamou de “movimentos pendulares” entre as esferas pública e privada. Isto é, de acordo com os posicionamentos ideológicos e políticos relacionados ao papel do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil, o indivíduo é encarado e/ou age como cidadão, consumidor ou cidadão-consumidor.

É perceptível a existência de uma sobreposição entre as esferas pública e privada no que tange ao papel do visitante dos parques nacionais como cidadão e/ou consumidor. Portanto, a intenção não é rotular o visitante de um lado ou de outro, porém compreender o ‘sentido’ das diferentes abordagens sobre a dinâmica de visitação nos parques nacionais. Ao evocar a questão da cidadania no ‘consumo’ e ‘uso’ dos parques nacionais, tem-se a oportunidade de fortalecer o apoio público para a conservação da natureza ao invés de promover apenas o consumo ‘desinteressado’ e ‘superficial’ dos parques nacionais. Contudo, na medida em que os visitantes forem reduzidos a potenciais consumidores e ‘geradores de lucro’, estarão comprometidas questões como pertencimento, responsabilização e equidade. Nestes casos, o tripé formado pelo consumo, pela satisfação das necessidades e pelo lucro pode distorcer a função e os objetivos de criação dos parques nacionais.

O debate sobre o uso público dos parques nacionais é permeado por questões éticas relacionadas ao patrimônio que ultrapassam princípios individuais e demandas particulares. O papel do Estado reside no estímulo de uma “consciência patrimonial” juntos aos atores envolvidos na dinâmica de utilização de um recurso, porém respeitando a liberdade e a responsabilidade desses atores. Não se trata de “uma alavanca ideológica” para que o

Estado assuma diretamente a responsabilidade pelo patrimônio natural, mas propiciar a “negociação simétrica” entre diferentes atores para que se comprometam com a evolução do parque nacional e dos bens que protege (GODARD, 1997, p. 261 e 262).

7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CASO DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA.

A situação dos empreendimentos hoteleiros dentro do parque é bastante complexa, visto que as áreas onde se localizam não foram regularizadas e os serviços não são formalizados conforme o disposto no SNUC e no Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002. De acordo com a administração do parque, o funcionamento destes empreendimentos tem acarretado impactos danosos ao ambiente local (poluição sonora e dos rios, construção em locais inapropriados). Desta forma, independentemente da regularização fundiária e comercial junto ao parque nacional, faz-se necessária a aplicação da legislação ambiental vigente e a negociação entre as esferas pública e privada para a adoção de padrões ambientais mínimos que possam atenuar o impacto da atividade, como o saneamento básico, a coleta seletiva, entre outros.

Ainda que algumas iniciativas tenham sido identificadas, as parcerias entre os prestadores de serviços, sobretudo os proprietários dos hotéis, e o parque para o manejo e a conservação da área são percebidas de maneira superficial, como atitudes de ‘boa vizinhança’. É como se a parte baixa do parque fosse um grande ‘condomínio verde’. Alguns proprietários são mais pró-ativos na adoção de iniciativas de minimização dos impactos danosos ao ambiente local, porém não existe um acordo formal com o parque que deixe claras as responsabilidades dos atores envolvidos. Conforme salientado, a procuradoria do ICMBio do Estado de São Paulo está conduzindo a elaboração de termos de ajustamento de conduta (TAC) que visam estabelecer um conjunto de padrões e regras de funcionamento dos empreendimentos em consonância com a legislação ambiental.

A visitação na parte baixa do parque pode despertar uma situação ‘curiosa’ para os visitantes em função da localização de propriedade particulares e empreendimentos hoteleiros na área. A maioria dos visitantes entende que o parque nacional é uma área pública, administrada pelo ICMBio, porém uma questão paira ‘no ar’: por se tratar de uma área pública, como é que existem propriedades privadas e mesmo empreendimentos comerciais no local? Esta situação acaba gerando uma visão distorcida e confusa sobre os limites e direitos do público e do privado no parque nacional.

Outro aspecto interessante constatado nas entrevistas com os visitantes diz respeito ao fluxo e à aplicação dos recursos oriundos da taxa de visitação. No ponto de vista da maioria dos entrevistados, os recursos arrecadados com esta taxa devem ser aplicados na conservação da natureza, ao invés de priorizar somente a manutenção das atividades de

apoio ao turismo. É interessante observar que, para os prestadores de serviços e para os gestores dos parques nacionais¹⁴², a arrecadação de ingressos deve ser aplicada prioritariamente na manutenção das atividades de apoio à visitação. Tal resultado pode estar associado a uma maior compreensão por parte dos gestores e dos prestadores de serviços sobre os gastos envolvidos nas atividades de apoio à visitação.

Em virtude da revisão do plano de manejo e da revitalização das estruturas do parque com recursos oriundos de compensação ambiental, está em andamento o processo para a concessão/permissão para outros serviços de apoio ao turismo no parque, como a implementação de uma cafeteria/lanchonete e de uma loja de presentes e souvenirs, ambas localizadas no centro de visitantes. Além destas atividades, os abrigos e o camping localizados na parte alta devem ser reestruturados e disponibilizados para operação, via concessão/permissão.

A abordagem sobre a condução de visitantes no parque é interessante sob dois aspectos principais. Primeiro para problematizar o formato das atividades realizadas nos parques nacionais, principalmente no que diz respeito à responsabilização por questões de segurança e de impacto ambiental. A adoção de regras de segurança e de mínimo impacto deve ser incentivada pelo parque como uma forma de compartilhar a responsabilidade com o visitante que, mesmo acompanhado por um condutor, é o principal responsável por sua segurança e pelos atos que pratica. Isto é, a presença de um guia ou condutor de visitante não garante a boa conduta por parte do visitante. O segundo ponto é a possibilidade de estabelecer um mecanismo institucional para a formalização do serviço que, conseqüentemente, irá motivar questões sobre a esfera de atuação e responsabilidade destes atores frente ao parque nacional, a diversificação de alternativas de renda, entre outras.

As características do PNI no que diz respeito às oportunidades de visitação, considerando a parte baixa e a parte alta do parque, deixam transparecer a possibilidade de implementação de diferentes serviços e modalidades de delegação para a sua formalização. A parte baixa apresenta um maior fluxo de visitantes e, conseqüentemente, requer uma maior concentração de infra-estrutura compatível com o perfil e as necessidades da visita. A parte alta do parque é mais procurada por montanhistas e escaladores, é menos visitada e tem pouca infra-estrutura. Assim, o desenho dos serviços deve se basear nas características de cada atividade e no porte de investimentos e infra-estrutura apropriados para cada situação. A modalidade de prestação de serviços de apoio à visitação deve, portanto, considerar a diversidade de situações em termos ambientais, sociais e econômicos.

¹⁴² Ver capítulo VI.

7.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CASO DO PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS.

Em função das características de localização e das atividades que são realizadas no parque, os serviços de transporte e de apoio ao mergulho são elementos cruciais para o aproveitamento da visita ao parque. Ainda que a visita com embarcação própria seja autorizada pela chefia do parque, a maioria dos visitantes necessita contratar esses serviços. Esses itens agregam elementos de despesa na visita ao parque que podem influenciar a opção do visitante em escolher outros destinos.

A visita ao PNMA requer que os visitantes sejam acompanhados na maior parte do tempo pelos prestadores de serviços credenciados no parque. Desta forma, é fundamental que eles forneçam um conjunto de informações que vão além de requisitos de segurança. Devem abordar o conceito, a história, as funções, as regras e as principais características do parque. Da mesma forma que no PNI, os prestadores de serviços entrevistados entendem que a sua principal função é fornecer serviços com qualidade e segurança para os visitantes.

O grau de 'aproximação' dos prestadores de serviços junto aos visitantes deixa transparecer a importância do seu papel na dinâmica de visitação do parque. Por isso, questões como os símbolos e as imagens que as empresas adotam para divulgar o parque, os itens de reconhecimento dos funcionários da empresa (uniforme, crachás) e a padronização de procedimentos são itens importantes para a consolidação da imagem institucional e da identidade do parque. Ou seja, alguns atores têm o "privilegio" de explorar economicamente uma determinada atividade ou serviço numa área que, em função de seus atributos ecológicos, cênicos e culturais, requer um regime especial de administração e proteção. Portanto, o parque não é uma área qualquer ou um espaço privado, designado para a construção de um parque temático. A "produção" deste espaço para o turismo é mediada pelo Estado que, em função da necessidade de cumprir um dos objetivos dos parques nacionais, delega a prestação de serviços a terceiros.

O histórico do processo de concessão de serviços no parque deixa transparecer a descontinuidade na gestão da unidade, principalmente no que diz respeito à prioridade atribuída à visitação. Esta descontinuidade pode estar relacionada a vários fatores: grau de conhecimento sobre o processo de concessão de serviços; mudanças na equipe gestora do parque; reestruturação do órgão gestor; lentidão na tomada de decisão em várias fases que compõem o processo de concessão; entre outras. No ponto de vista dos prestadores de serviços que estão credenciados no parque, a "indefinição" do ICMBio em relação ao cronograma e ao formato da concessão é um dos principais elementos que desestimulam os empresários de investir na região.

Foi possível constatar nas entrevistas com os prestadores de serviços que, embora tenham interesse em participar da concessão, eles estão cientes de que outros interessados podem participar da licitação e de que a atuação de suas empresas não está assegurada. Convém destacar o sentimento de “mobilidade” relacionado ao investimento na embarcação, pois os proprietários podem ir “fazer negócio” em “outros mares” caso não sejam selecionados na licitação. Tal sentimento, somado à descontinuidade da gestão do parque, à queda do fluxo de turistas na região, aos encargos das concessionárias, são fatores que influenciam o interesse dos empresários, em participar da concessão. De acordo com as informações levantadas durante a pesquisa de campo, verifica-se que apenas uma empresa credenciada apresenta uma demanda constante de visitantes. Esta procura foi confirmada pelos funcionários do parque, que informaram que ela é a empresa que tem mais “saída” para passeios no parque. O preço dos passeios é similar ao das outras empresas, mas garantem que o serviço é melhor. De maneira geral, as empresas credenciadas não têm prejuízo, mas também não obtêm o lucro que lhes permita investir em melhorias nos equipamentos.

Foi observado que o entendimento e a parceria entre os prestadores de serviços e o parque foram fortalecidos nos últimos três anos em função do ‘canal’ de comunicação estabelecido por meio da comissão de uso público do conselho consultivo do parque. Esse espaço propiciou o contato mais próximo dos prestadores de serviços com a realidade do parque e com as oportunidades de eles se envolverem na sua gestão.

Por se tratar de um parque marinho, a gestão da visitação requer alguns gastos imprescindíveis, principalmente com relação ao acesso e à segurança. Contudo, a situação de infra-estrutura básica do parque é precária e insuficiente até mesmo para as atividades de fiscalização. Apostar na concessão de serviços como uma das saídas para melhorar a condição do parque, antes mesmo de estruturá-lo minimamente, pode significar uma deturpação dos papéis do Estado e da iniciativa privada e, conseqüentemente, a sobreposição dos interesses econômicos frente às funções de conservação e de promoção da educação e interpretação ambiental. Conceder um determinado serviço para a iniciativa privada não significa que o Estado irá se eximir de todas as responsabilidades sobre o uso do espaço público. Pelo contrário, o Estado deve garantir a prestação do serviço adequado para o usuário e, para tanto, deve monitorar e fiscalizar as atividades dos prestadores de serviços. Cumpre ressaltar que o pagamento da concessionária para o parque pode se dar na forma de percentual dos rendimentos obtidos ou de encargos assumidos pelos empresários. No entanto, as responsabilidades do concessionário devem guardar relação com o serviço prestado e a sua respectiva área de influência. Não pode funcionar como uma “válvula de escape” para todos os problemas de gestão da área.

Outras fontes de arrecadação podem incrementar o aporte de recursos para a gestão

do parque, como é o caso da cobrança da taxa de visitação. Da mesma forma que os visitantes do PNI, os visitantes do PNMA entendem que os recursos oriundos da taxa de visitação devem ser aplicados na conservação da natureza e na pesquisa, ao invés de priorizar a manutenção das atividades de apoio à visitação. A preocupação com a conservação da natureza traduz em certa medida o caráter coletivo que existe por trás do pagamento da taxa de visitação, pois a conservação da natureza beneficia a todos, mas também o caráter individual, já que uma das principais motivações para visitar o parque é ficar em contato com a natureza. A demonstração, por parte do ICMBio, da forma como o recurso obtido com os ingressos está sendo aplicado pode fortalecer a transparência no processo de gestão da área e ampliar o apoio público para a conservação da natureza.

CONCLUSÃO

A criação dos parques nacionais é permeada de sentidos e valores que, aos poucos, são conhecidos e assimilados pela sociedade. É certo que a associação entre biodiversidade, parques nacionais e visitação causaria uma combinação atraente para a sociedade, porém complexa quanto aos direitos e às responsabilidades de uso sustentável destas áreas. Essa combinação é acompanhada por diferentes abordagens das esferas pública e privada, no âmbito da apropriação da biodiversidade.

Os dois primeiros capítulos da tese trataram dos conceitos que influenciam o uso público dos parques nacionais. Inicialmente, procurou-se delinear a dinâmica de apropriação dos recursos e espaços naturais de uso comum e de sua administração pelo Estado por meio da categoria de unidade de conservação parque nacional. Ao instituir os parques nacionais, o Estado delimita o acesso a estas áreas percorrendo o caminho da 'anti-tragédia', com o objetivo de compatibilizar a conservação com a utilização sustentável da natureza.

O parque nacional se diferencia das demais categorias de UC, pois um dos objetivos de sua criação é a proteção de locais de grande beleza cênica, que possam ser usufruídos por meio da recreação e do turismo em contato com a natureza. Essa 'marca' de origem dos parques nacionais é um diferencial incorporado na valoração dos serviços que a biodiversidade, protegida nestas áreas, proporciona para a sociedade. É como se o conceito e a função do parque nacional se 'materializassem' na sua relação com o público. Os valores da natureza 'em si' e 'para si' assumem pesos diferenciados e são percebidos de várias formas pela sociedade. Nessa dinâmica, a visitação nos parques nacionais foi 'naturalizada' como uma das ferramentas possíveis para conciliar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, ao mesmo tempo em que pode proporcionar alternativas econômicas para as comunidades locais, gerar novas receitas para a conservação da biodiversidade e despertar o apoio público para a sua proteção. É claro que essa onda de benefícios também é acompanhada por advertências relacionadas aos efeitos danosos da visitação, em função da ausência de planejamento, da falta de estrutura física e financeira, da sobreposição dos aspectos ambientais pelos econômicos, da elitização do acesso aos parques nacionais, entre outros.

Ao abordar os conceitos que legitimam o uso público nos parques nacionais, foram evidenciadas as diferentes conotações da visitação e do turismo. A visitação é uma atividade que permite a conexão entre o parque nacional e o público, independentemente da origem ou motivação do visitante. Na medida em que a visitação nos parques nacionais é ressignificada pelo turismo, os 'serviços' encontrados nestas áreas se tornam elementos essenciais na composição dos 'negócios' que utilizam a natureza como a sua principal fonte

de inspiração. Essa dinâmica impulsiona o viés mercadológico na utilização dos parques nacionais e aporta novos significados na relação entre as esferas pública e privada.

O caráter público do parque nacional está vinculado ao espaço, ao patrimônio, ao regime de propriedade e aos bens e serviços que ajuda a proteger. O caráter privado no uso destas áreas é reforçado por meio da 'institucionalização' do acesso, caracterizado pelos aspectos de formalização e agregação de valor econômico aos serviços de apoio à visitação. A 'capitalização' dos valores estéticos e recreativos da biodiversidade se insere num contexto de transformação dos parques nacionais em atrativos a serem comercializados no mercado turístico. Essa dinâmica nos remete à discussão sobre os bens não-subtraíveis e aos benefícios indiretos 'consumidos' pelos visitantes, como a caminhada em um parque nacional. O 'consumo' do parque nacional envolve algumas particularidades, como o aproveitamento dos benefícios indiretos, sem a extração ou subtração do bem. A 'quase-mercadoria' parque nacional é consumida no próprio local onde é produzida, não pode ser empacotada e carregada para a casa. Contudo, a 'institucionalização' do acesso aos parques nacionais comporta certa contradição, ao promover a lógica privada na utilização de um espaço público. Isso é observado na própria lei do SNUC, que sugere uma conotação mercadológica relacionada ao uso público dos parques nacionais, pois prevê a "exploração comercial" de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às UC (Art. 33, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000).

Dentre as alternativas para 'fazer os parques funcionarem', uma é o estabelecimento de parcerias entre as esferas pública e privada para a prestação de serviços de apoio à visitação. Essa abordagem evidencia os aspectos econômicos necessários para o financiamento da conservação da biodiversidade. Contudo, no caso dos parques nacionais brasileiros, constatou-se que ainda é incipiente a prestação de serviços por terceiros. Isso se verifica tanto em termos de sua formalização quanto do ponto de vista da diversidade e da abrangência das modalidades de delegação por parte do Estado para a prestação de serviços de apoio à visitação.

Para fundamentar a dinâmica de prestação de serviços nos parques nacionais, foi necessário recorrer às bases legais e conceituais que orientam a administração dos serviços públicos. As diferentes interpretações encontradas na doutrina do direito administrativo sobre as modalidades de delegação de serviços constituem um desafio aos gestores dos parques nacionais para a proposição e consolidação de instrumentos que melhor se adequem às realidades destas áreas. Esta tese não teve a pretensão de esgotar todos os meandros do direito administrativo, mas possibilitar a compreensão sobre os instrumentos para a prestação de serviços, visando a sua adaptação aos diferentes contextos socioeconômicos e ambientais dos parques nacionais. Um dos pontos cruciais nesta discussão é a consolidação de serviços de micro e pequeno portes que fortaleçam a

participação de cooperativas e empreendimentos administrados pelas comunidades locais e ampliem as oportunidades de visitação de acordo com a demanda e as características de cada parque nacional.

A complexidade dessa relação público-privada foi abordada a partir de três perspectivas diferentes, a dos gestores dos parques nacionais, a dos prestadores de serviços e a dos visitantes. Esses atores têm diferentes motivações, responsabilidades, interesses e valores em relação ao uso dos parques nacionais.

A pesquisa com os gestores dos parques nacionais possibilitou o mapeamento e a análise sobre a dinâmica de prestação de serviços de apoio à visitação, considerando a opinião e a percepção destes interlocutores sobre a relação entre as esferas pública e privada. Para aprofundar a compreensão sobre a interface entre estas esferas, a tese incorporou uma rica base de dados primários obtida a partir da análise de estudos de caso no Parque Nacional do Itatiaia e no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

A análise da relação entre as esferas pública e privada no âmbito da visitação nos parques nacionais é uma tarefa ousada, sobretudo quando consideramos as diferentes perspectivas dos interlocutores da pesquisa (gestores, prestadores de serviços e visitantes). Esse desafio se complexifica ainda mais quando se trata da compreensão do papel do visitante frente ao uso do espaço público. Dentre os inúmeros recortes teóricos possíveis para o exame dessa relação, foi necessário percorrer, com muita cautela, o campo de discussão sobre consumo e cidadania, que permite uma riqueza de abordagens sociológicas, filosóficas, econômicas, entre outras. Nesta investigação foi incorporada à tese uma 'provocação analítica' por meio das categorias 'visitante-cidadão' e 'visitante-consumidor'. Mais do que rotular o visitante em uma dessas 'tipologias', a análise proposta chama a atenção para as potencialidades e fragilidades dessa relação na apropriação dos parques nacionais.

Nesse ponto, é oportuno retomar uma das questões que instigou a pesquisa: em que medida a mercantilização das relações do Estado com a sociedade, mediada apenas pelos prestadores de serviços, sugere uma mudança no papel dos visitantes dos parques nacionais e na sua compreensão sobre o espaço público? A resposta (ou respostas) para essa pergunta requer algumas ponderações, pois trata-se de uma dinâmica complexa, de difícil apreensão. A relação entre o parque e o visitante, quando intermediada por prestadores de serviços, assume um novo contorno, orientada pela lógica do mercado, que também provoca mudanças no modelo de administração pública. Essa lógica influencia a forma como o Estado encara o visitante, como cidadão ou consumidor, categorias que sugerem direitos e responsabilidades diferenciadas.

Assim, dependendo da conexão que o visitante estabelece com o parque, a apropriação do espaço público pode se dar de duas maneiras diferentes. A apropriação

pode ocorrer em termos de responsabilização, de patrimônio, de respeito e de equidade, mas também em termos econômicos e comerciais, o que desperta a individualização, a satisfação imediata das necessidades, o lucro. Isso pode ocorrer na medida em que a presença dos prestadores de serviços se sobrepõe à da equipe do parque, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos – imagem institucional, foco no consumo, pouca identificação com os objetivos do parque. Essas duas abordagens não são excludentes, mas podem assumir pesos diferenciados, conforme a ênfase atribuída aos aspectos ambientais e socioeconômicos da visitação nos parques nacionais. Essa análise possibilitou refletir sobre o ‘sentido’ da visita aos parques nacionais e o seu potencial para instigar questões relacionadas à consciência patrimonial na utilização dos bens de uso comum, favorecendo o papel dos visitantes como co-proprietários do parque nacional. A popularidade das unidades de conservação, no entanto, depende diretamente do conhecimento, do uso e da valorização desses espaços, mas também do atendimento de questões básicas como a saúde, educação, alimentação e moradia. Neste sentido, a visitação nos parques nacionais suscita questões éticas relacionadas à utilização dos bens e espaços naturais de uso comum, questões essas que ultrapassam os limites destas áreas para alcançar uma projeção no contexto socioeconômico local.

Com relação à percepção dos visitantes, a análise das informações levantadas no Parque Nacional do Itatiaia e no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos apontam questões interessantes sobre os significados relacionados ao uso público dessas áreas. A maioria dos visitantes entende que o parque nacional é uma área pública, administrada pelo IBAMA (hoje ICMBio), criada com o objetivo principal de conservação da natureza. A área pública, também para a maioria dos visitantes, é uma área que permite o livre acesso a todos os cidadãos. Esta é uma visão que se aproxima da compreensão do Estado como fornecedor de bens e serviços, mantidos em grande parte pelos impostos pagos pelos cidadãos, mas também se relaciona ao “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo” (art. 225, CF/88). Contudo, parte dos visitantes entrevistados questiona o ‘livre acesso’, pois entende que o uso público dos parques nacionais é controlado por regulamentações e normas específicas, entre elas a cobrança do ingresso para a visitação. Neste sentido, “acesso e direitos iguais” devem ser ponderados, pois a propriedade estatal se diferencia das demais em virtude de sua autonomia para impor poderes coercitivos aos cidadãos (FENNY *et al*, 2001, p. 21).

No que diz respeito ao papel do visitante frente ao uso do parque nacional, os visitantes se ‘auto’ interpretam mais como cidadãos do que como consumidores. Tal resultado sugere uma afirmação dos direitos de cidadão quanto ao uso do espaço público, reforçando a sua apropriação coletiva. Por outro lado, induz ao questionamento do consumidor como o ‘todo poderoso’, que pode fazer ‘o que bem entender’, mediante o

pagamento do ingresso. Apesar de os visitantes terem os seus interesses e pagarem os valores exigidos para a utilização de um determinado serviço ou de uma determinada área, o parque nacional como objeto de consumo tem restrições intrínsecas aos seus objetivos de criação e manejo.

O caso do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos se revelou como um excelente campo de estudo para aprofundar a reflexão sobre o duplo papel do visitante. Devido à dinâmica de visitação no parque (dependência do transporte em embarcação, longo tempo de viagem até o arquipélago, poucas opções de visita desembarcada na ilha), o visitante passa a maior parte do tempo sob a responsabilidade dos prestadores de serviços. Para esses, os visitantes assumem uma dupla função: são cidadãos com direitos e responsabilidades frente ao uso do espaço público, mas também são consumidores que desejam ter acesso aos atrativos do parque nacional e satisfazer os seus desejos. A relação que o prestador de serviço estabelece com o visitante é a de consumidor no momento em que ele adquiriu o seu serviço e fez o pagamento. Porém, o principal produto de sua empresa é o parque, que evoca sua comercialização e uso responsáveis. É nesse ponto que a ‘negociação’ da prestação de serviços nos parques nacionais comporta critérios (e princípios) que não ficam restritos à qualidade do serviço e ao benefício econômico e se aproximam da responsabilidade socioambiental das empresas.

Os prestadores de serviços deveriam ‘incorporar’ algumas funções que vão além da venda de produtos para a satisfação dos seus clientes. O ‘negócio’ no parque é um desafio para a comercialização responsável, em todos os sentidos, desde o ciclo de produção e descarte dos resíduos produzidos na visita, até as condições de trabalho e a participação da população local na prestação de serviços. É nesse contexto que recorreremos ao sentido do empreendedor como um “agente social situado” no processo de desenvolvimento do turismo nos parques nacionais (ZAQUAL, 2006, p. 21). Essa abordagem se baseia na análise sobre os “sítios simbólicos de pertencimento”, a qual sugere a reapropriação e a ressignificação das categorias usuais como mercado, concorrência, preço e lucro, com base nas crenças e práticas locais. O autor propõe o questionamento da ética do desenvolvimento local com base em princípios como diversidade, singularidade, prudência, monitoramento etc. Procura demonstrar que “o sentido “oculto” que cada sítio dá a seu mundo impregna os múltiplos aspectos das ações individuais e coletivas”. Esse é o ponto de reflexão central na discussão sobre as esferas pública e privada no desenvolvimento das atividades de visitação nos parques nacionais.

Em função das características da visita nos parques nacionais selecionados como estudo de caso, esta pesquisa não identificou empreendimentos de base comunitária ou administrados por associações e cooperativas locais, com exceção da associação de guias e condutores de visitantes das Agulhas Negras no PNI. No entanto, o mapeamento do perfil

dos empreendimentos no PNMA e no PNI permitiu verificar os seus efeitos em termos de geração de emprego nas regiões de abrangência destas áreas.

O quarto capítulo apresenta algumas iniciativas que visam fortalecer as organizações de base comunitária em outros parques nacionais, considerando o aumento da qualidade dos serviços e a distribuição dos benefícios socioeconômicos entre as populações locais. Essa abordagem é essencial para favorecer parcerias que estejam “situadas” no contexto social e histórico local e conectadas às potencialidades e motivações dos diversos atores. É preciso considerar, no entanto, que as condições de investimento e a qualificação dos prestadores de serviços são itens críticos na dinâmica do turismo. Isso significa que o desenho das atividades e dos serviços que serão desenvolvidos nos parques nacionais deve considerar a demanda, as características da atividade, a necessidade de equipamentos específicos e a rede de serviços locais. Esse último ponto representa a ‘essência’ da cadeia produtiva do turismo. Neste sentido, a composição entre empreendedores locais, regionais ou mesmo de outras regiões deve fortalecer as ‘tecnologias’ e produtos locais e romper com as relações calcadas na dependência, no trabalho assalariado e na substituição de alternativas econômicas tradicionais pelo turismo.

No que tange à avaliação dos serviços pelos visitantes, no caso do PNMA, embora a pesquisa tivesse sido previamente acordada com os proprietários das embarcações, houve certo desconforto por parte de alguns ao saberem que o seu serviço seria avaliado. Isso demonstra que a pesquisa de opinião não é adotada na rotina da empresa e tampouco do parque. Em virtude das características de localização e das atividades realizadas no parque, os serviços de transporte e de apoio ao mergulho são elementos cruciais para o aproveitamento da visita. Esses itens agregam elementos de despesa que podem influenciar a opção do visitante de escolher outros destinos. A composição dos serviços prestados no PNMA é peculiar, pois a contratação da embarcação engloba vários serviços num mesmo espaço. O transporte, a alimentação, o pernoite, o instrutor de mergulho, o aluguel de equipamentos e a observação de baleias compõem o mesmo ‘pacote’. O desenho de concessões como essa requer o detalhamento dos encargos e das responsabilidades de forma condizente com a variedade de serviços disponibilizados.

Diferentemente do PNMA, onde a visitação depende de uma série de serviços e equipamentos, a visita aos principais atrativos do PNI não requer, necessariamente, a contratação de serviços para o seu aproveitamento. As características da visita ao PNI permitem que as atividades sejam realizadas com um conjunto básico de serviços e infraestrutura que podem ser fornecidos pelo próprio parque, como é o caso das caminhadas de um dia, das travessias e do banho de cachoeira. A contratação de um condutor de visitantes, de um jipe para conhecer a parte alta do parque ou de um abrigo para o pernoite pode enriquecer a experiência da visita.

Em virtude da situação irregular dos empreendimentos de hospedagem e alimentação localizados na parte baixa do PNI, principalmente no que tange à Lei do SNUC, percebe-se que a prestação destes serviços fica desconectada da dinâmica de visitação do parque. A identidade ou a 'ponte' de comunicação entre os serviços prestados pelo ICMBio e pela iniciativa privada é frágil e de difícil apreensão por parte dos visitantes. Nessa dinâmica, os serviços de apoio à visitação prestados por terceiros funcionam apenas como um componente do 'produto turístico', e não como parte de um conjunto de serviços que facilitam e enriquecem o aproveitamento e o conhecimento do parque. A situação do primeiro parque nacional brasileiro no que diz respeito à regularização fundiária e aos conflitos entre as esferas pública e privada é emblemática e evidencia diversos interesses que dificultam ainda mais o entendimento da sociedade sobre o papel destas áreas.

Com base na análise das fontes primárias e secundárias consultadas, foram identificadas algumas fragilidades na prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, que dificultam a consolidação de parcerias entre as esferas pública e privada. Entre elas destacam-se:

- **a prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais é incipiente e limitada, principalmente quanto à formalização e à adoção de diferentes modalidades para o seu desenvolvimento.** Existem poucos serviços formalizados por meio de concessão, permissão, autorização, etc. A concessão de serviços é o instrumento mais conhecido, principalmente em função da experiência do Parque Nacional do Iguaçu. Contudo, ao mesmo tempo em que o parque é citado como exemplo, é tratado como um 'caso à parte', em função do elevado fluxo de visitantes e das estruturas condizentes com essa demanda. As outras modalidades, como permissão e autorização, e mesmo as parcerias com OSCIP, são pouco utilizadas e conhecidas. Essa limitação em termos da aplicação de diferentes modalidades para a prestação de serviços é um dos fatores que dificulta a inserção de micro e pequenos empreendimentos de base comunitária, que podem atender a uma menor demanda de visitantes, não requerem investimentos de grande porte e fortalecem a cadeia produtiva do turismo no local;

- **a morosidade no processo de concessão de serviços.** Ela ocorre em função de fatores como a descontinuidade no processo de gestão da visitação, na sede administrativa do ICMBio e nos próprios parques, e a indefinição e o conhecimento superficial por parte dos gestores quanto aos mecanismos e ao formato da prestação de serviços. Além desses fatores, a autorização para exploração de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais envolve uma série de etapas, como o detalhamento e a especificação do serviço que será prestado, a elaboração do estudo de viabilidade econômica (baseado na análise da capacidade de suporte) e a consulta aos membros do conselho consultivo. O

cumprimento dessas etapas é fundamental para a prestação de serviço adequado e para evitar possíveis desentendimentos entre o ICMBio e a iniciativa privada, mas requer um período de dedicação por parte dos gestores que nem sempre é possível em função das inúmeras demandas da gestão do parque;

- **a falta de regularização fundiária.** A delegação de serviços de apoio à visitação a terceiros por parte do Estado pressupõe a regularização fundiária da área do parque nacional que será utilizada para tal fim. Esta é uma das questões mais complexas do Parque Nacional do Itatiaia e de muitos outros parques nacionais do país. Conforme salientado no item anterior, para que a prestação de serviços de apoio à visitação seja viabilizada em consonância com a legislação vigente sobre licitações públicas e com a Lei do SNUC e o Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, algumas etapas devem ser cumpridas, dentre as quais se destaca a regularização fundiária;

- **a prioridade atribuída aos aspectos econômicos da prestação de serviços de apoio à visitação.** Tais aspectos exercem influência direta nas questões ambientais e sociais relacionadas ao uso público dos parques nacionais. A viabilidade econômica é um elemento relevante para o desempenho do contrato de concessão e para incrementar o retorno financeiro para os parques nacionais. Contudo, o descompasso entre os interesses econômicos e as questões ambientais e sociais pode acarretar situações conflitantes entre as esferas pública e privada no que diz respeito ao acesso e ao uso sustentável da biodiversidade. Neste sentido, a prestação de serviços por terceiros, ao mesmo tempo em que é uma oportunidade para a melhoria dos serviços prestados nas UC, é um desafio no que diz respeito ao equilíbrio entre os interesses envolvidos e ao monitoramento por parte do Estado dos efeitos benéficos e prejudiciais ao ambiente local. Os resultados da pesquisa demonstram que a maioria dos gestores dos parques nacionais concorda parcialmente que a prestação de serviços por terceiros pode maximizar a qualidade da experiência do visitante e minimizar os impactos negativos da visitação. Os depoimentos dos gestores deixam transparecer a preocupação com a identidade e imagem institucional dos parques nacionais e com o cumprimento dos objetivos de educação ambiental em virtude da subordinação das questões ambientais aos interesses econômicos vinculados ao turismo. Além disso, as parcerias entre os prestadores de serviços e o parque nacional para o apoio à gestão da visitação são percebidas de maneira limitada pelos gestores, concentrando-se em algumas atividades esporádicas e pontuais.

No que diz respeito aos aspectos favoráveis na relação entre as esferas pública e privada e que são incentivados no âmbito da gestão dos parques nacionais, foi possível constatar os seguintes argumentos centrais:

- **aumento da qualidade e diversificação dos serviços prestados.** A parceria com a iniciativa privada pode proporcionar uma diversificação na oferta e na qualidade dos serviços. Na opinião dos gestores dos parques nacionais, a maior parte das atividades e dos serviços de apoio à visitação deve ser oferecida pelos prestadores de serviços. A disponibilização de trilhas, atividades de educação ambiental, folhetos e mapas do parque podem se dar por meio de uma combinação de ambos, prestadores de serviços e ICMBio. Porém, é interessante observar que a maioria dos gestores dos parques nacionais pondera o posicionamento de que a única maneira de conciliar a conservação dos parques nacionais com o turismo é por meio da prestação de serviços por terceiros. Isto é, existem algumas atividades de visitação, como trilhas autoguiadas, locais para acampamento e atendimento ao público no centro de visitantes que podem ser disponibilizadas pelo Estado, sem que isso signifique grandes investimentos e encargos para a equipe do parque;

- **concentração de esforços dos gestores dos parques nacionais em atividades precípuas, como a fiscalização e a proteção da UC.** A 'desobrigação' ou 'liberação' do ICMBio das atividades de apoio à visitação é relativa, pois cabe ao poder concedente a fiscalização e o monitoramento da prestação dos serviços. A delegação de certas atividades a terceiros não significa que o Estado irá se eximir das responsabilidades com relação ao uso do espaço público. A parceria, como reforça Di Pietro (2005), é entendida no sentido amplo para viabilizar várias modalidades de ajustes entre os setores público e privado para a consecução de objetivos comuns. Essa perspectiva sugere a responsabilidade compartilhada entre os atores que participam das atividades de visitação, incluindo os próprios visitantes. Convém ressaltar que a 'divisão' de responsabilidades não é apenas uma questão de manter a 'harmonia' entre os prestadores de serviços e o parque. Trata-se também do cumprimento dos encargos previstos em contratos e da legislação ambiental pertinente;

- **investimento da iniciativa privada para a construção de infraestrutura de apoio à visitação.** A carência de recursos financeiros é um fato corriqueiro na rotina de gestão das UC, ainda mais quando se trata de implementar e qualificar a infraestrutura de apoio à visitação. Dependendo do formato e da viabilidade econômica da concessão, é necessária a consolidação de equipamentos e infraestrutura com recursos injetados pelo próprio concessionário. Contudo, como destacado no quinto capítulo, alguns exemplos recentes nos parques nacionais no Brasil e em outros países demonstram que a iniciativa privada está financiando ações que vão além das estruturas de apoio à visitação, contemplando itens básicos de manutenção e proteção da UC. Esse é um ponto que deve ser tratado com cautela, pois a gestão dos parques nacionais requer uma composição de diversas

alternativas financeiras, inclusive de fontes orçamentárias, para assegurar as condições básicas de gestão destas áreas. O desequilíbrio entre as estruturas pública e privada pode distorcer as suas funções e acarretar posicionamentos equivocados de ambas as partes no que diz respeito aos direitos e às responsabilidades quanto ao uso público dos parques nacionais;

- **incremento de recursos financeiros para a manutenção dos parques nacionais.** Um dos encargos atribuídos aos prestadores de serviços de apoio à visitação consiste no pagamento ao ICMBio de percentual sobre os rendimentos auferidos com as taxas cobradas dos visitantes. Esse aporte de recursos pode significar melhorias para a gestão dos parques nacionais. Contudo, os procedimentos para a aplicação destes recursos requerem um maior controle por parte das UC que originaram a receita. Além disso, o fluxo de aplicação da arrecadação deve ser divulgado para propiciar uma maior compreensão sobre os resultados gerados para a sociedade e para o parque nacional. Isso permite a todos os atores que participam da dinâmica de visitação nos parques nacionais a acompanhar os efeitos dos recursos investidos. Esse acompanhamento pode fortalecer o apoio público para a conservação da natureza, favorecendo o papel do visitante não apenas como um consumidor de serviços, mas como um cidadão com direitos e responsabilidades frente ao uso do espaço público. Os resultados das pesquisas com os visitantes no PNI e no PNMA demonstram que eles desejam obter informações sobre a forma como são aplicadas as taxas de visitação e se essa aplicação se reverte em benefícios para a conservação da natureza.

Em relação a este último aspecto, é certo que o SNUC requer a consolidação de fontes de receitas para a sua manutenção, mas a 'vantagem econômica' almejada pelo Estado na prestação de serviços de apoio à visitação deve ser relativizada frente aos princípios relacionados ao serviço adequado. Porém, como reforçado por Furtado (2007), a própria legislação sobre concessões e permissões abre brechas para interpretações focadas especialmente nos benefícios econômicos, como é o caso da Lei de Concessões, que admite a escolha da proposta que contiver a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão.

A viabilidade econômica, a capacidade de suporte e os preços acessíveis para o público são elementos que precisam estar sintonizados no âmbito da prestação de serviços de apoio à visitação. Esse é um desafio para os gestores dos parques nacionais, principalmente quando o 'saber mercadológico' vinculado ao turismo invade a rotina destas áreas e se torna o principal elemento de apropriação da biodiversidade.

Por um lado, o Estado deve propiciar o acesso de todos os usuários aos serviços prestados nos parques nacionais, sem distinção. Por outro, a esfera privada entra no

processo como forma de possibilitar a prestação destes serviços de maneira adequada, compatível com os objetivos de criação dos parques nacionais. A convivência entre os regimes público e privado no mesmo espaço, como é o caso da prestação de serviços em UC, requer o equilíbrio entre os resultados econômico-financeiros privados e aqueles relativos à conservação da área e à democratização do seu acesso.

Considerando o contexto das políticas públicas vinculadas à visitação nos parques nacionais, ainda falta um longo percurso para aprimorar a relação entre as esferas pública e privada no uso destas áreas. Os resultados desta pesquisa permitiram apontar algumas tendências e recomendações que podem ser incorporadas nesta trajetória:

1. Os instrumentos para a delegação de serviços de apoio à visitação devem ser revistos, atualizados e adaptados, visando à consolidação de investimentos e empreendimentos de várias escalas. Para que a administração das UC atenda ao usuário com qualidade e segurança e promova um leque diversificado de opções recreativas, é necessário regulamentar a prestação de serviços por meio de diferentes modalidades (concessão, permissão, autorização, parceria com OSCIP), cada qual orientada por um conjunto de procedimentos que se adeque melhor ao perfil dos serviços prestados. Isso permite implementar diferentes arranjos entre as esferas pública e privada, diminuindo a dependência de um único modelo. A concessão pode não ser o instrumento mais adequado para alguns casos, principalmente em áreas com pouca demanda por serviços de apoio à visitação;

2. O artigo 33 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, deve ser regulamentado, considerando a consolidação de instrumentos como licenças, permissões e autorizações para a prestação de serviços de apoio à visitação, incluindo a atuação de operadores e agências de viagens e turismo, cruzeiros marítimos, guias e condutores de visitantes. O desenvolvimento destes serviços deve observar um conjunto de procedimentos como o cadastramento, a habilitação, o agendamento de atividades, o pagamento de tarifas, o monitoramento dos impactos de suas atividades, entre outros aspectos que visam ordenar a visitação;

3. A identificação e o conhecimento de experiências na prestação de serviços de apoio à visitação por parte dos gestores dos parques nacionais podem 'desmistificar' os possíveis entraves entre as esferas pública e privada. As experiências exitosas nos parques nacionais devem ser valorizadas e divulgadas entre os gestores destas áreas. O intercâmbio de experiências entre os gestores das diversas esferas do governo e de outros países pode motivá-los a buscar soluções criativas e factíveis para as suas demandas;

4. A estruturação mínima e o fortalecimento da equipe dos parques nacionais são condições básicas para iniciar o processo de prestação de serviços por terceiros. Esse é um fator crucial para a definição de papéis claros e objetivos entre as esferas pública e privada,

que exerce influência direta na consolidação da identidade institucional do parque e no monitoramento adequado dos serviços prestados;

5. Os mecanismos de cobrança e a aplicação dos recursos provenientes da prestação de serviços de apoio à visitação e da taxa de ingresso devem ser estabelecidos de forma clara e objetiva. O Art. 35 do SNUC define os critérios para aplicação destes recursos no âmbito do SNUC, porém os procedimentos para ordenar o fluxo de aplicação na UC que originou o recurso ainda não foram regulamentados. Além disso, a portaria que estabelece os valores dos serviços e ingressos nos parques nacionais (Portaria n° 62, de 20 de março de 2000) deve ser revista e atualizada, incorporando o detalhamento necessário para a definição de valores diferenciados por atividades (trilhas, acampamento) e para os visitantes (nacionais, estrangeiros, locais etc.);

6. Uma das dificuldades apontadas pelos gestores dos parques nacionais na prestação de serviços é a elaboração de editais de licitação. As etapas e os procedimentos necessários para a autorização para a exploração de bens e serviços devem ser detalhados e esclarecidos em roteiros, guias práticos e estudos de caso, para facilitar o aprendizado por parte dos gestores dos parques nacionais e dos prestadores de serviços;

7. O relacionamento entre os prestadores de serviços e os visitantes pode favorecer ou dificultar a compreensão dos objetivos e das funções dos parques nacionais. Dependendo do posicionamento do prestador de serviço, a visita ao parque nacional é mais enriquecedora em termos de informação, interpretação e educação ambiental. Neste sentido, é preciso criar 'canais' de comunicação entre o parque e os prestadores de serviços, como o exemplo da comissão de uso público do conselho consultivo do PNMA, que funciona como um espaço de aprendizado, negociação e comprometimento.

Esta tese percorreu um caminho desafiador, com alguns desvios e obstáculos. A relação entre as esferas pública e privada no âmbito da visitação nos parques nacionais permite uma infinidade de abordagens e recortes teóricos. Os parques nacionais são uma fonte de inspiração para as pesquisas no campo da conservação e utilização sustentável da biodiversidade. Foram escolhidas duas experiências que forneceram contribuições significativas (entre acertos e erros) para aprimorar a prestação de serviços de apoio à visitação em UC. A experiência e a participação dos gestores dos parques nacionais foram fundamentais nesta trajetória. No entanto, o caminho ainda está em construção e requer o levantamento de outras experiências e a realização de pesquisas que contribuam com essa tarefa, por meio de estudos sobre as seguintes áreas de interesse:

- Definição de indicadores sociais, ambientais e econômicos para subsidiar a avaliação dos impactos da prestação de serviços de apoio à visitação nas UC e a elaboração dos editais para a contratação dos serviços;
- Análise do perfil das atividades e dos serviços desenvolvidos nos parques nacionais

e da sua correlação com as diferentes modalidades de delegação para a prestação de serviços de apoio à visitação em UC;

- Detalhamento e qualificação dos efeitos da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais, em termos de geração de emprego e renda e participação da população local;
- Análise das mudanças na percepção dos visitantes em relação à identidade e às funções dos parques nacionais;
- Estudos sobre o grau de satisfação e a opinião dos visitantes em relação aos serviços prestados nas UC.

As pesquisas sobre a dinâmica de visitação nos parques nacionais propiciam uma oportunidade singular para refletir a respeito dos limites e das pontes de ligação entre o público e o privado na apropriação da biodiversidade. Os resultados desta tese sugerem a necessidade de consolidar parcerias que estejam 'situadas' em questões que vão muito além do sentido econômico do turismo, inserindo abordagens centradas em aspectos como cooperação, comprometimento, solidariedade e respeito. Essa composição pode despertar outros sentidos no uso do 'público' e na busca por uma possível sustentabilidade dos bens e dos espaços de uso comum.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, nº10, 1997.

ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES - APN. **Reglamento para el otorgamiento de permisos de servicios turísticos**/ RES HD 68 – 28 de maio de 2002. Disponível em: http://www.parquesnacionales.gov.ar/DN_2008/res_dn_08.htm. Acesso entre julho de 2008 a dezembro de 2008.

ALBAGLI, Sarita. Convenção sobre Diversidade Biológica: uma visão a partir do Brasil. In: GARAY, I. E.G. & BECKER, B. K. (orgs.) **As dimensões humanas da biodiversidade** – o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis: Editora Vozes, 2006. p. 113-133.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ARRETCHE, Marta.T.S. **Mitos da Descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *RBCS* nº 31, 1996. p. 44 – 66.

AZEVEDO, Eurico de Andrade & ALENCAR, Maria Lúcia M. **Concessão de serviços públicos** – comentários às Leis 8987 e 9074 (Parte Geral), com as modificações introduzidas pela Lei 9648, de 27 de maio de 1998. São Paulo: Malheiros, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARROS, Isabel & DINES, Milton. Mínimo Impacto em áreas naturais: uma mudança de atitude. In: SERRANO, C. (org.) **A Educação pelas pedras**: ecoturismo e educação ambiental. São Paulo: Chronos, 2000. p-47-84.

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Rio de Janeiro: Elfos, 1995.

BAUMAN, Zigmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. , 2000.

_____. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

BENSUSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, A. H. (coord.) **Direito Ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

BOUÇAS, David L. **Turismo em Unidades de Conservação**: contribuições para a prática de uma atividade turística sustentável no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

BRAMANTE, Antonio Carlos. Qualidade no gerenciamento do lazer. IN: BRUHNS, Heloísa T. (org.) **Introdução aos estudos do lazer**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997. p.123-147.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:1988**. 27 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. Brasília. 88p.

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil**. Brasília: IBDF/FBCN, 1979.

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – II Etapa**. Brasília: IBDF/FBCN, 1982.

_____. **Lei N° 9.985, de 18 de julho de 2002 e Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002**. 3ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente / Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2002. 52p.

_____. **Decreto N° 5.758, de 13 de abril de 2006 – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

_____. **Lei N° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccvil/03/leis/L8987cons.htm. Acesso em 23/08/2007.

_____. **Lei N° 9.637, de 15 de maio de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em 17/05/2007.

_____. **Lei N° 9.790, de 23 de março de 1999**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccvil/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 10/09/2007.

_____. **Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccvil/LEIS/L9790.htm. Acesso em 10/09/2007.

_____. **Lei N° 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em 04/04/2008.

_____. **Lei N° 11.284, de 2 de março de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: setembro/2006.

BRANDON, Katrina. Perils to parks: the social context of threats. In: BRANDON, K.; REDFORD, K.; SANDERSON, S.E. **Parks in Peril: people, politics and protected areas**. Washington (DC): Island Press and The nature Conservancy, 1998. p.415-440.

_____. Colocando os Parques Certos nos Lugares Corretos. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: Estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.475-500.

BRANDON, Katrina & BRUNER, Aaron. Local Benefits of protected areas: perspectives and experiences of Conservation International. IN: SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for The Welfare of the Planet**. Montreal, Technical Series n°36, 2008. 29-36.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: **Cadernos MARE**, Cadernos Mare da Reforma do Estado n. 1, julho de 1997.

_____. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público – de 1937 a 2007**. Edição Especial. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2007. p. 29 – 47.

BRITTO, Maria Cecília W. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. 2ª edição. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2003.

BROWN, Cory. R. **Visitors Use Fees in Protected Areas** – synthesis of the North American Experience and Recommendations for Developing Nations. The Nature Conservancy, Alex C. Walker Educational and Charitable Foundation & Graduate Program in Sustainable Development and Conservation Biology, University of Maryland, 2001.

BRUHNS, Heloísa T. (org.). **Introdução aos estudos do lazer**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997.

BURSZTYN, Marcel. **Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia**. Revista Sociedade e Estado. Volume X. Número 1. janeiro-junho, 1995. 97-124.

_____. Introdução à crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público**/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Brasília, v.1, n.1 Ano 49, (Jan-Mar/1998) 141-163, 1998.

BUSHELL, Robyn & EAGLES, Paul. F. **Tourism and Protected Areas: benefits beyond boundaries**. Wallingford (UK): CABI/IUCN. 2007. 352 p.

CAMPBELL, Colin. **A ética romântica e o espírito do consumismo moderno**. Rio de Janeiro: Rocco, 2002.

CAMPHORA, Ana Lúcia. **Instrumentos de valoração e políticas ambientais** – competências sociais associadas à economia dos recursos naturais. IN: Mundo & Vida, vol. 6 (Suplemento 1) 2005. p. 70 – 79.

CAMPHORA, Ana Lúcia & MAY, Peter H. A valoração ambiental como ferramenta de gestão em Unidades de Conservação: há convergência de valores para o bioma mata atlântica? **Anais do VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica** – O meio ambiente nas políticas públicas – Brasília, 23 a 25 de novembro de 2005.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Consumidores e cidadãos** – conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CAVALCANTI JÚNIOR, Ophir. **A terceirização das relações laborais**. São Paulo: Revista LTr, 1996.

CAVALCANTI, Clóvis. Política de governo para o desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 1997. p.21-40.

CEBALLOS-LASCURÁIN, Héctor. **Integrating Biodiversity into the tourism sector: best practice guidelines**. Report submitted to UNEP/UNDP/GEF/ Biodiversity Planning Support Programme. Junho de 2001. 93p.

CETESB/SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Modelos de co-gestão: discussão e propostas para o estado de São Paulo**. São Paulo: 2003. 200p.

CHRIST, Costas. *et al.* **Tourism and Biodiversity** – mapping tourism's global footprint. Conservation International, Washington (DC), 2003.

CIFUENTES, Miguel. **Determinación de capacidad de carga turística en áreas protegidas**. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronomico Tropical de Investigacion Y Enseñanza - CATIE, 1992. 28p.

COLE, David. Wilderness Experiences: what should we be managing for? **International Journal of Wilderness**. Vol. 10, número 3. Dezembro, 2004.

CONSTANZA, R. d'ARGE, R., GROOT, R. FARBER, S., GRASSO, M., HANNON, K. L., NAEEM, S., PARUELO, J., RASKIN, R. G., SUTTON, P. & van den BELT, M. **The value of the world's ecosystem services and natural capital**. Nature, vol. 387 – 15 may 1997. p. 253 – 260.

CREADO, Eliana S. **Entre lugares e não-lugares: restrições ambientais e supermodernidade no Parque Nacional do Jaú (AM)**. 2006. Tese (Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CROMPTON, J.L. **Texas Outdoors: A vision for the future**. TWPD Funding Sources Technical Report. Texas Park and Wildlife Department. Disponível em: www.rpts.tamu.edu/tpwd.htm.

CUNHA, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2004.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAVENPORT, Lisa. *et al.* Ferramentas de Ecoturismo para Parques. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: Estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.305-333.

DAVENPORT, Lisa & RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: Estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.52-73.

DECLARAÇÃO DE BELÉM. Fórum Global de Turismo Sustentável. Disponível em: <http://openfsm.net/projects/resultfsm2009/declaracao-de-belem-forum-global-sobre-turismo-sustentavel>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2009.

DEPREST, Florence. **Enquête sur le tourisme de masse**. L'écologie face au territoire. Paris: Belin, 1997.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na Produção Econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DIEGUES, Antonio Carlos S. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____ Repensando e Recriando as Formas de Apropriação Comum dos Espaços e Recursos Naturais. In: DIEGUES, A.C & MOREIRA, A. C. C. (orgs.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001. p. 97-124.

DIEGUES, Antonio Carlos S. & NOGARA, Paulo J. **Nosso lugar virou parque**. 2ª ed. São Paulo: Nupaub/USP, 1999.

DIEGUES, Antonio Carlos S. & ARRUDA, R. (orgs) **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

_____ **Direito Administrativo**. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

DOUROJEANNI, Marc J. & PÁDUA, Maria Tereza J. **Biodiversidade**: a hora decisiva. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2001.

DRUMM, Andy & MOORE, Alan. **Desenvolvimento do Ecoturismo** – um manual para os profissionais de conservação. Volume I / Introdução ao Planejamento de Ecoturismo. The Nature Conservancy: Arlington, Virginia, USA, 2002.

_____ **Desenvolvimento do Ecoturismo** – um manual para os profissionais de conservação, Volume II / Desenvolvimento e Manejo do Ecoturismo. The Nature Conservancy: Arlington, Virginia, USA, 2002.

DRUMMOND, José Augusto. O Inseguro Bote Salva-vidas: uma crítica a Garret Hardin. In: **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, nº12, jul/dez 1990.

_____ A História Ambiental: Temas, Fontes e Linhas de Pesquisa. **Estudos Históricos** nº 8, Rio de Janeiro: 1991. p.177-197.

_____ **Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro** - os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro. Niterói: EDUFF- Universidade Federal Fluminense, 1997.

DRUMMOND, José Augusto. & CRESPO, Samyra. **O Parque Nacional da Tijuca** – contribuição para a gestão compartilhada de uma Unidade de Conservação Urbana. Comunicações do ISER, nº 54 – ano 19. Rio de Janeiro: 2000.

DRUMMOND, José Augusto FRANCO, José Luiz A. & NINIS, Alessandra B. **O Estado das Áreas Protegidas no Brasil**. Brasília, agosto de 2006. Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/index.cfm?CODE=01&COD=27&X=219>. Acesso em: 03/12/2007.

DUDLEY, Nigel. *et al.* **Towards Effective Protected Area Systems** – an action guide to implement the Convention on Biological Diversity – Programme of Work on Protected Area. *Secretariat of the Convention on Biological Diversity*, CBD Technical Series nº18. Montreal,

2005.

DUMAZEDIER, Joffre. **Sociologia empírica do lazer**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

EAGLES, Paul. McCOOL, Stephen. & HAYNES, Christopher D. **Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management**. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, (UK), 2002.

EAGLES, Paul & HILLEL, Oliver. Improving Protected Area finance through tourism. IN: SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet**. Montreal, Technical Series n°36, 2008.77-86.

EHRENFELD, David. Por que atribuir um valor à biodiversidade? In: WILSON, E. O. **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 269 – 274.

EMERTON, Lucy, BISHOP, J. and THOMAS, L. **Sustainable Financing of Protected Areas: a global review of challenges and options**. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, U.K., 2006.

FEARHEAD, P. **Tourism Concessions: public-private partnership for commercially sustainable conservation**. Sustainable Financing Stream, Vth IUCN World Parks Congress, Durban, South Africa, 2003. p. 8-17.

FEENY, David. *et al.* A Tragédia dos Comuns: Vinte e Dois Anos Depois. In: DIEGUES, A.C & MOREIRA, A. C. C. (orgs.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001. p. 17-42.

FONSECA, Sérgio M. & DRUMMOND, José A. O valor da existência de um ecossistema tropical através da disposição ao trabalho voluntário: o caso da lagoa de Itaipu (Niterói/RJ). **Revista Ambiente & Sociedade**. Volume V, n°2. Campinas, 2003.

FONT, Xavier; COCHRANE, Janet & TAPPER, Richard. **Pay per nature view: understanding tourism revenue for effective management plans**. Leeds (UK): Leeds Metropolitan University. 2004. 47p.

FRANCO, José Luis A. A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional. **Revista Varia História**, n° 26, Dossiê História e Natureza, Belo Horizonte: Departamento de História UFMG, 2002, p. 77-96.

FREDERICSON, G. H. **Hacia una teoría del público para la administracion pública**. Vol. I, n.1. México: Gestión y Política Pública, 1992.

FURTADO, Lucas R. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GALEANO, Eduardo. **Patatas arriba: la escuela del mundo al revés**. Montevideo, Uruguay: Ediciones del Chanchito, 1998.

GARAY, I. E.G. & BECKER, B. K. (orgs.) **As dimensões humanas da biodiversidade – o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. São Paulo: UNESP, 1996.

GODARD, Olivier A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, P. F. & WEBER, J. (orgs.) **Gestão dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento** – novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 1997. p. 201-265.

GOLDMAN, Michael. Inventando os comuns: teorias e práticas do profissional em bens comuns. In: DIEGUES, A.C & MOREIRA, A. C. C. (orgs.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001. p. 43-78.

GORINI, Ana Paula F.; MENDES, Eduardo F; CARVALHO, Daniel M. P. Concessão de Serviços e Atrativos Turísticos em Áreas Naturais Protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **Revista BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES. Setorial 24°, de setembro de 2006. p. 171 – 209. Disponível em: <http://www.bndespar.gov.br/conhecimento/bnset/set2406.pdf>. Acesso em: novembro de 2006.

GORZ, Andre. **Misérias do presente, riqueza do possível**. São Paulo: Annablume, 2004.

_____ **O imaterial: conhecimento, valor e capital**. São Paulo: Annablume, 2005.

GRAEFE, A. R. **Visitor impact management: the planning framework**. Tomo 2. Washington, DC: National Parks and Conservation Association. 1990.

GUIMARÃES, Roberto. P. Desenvolvimento Sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, B. K. & MIRANDA, M. (orgs.) **A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável**. Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia** – entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HANEMANN, Michael. W. Economia e preservação da biodiversidade. In: WILSON, E. O. **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 245 – 252

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. **Science**, Washington, n. 162, p. 1243-1248, 1968.

HAYES, Tanya M. **Parks, People, and Forest Protection: an institucional assessment of the effectiveness of protected areas**. World Development. Vol. 34, nº12. 2006. p. 2064-2075. Elsevier. Disponível em: www.elsevier.com/locate/worlddev . Acesso em 17/07/2007.

HIRSCHMAN, Albert. **De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na esfera pública**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

HOROWITZ, Cristiane. **Sustentabilidade da biodiversidade em Unidades de Conservação de Proteção Integral: Parque Nacional de Brasília**. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2003.

IASKIO, E. L. S. A economia política da economia solidária. In: BERGONSI, S. S. S. e LACERDA, G. B. de (orgs.). **Cooperativismo, Economia Solidária e Inclusão Social: Métodos e Abordagens**. Curitiba: PROEC, p. 155-176, 2007.

IBAMA / GTZ. **Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação**. Documento elaborado por ROCKTAESCHEL, Benita M.M. Brasília: 1999.

IBAMA / MMA. **Roteiro Metodológico de Planejamento – Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica.** Brasília, 2002.

IBAMA/WWF. **Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil.** ONAGA, Cristina A. & DRUMOND, Maria Auxiliadora (orgs). Brasília, 2007.

IBGE. **Introdução à Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE.** Versão 2.0. Disponível em:
http://www.ibge.gov.br/concla/pub/revisao2007/PropCNAE20/CNAE20_Introducao.pdf.
Acesso em: junho de 2008.

IBRAHIM, H. & CORDES, K.A. **Outdoor recreation.** Dubuque, Iowa (USA): Brown and Benchmark, 1993.

IRVING, Marta A. **Turismo e ética:** premissa de um novo paradigma In: CORIOLANO, L.M.T. (org.) **Turismo com ética.** Fortaleza: Editora Funece, 1998. p. 32-42.

_____. Refletindo sobre o ecoturismo em áreas protegidas: tendências no contexto brasileiro. In: IRVING, Marta. A.; AZEVEDO, Júlia. (Orgs.) **Turismo: o desafio da sustentabilidade.** São Paulo: Futura, 2002.

_____. Ecoturismo em áreas protegidas: da natureza ao fenômeno social. In: COSTA, N. C. da; ZYSMAN, N; CASTILHO, V. **Pelas trilhas do ecoturismo.** São Carlos: Editora RIMA, 2008, p. 3-15.

IRVING, Marta A. & MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda. Turismo de base comunitária: a participação como prática de desenvolvimento de projetos turísticos no Brasil – Praia do Canto Verde Beberibe (CE). **Caderno Virtual do Turismo. Vol.4 nº4.** 2004.

IRVING, Marta A.; COZZOLINO, Felipe; FRAGELLI, Claudia & SANCHO, Altair. Construção de governança democrática: interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil. IN: IRVING, Marta de A. (org.) **Áreas protegidas e inclusão social:** construindo novos significados. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006. p. 41-75.

IUCN. **Economic Values of Protected Areas:** guidelines for protected area managers. Task Force on Economic Benefits on Protected Areas of the World Commission on Protected Areas. Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 1998. 52p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

KEINERT, Tania M. M. **Administração Pública no Brasil:** crises e mudanças de paradigmas. 2ª edição. São Paulo: Annablume / FAPESP, 2007.

KINKER, Sonia S. **O Ecoturismo como uma das estratégias de conservação da natureza em parques nacionais brasileiros** – estudo de caso para os parques nacionais de Aparados da Serra e Caparó. São Paulo, 1999. 429f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.

KISHINAME, Roberto. *et al.* Responsabilidade socioambiental das empresas. IN: CAMARGO, Aspésia; CAPOBIANCO, João Paulo R. & OLIVEIRA, José Antonio Puppim. **Meio ambiente Brasil:** avanços e obstáculos pós-Rio 92. São Paulo: Estação Liberdade/Instituto Socioambiental. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 377-411.

KRAMER, Randall *et al.* O papel do setor privado no estabelecimento e manejo de áreas protegidas. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: Estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 363 – 380.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do Turismo**. Para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

LARRÉRE, Raphael. & SELMI, Adel. Pré-história dos parques nacionais franceses ou o exemplo de um esboço de síntese entre conflitos de uso. GARAY, I. E.G. & BECKER, B. K. (orgs.) **As dimensões humanas da biodiversidade – o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006. p. 247 – 260.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Blumenau: Editora da FURB, 2000.

LEUZINGER, Márcia D. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**. Por uma antropologia do ciberespaço. 4ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

LOCKE, Harvey. & DEARDEN, Philip. Rethinking protected area categories and the new paradigm. In: **Environmental Conservation**. Vol. 32 (2) março, 2005. Disponível em: www.elsevier.com. Acesso em: 24/06/2006.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. *et al.* (orgs.) **Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação**. 2.ed. Rio de Janeiro: IBAMA, 2005.

MANING, Robert E., CALLINAN, E.A., ECHELBERGER, H.E, KOENEMANN, E.J.& McEWAN, D.N. **Differential fees: raising revenues, distributing demand**. Journal of Park and Recreation Administration 2. 1994.

MANING, Robert E. **Parks and Carrying Capacity: commons without tragedy**. Washington. Covelo. London: IslandPress, 2007.

MANSOURIAN, Stephanie. *et al.* Poverty and Protected Areas. IN: SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet**. Montreal, Technical Series n°36, 2008.18-28.

MARÉS, Carlos Frederico. Soberania do povo, poder do Estado. IN: NOVAES, Adauto (org.). **A Crise do Estado Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 231-256.

MARTIN, Guillermo. **Un poco mas allá de las buenas intenciones**. Não publicado. Argentina, 2008.

MARTÍNEZ-ALIER, Jose. Justiça ambiental (local e global) In: CAVALCANTI, C. (org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. p. 215-231.

MARTÍNEZ-ALIER, José. & JUSMET, J. R. **Economía ecológica y política ambiental**. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MATAYOSHI, Noemia N. **O instituto da permissão de serviços públicos no atual ordenamento jurídico brasileiro**. Monografia apresentada para título de Especialista em Controle Externo-Área de Regulação de Serviços Públicos Concedidos – Curso de Pós-graduação em Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília (DF), 2004. 58p.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de Marketing** – edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

MATTEUCCI, Magda B. de A. **Hóspedes de si mesmo: um estudo socioambiental sobre a unidade de conservação Parque Estadual da Terra Ronca, GO**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília (DF).

MAY, Peter. H., VEIGA NETO, F. & CHÉVEZ, O. **Valoração econômica da biodiversidade: estudos de caso no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, PROBIO, 2000.

McCOOL, Stephen F. **Limits of Acceptable Change: a framework for managing national protected areas: experiences from the United States**. In: Workshop on Impact Management in Marine Parks. Kuala Lumpur, Malaysia: Maritime Institute of Malaysia, 1996.

McCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso** – a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MCKEAN, Margaret & OSTROM, Elinor. Regime de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, A.C & MOREIRA, A. C. C. (orgs.) **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001. p. 79-96.

McMINN, Stuart. **The challenge of sustainable tourism**. The Environmentalist, nº 17, 1997. p. 135-147.

MEDEIROS, Rodrigo J. & GARAY, Iréne. Singularidade do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. IN: GARAY, I.E.G. & BECKER, B. K. (orgs.) **As dimensões humanas da biodiversidade** – o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis: Editora Vozes, 2006. p. 159-184.

MEDEIROS, Rodrigo J.; IRVING, Marta de A. & GARAY, Iréne. Áreas Protegidas no Brasil: interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social. IN: IRVING, Marta de A. (org.) **Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados**. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006. p. 15-40.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ªed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MERCADANTE, Mauricio C. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração do SNUC. In: BENJAMIN, A. H. (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro, Forense Universitária. 2001. p 190-231.

MILANO, Miguel S. **Os Parques e reservas: uma análise da política brasileira de unidades de conservação**. Curitiba: Revista Floresta 15(2), jun/dez/1985.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Primeiro relatório nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica: Brasil.** Brasília: 1998.

Convenção sobre Diversidade Biológica: Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi. (Biodiversidade, 2) / Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2000.

Diagnóstico da Visitação em Parques Nacionais e Estaduais. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Ministério do Meio Ambiente, 2005.

Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Ministério do Meio Ambiente, 2006.

Informe Nacional de Áreas Protegidas no Brasil. Série Áreas Protegidas do Brasil, 5. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Ministério do Meio Ambiente, 2007a.

Pilares para o Plano de Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Série Áreas Protegidas do Brasil, 6. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Ministério do Meio Ambiente, 2007b.

Programa “Turismo nos Parques”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/SEBRAE. **Metodologia para Implementação de Sistema de Gestão Ambiental em Unidades de Conservação.** 2007.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Relatório Executivo de acompanhamento e avaliação do projeto **“Reaplicação de tecnologia social de incubação de cooperativas populares e organização comunitária em áreas prioritizadas de baixo IDH, com potencial turístico”.** Brasília, 06 de junho de 2007. Não publicado.

Edital de Chama Pública de Projetos do Ministério do Turismo. nº 001/2008. **Seleção de propostas de projetos para o apoio às iniciativas de turismo de base comunitária.** Brasília: 2008.

MORE, Thomas A., DUSTIN, Daniel L. & KNOPF, Richard .C. Behavioral consequences of campground user fees. **Journal of Park and Recreation Administration.** Volume 14, Number 1. Spring 1996. p. 81-93

MORE, Thomas A. & MANNING, Robert E. **The Public Function of Parks and Protected Areas.** Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 2. Disponível em: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp002.htm>. Acesso em: janeiro de 2009.

MOREIRA, Roberto José. Terra e natureza: uma olhar sobre a apropriação privada da biodiversidade. IN: SILVA, Francisco Carlos Teixeira; SANTOS, Raimundo & COSTA, Luiz Flávio Carvalho Costa (orgs.) **Mundo Rural e Política: ensaios interdisciplinares.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

MORIN, Edgar **Saberes Globais e Saberes Locais.** O olhar transdisciplinar. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

MORSELLO, Carla. **Áreas Protegidas Públicas e Privadas: seleção e manejo**. São Paulo: Editora Annablume, 2001.

MOTTA, Ronaldo Seroa. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

NASH, Roderick. **Wilderness and the American mind**. Cambridge: Yale University Press, 1982.

NATIONAL PARK SERVICE. **The Visitor Experience and Resource Protection (VERP) Framework**. United States of América: NPS, 1997.

NELISSEN, N. et. al (edits.) **Classics in Environmental Studies** – an overview of classics texts in environmental studies. Utrecht: International Books, 1997.

NORGARD, Richard. Valoração ambiental na busca de um futuro sustentável. In: CAVALCANTI, C. (org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. p. 215-231.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTON, Brian. Mercadoria, comodidade e moralidade: os limites da quantificação na avaliação da biodiversidade. In: WILSON, Edward. O. **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 253-260.

OLIVEIRA, Carlos A. F. Proposta de inserção comunitária na atividade ecoturística no manguezal de Caravelas/Nova Viçosa (BA). In: **Revista Dialogando no Turismo**, volume 1, nº3. Rosana (SP): UNESP, 2007. p. 43-59.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Rocca, 2001.

ORTIZ, R. A.; MOTTA, R. S. & FERRAZ, C. **Estimando o valor ambiental do Parque Nacional do Iguaçu: uma aplicação do método de custo de viagem**. Texto para discussão nº 777. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), janeiro de 2001.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

_____. Reformulating the Commons. In: **Revista Ambiente e Sociedade** – Ano V – Nº10. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1º Semestre de 2002.

_____. How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action. **Journal of Theoretical Politics**. 15 (3), 2003. p. 239-270.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO (OMT). **Desenvolvimento sustentável do ecoturismo: uma compilação de boas práticas**. São Paulo: Roca, 2004.

OVIEDO, Antonio. & BURSZTYN, Marcel A quem confiamos os recursos comuns – estado, comunidades ou mercado? – lições aprendidas com o manejo da pesca na Amazônia. In: **Sociedade e Estado**. Volume 18, n.1/2. Brasília: Editora UnB, 2003. p. 177-198.

PADILLA, Óscar de la Torre. **El turismo – fenómeno social**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

PÁDUA, Maria Teresa J. **Os Parques Nacionais e Reservas Biológicas do Brasil**. Brasília: IBDF, 1983.

_____. Unidades de Conservação muito mais do que atos de criação e Planos de Manejo. In: MILANO, M. S. (org.) et al. **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

_____. Minc e o leilão dos Parques Nacionais. 2008. Disponível em: <http://www.oeco.com.br>. Acesso em 16/11/2008.

PÁDUA, José Augusto. Natureza e projeto nacional. As origens da ecologia política no Brasil. In: PÁDUA, José Augusto (org.) **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e tempo/IUPERJ, 1987.

PAGIOLA, S., von RITTER, K. and BISHOP, J. **Assessing the economic value of ecosystem conservation**. Environment Department Paper nº 101. The World Bank: Washington, D.C, 2004.

PASSOLD, Anna Júlia & KINKER, Sonia S. **Visitação como mecanismo para geração de recursos financeiros para o SNUC**. Documento preparado para o Fórum Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: 2005. no prelo

PEREIRA, Eitel. S. B. **A equação econômico-financeira da concessão de serviço público e o momento de sua formação**. Disponível em <http://www.cjf.gov.br/revista/numero23/artigo06.pdf>. Acessado em 22/06/2006.

PERES, Carlos A. Expandindo as Redes de Áreas de Conservação na Última Fronteira Selvagem: o caso da Amazônia Brasileira. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.163-174.

PIRES, Paulo S. **Dimensões do ecoturismo**. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

POLANYI, Karl **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

POLLIT, C. **Managerialism and the public services – the anglo-american experience**. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell, 1990.

PORTILHO, Fátima **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo:Cortez, 2005.

POWELL, G.; PALMINTERI, S.; CARLSON, B.; BOZA, M. Sucessos e fracassos do Complexo de Reservas de Monteverde e do Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Costa Rica. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.181-196.

RANDALL, Alan. **O que os economistas tradicionais têm a dizer sobre o valor da biodiversidade**. In: WILSON, E. O. Biodiversidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 275 a 283.

REDPARQUES. **Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina**. FAO/ORGANISMO AUTÓNOMO PARQUES NACIONALES, 2007.

REDTURS. **Declaración de San José**. Disponível em: www.redturs.org. Acesso em: agosto de 2008.

ROCKTAESCHEL, Benita M. M. **Terceirização em Áreas Protegidas** – estímulo ao ecoturismo no Brasil. São Paulo: Editora Senac, 2006.

RODRIGUES, Arlete M. Desenvolvimento Sustentável e Atividade Turística. In: RODRIGUES, Adyr B. (org.) **Turismo e Desenvolvimento Local**. p.42-54. São Paulo: Hucitec, 2000.

RODRIGUES, Camila G. de O. Os outros usos do público: a possível sustentabilidade dos comuns. IN: III ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE – ANPPAS. Brasília, 2006. **Anais...**Brasília, 2006.

RODRIGUES, Camila G. de O. & LOURENÇO, Marcello. A gestão participativa e responsável do turismo nos parques nacionais. IN: MEDEIROS, Rodrigo & IRVING, Marta A. (editores). **Áreas Protegidas e Inclusão Social: tendências e perspectivas**. Rio de Janeiro: Volume 3, número 1, 2007. p. 243-244.

SANParks. **Strategic Plan for Commercialization (2006-2011)**. South Africa, 2006. Disponível em: www.sanparks.org. Acesso em: setembro de 2008.

SANParks. **Anual Report 2007-2008**. South Africa. 2008. Disponível em: www.sanparks.org/about/annual/2008.pdf. Acesso em: setembro de 2008

SANSOLO, Davis & BURSZTYN, Ivan. Turismo comunitário na América Latina: potencialidade do meio rural. **Anais XVI Annual Colloquium of the International Geographical Union** - Commission on the Sustainability of Rural Systems. Espanha: Universidade de Zaragoza, 2009.

SANSOLO, Davis G.; FERNANDEZ, Leandro R. G.; MASSARUTO, Rosemeire C. **Turismo comunitário em pequenos núcleos habitacionais no Mosaico Bocaina**. IN: IV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE – ANPPAS. **Anais...** Brasília, 2008.

SANSOLO, Davis G. & CRUZ, Rita de Cássia A. **Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica**. Caderno Virtual de Turismo. Vol. 3, nº 4, (2003).ISSN: 1677-6976. Disponível em: www.ivt-rj.net. Acesso em: setembro de 2007.

SANTANA, Ricardo F. & MOTA, José A. **Economia e valor de existência: o caso do Parque Nacional do Jaú (Amazonas)**. Texto para discussão nº 1008. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fevereiro de 2004.

SANTILLI, Juliana **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. Realização: IEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil e ISA – Instituto Socioambiental. São Paulo: Peirópolis, 2005.

_____ Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção. In: BENSUSAN, N. & LIMA, A. **Quem cala consente?: subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Semear outras soluções: os caminhos da**

biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
SANTOS, Boaventura S. & RODRIGUEZ, César. Para ampliar o cânone da produção. IN: SANTOS, Boaventura S. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 23 – 77.

SANTOS, Boaventura S., MENESES, Maria Paula G. & NUNES, João Arriscado. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 21 – 121.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

SAPORITI, Nico. **Managing National Parks: How public-private partnerships can aid conservation**. Public Policy for the Private Sector. Note Number 309. junho 2006. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal>. Acesso em: 20/08/2008.

SAYAGO, Doris & BURSZTYN, Marcel. A tradição da ciência e a ciência da tradição: relações entre valor, conhecimento e ambiente. IN: GARAY, Irene E.G. & BECKER, Bertha K. (orgs.) **As dimensões humanas da biodiversidade – o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006. p. 89-109.

SCHAMA, Simon. **Paisagem e Memória**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SCHERL, Lea. *et al.* **Can Protected Areas Contribute to Poverty Reduction? Opportunities and Limitations**. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 2004. 60p.

SCHERL, Lea M. & EMERTON, Lucy. Protected Areas and Poverty Reduction. IN: SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet**. Montreal, Technical Series n°36, 2008.04-17.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Guidelines on Biodiversity and Tourism Development: International guidelines for activities related to sustainable tourism development in vulnerable terrestrial, marine and coastal ecosystems and habitats of major importance for biological diversity and protected areas, including fragile riparian and mountain ecosystems**. (CBC Guidelines). Montreal, 2004.

SERRANO, Célia M. T. O “produto” ecoturístico. IN: ANSARAH, Marília G. R. (orgs.). **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Editora Senac, 2001. p.203-234.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. IN: SANTOS, Boaventura S. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002,a. p. 82-129.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002,b.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual. Natureza, Capital e a Produção de Espaço**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1984.

SOUTH AFRICAN NATIONAL PARKS. **South African National Parks Strategic Plan for Commercialization. 2006-2011**. Business Development Unit/ Tourism Division. 2006.

SOUSA, Geneci B. **Valoração econômica de ativos naturais urbanos: o caso do Parque Metropolitano de Pituvaçu, Salvador (BA)**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento

Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SOUZA, R. S. **Entendendo a questão ambiental:** temas da economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

SPERGEL, Barry. Financiamento de áreas protegidas. In: TERBORGH, J.; SCHAİK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 363-380.

STEWART, J. & RANSON, S. **Management in the public domain.** Public Money and Management, vol. 8, n.2. 1988.

SWARBROOKE, John & HORNER, Susan. **O comportamento do consumidor no turismo.** São Paulo: Aleph, 2002.

TAKAHASHI, Leide. Y. Limite aceitável de câmbio (LAC): manejando e monitorando visitantes. IN: I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP, UNILIVRE, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, Vol. I. **Anais...** Curitiba, 1997. p. 445-464.

TAMBORIM, S. R. e MAGRO, Teresa. C. Capacidade de carga de uma Trilha no Parque Estadual da Serra do Mar - "Núcleo Picinguaba". In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Campo Grande, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação e Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Vol. II. **Anais...**, Campo Grande, 2000. p. 279-287.

TERBORGH, John. & Peres, Carlos. A. O Problema das pessoas nos Parques. In: TERBORGH, J.; SCHAİK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.334-346.

TERBORGH, John. & SCHAİK, Carel. V. Por que o mundo necessita de parques? In: TERBORGH, J.; SCHAİK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.25-35.

TILDEN, Freeman. **Interpreting our Heritage.** 3ª ed. USA: The University of North Carolina Presse, 1977.

TONI, Fabiano. & KAIMOWITZ D. Municípios e gestão florestal na amazônia: introdução e marco teórico. In: TONI, F. & KAIMOWITZ D. (orgs) **Municípios e gestão florestal na amazônia.** Natal: A.S. Editores, 2003. p. 23-63.

TUSOCO – Red Boliviana de Turismo Solidario Comunitario. Informações disponíveis em: www.tusoco.com. Acesso entre junho e novembro de 2008.

UNEP/CBD/WG-PA/2/4. **Exploration of options for mobilizing, as a matter of urgency, through different mechanisms adequate and timely financial resources for the implementaion of the programme of work.** AD HOC Opend-ended working group on protected areas. Convention on Biological Diversity. 29, de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/pa/wgpa-02/official/wgpa-02-04-en.pdf>. Acesso em 07/04/2008.

URRY, John. **O Olhar do Turista.** Lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

VÁZQUEZ, Adolfo. S. **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

VAN SCHAIK, Carel.; TERBORGH, John; DAVENPORT, Lisa & RAO, Manu. Fazendo os Parques Funcionarem: passado, presente e futuro. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: Estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 501-514.

VEBLEN, Thorstein. **Teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

VEIGA, José Eli. & EHLERS, Eduardo. Diversidade Biológica e Dinamismo Econômico no Meio Rural. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C. & VINHA, V. (orgs.) **Economia do Meio Ambiente**. Editora Campus, 2000. p. 271 – 289.

VIEIRA, Paulo Freire. A gestão dos recursos comuns para o ecodesenvolvimento. IN: VIEIRA, P. F., BERKES, F. & SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais** – conceitos, métodos e experiências. Editora APED: Florianópolis, 2005. p. 333-377.

VIVERT, Patrick. **Reconsiderar a riqueza**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

WCPA/IUCN. **Durban World Park Congress**. Vol. 14, nº2. 2004. Disponível em: <http://www.iucn.org>. Acesso em junho 2007.

WATANABE, Eduardo N. **Diretrizes para concessões em parques estaduais do Paraná: uma abordagem ambiental e legal**. 2002. Dissertação (Mestrado em Agronomia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

WILLIAMS, Raimond. **O Campo e a Cidade na história e na literatura**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

WILSON, Edward. O. **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1997.

WRIGHT, Patricia. & ANDRIAMIHAJA, Benjamim. Fazendo um Parque Nacional de Floresta Pluvial funcionar em Madagascar: o Parque Nacional Ranomafana e seu compromisso de pesquisa a longo prazo. In: TERBORGH, J.; SCHAIK, C.; DAVENPORT, E. & RAO, M. (orgs.) **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos Trópicos**. Curitiba: Editora UFPR / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.138-162.

WURZ, J, WALLACE, G e MCFARLAND, C. Minimizando los impactos de visitantes en áreas protegidas: un punto de partida para discusión. Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. **Anais...**, Santa Marta / Colômbia, 1997.

WWF-BRASIL. **Uso Recreativo no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha: um exemplo de planejamento e implantação**. Coordenação Sylvia F. Mitraud. Brasília: WWF Brasil, Vol 1, 2001.

ZAOUAL, Hassan. **Globalização e diversidade cultural**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____ **A nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**. Rio de Janeiro: DP&A, Consulado Geral da França, COPPE/UFRJ, 2006.

_____ **Do** turismo de massa ao turismo situado: quais as transições? **Caderno Virtual de Turismo. Vol. 8 N°2** (2008). ISSN 1677-6976. Disponível em: www.ivt-rj.net. Acesso em: setembro de 2008.

ZIMMERMANN, Andrea. **Visitação nos parques nacionais brasileiros**: um estudo à luz das experiências do Equador e da Argentina. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

FONTES CONSULTADAS

ABETA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE ECOTURISMO E TURISMO DE AVENTURA. Relatório de conduta ambiental das empresas de ecoturismo e turismo de aventura. Não publicado. 2006

_____ **As práticas socioambientais no ecoturismo e no turismo de aventura** – questionário socioambiental ABETA/primeiras análises. São Paulo, setembro de 2008. Disponível em: www.abeta.com.br. Acesso em: 25 de novembro de 2008.

ACORDÃO N°4883/2008 – Tribunal de Contas da União - 2ª Câmara. Publicado na ATA N°41, de 11 de novembro de 2008 – sessão extraordinária, aprovada em 13 de novembro de 2008.

ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO ITATIAIA. **Proposta para a regularização fundiária do Núcleo Colonial Itatiaia**. Outubro de 2008.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO / MMA, 2008. www.mma.gov.br.

CONSELHO DO MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA SERRA DA MANTIQUEIRA. **Manifesto pela integridade do Parque Nacional do Itatiaia**. 10 de novembro de 2008.

CONJUR/MMA. Informação n°524/2007/CGCA/CONJUR/MMA/cm. Protocolo Geral n°00000.024437/2007-00. Data: 08 de outubro de 2007.

IBAMA. **Plano de Uso Público do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos**. Elaborado por KROB, Alexandre. Brasília, setembro de 2003.

IBAMA. **Plano de Uso Público do Parque Nacional do Itatiaia**. Elaborado por MAGRO, Teresa C.; FREIXÊDAS-VIEIRA, Valéria; ESSOE, Bettina & BARROS, Maria Isabel A. Brasília, janeiro de 2001.

IBAMA. **Análise da viabilidade econômico financeira dos serviços de atendimento ao visitante do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos**. Elaborado por CURADO, Ibabela Baleeiro. 2006. Não publicado.

IBAMA/FUNATURA. **Plano de Manejo do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos**. Brasília, 1991.

IBAMA/Ambiental Consultoria. **Estudo de capacidade de suporte da área do arquipélago dos Abrolhos**. Elaborado por SKAF, Marcelo. Não publicado.

IBDF/FBCN. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia**. 1982.

APÊNDICES

APÊNDICE I
QUESTIONÁRIO PARA OS VISITANTES DO
PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS

Data:	n° do questionário: _____
Local:	

1. SOBRE O PARQUE NACIONAL

1.1 É a primeira vez que visita o parque?

- sim
 não

1.2 Quantas vezes você já visitou o parque? _____

1.3 Na sua opinião qual é a melhor opção para definir um parque nacional?

()

1.4 O Parque Nacional é:

- uma área pública
 uma área privada
 uma área pública, administrada pelo IBAMA
 não sei responder

1.5 O que é uma área pública?

- Uma área que permite o livre acesso à todos os cidadãos. sim não
- Uma área que está sob a responsabilidade do governo brasileiro. sim não
- Uma área que pertence a todos os brasileiros. sim não
- Uma área que não tem proprietário. sim não

2. SOBRE A VISITA AO PARQUE

2.1 Qual é a principal motivação de sua visita ao parque?

_____ (preencher no caso da opção outros).

2.2 Quais as atividades e os serviços que você gostaria de encontrar no parque e que não estão disponíveis no momento?

em primeiro lugar _____ (preencher no caso da opção outros).

em segundo lugar _____ (preencher no caso da opção outros).

2.3 Você encontrou com funcionários do parque durante a sua visita?

sim, quantos e em que local? _____ não

2.4 Na sua opinião, qual o principal aspecto que diferencia os funcionários do parque dos funcionários da empresa ou instituição que você contratou?

- o uniforme.
 o grau de conhecimento sobre o parque.
 a forma de apresentar o parque e explicar as suas funções.
 a função dentro do parque nacional
 não soube responder.
 outros: _____

2.5 Você contratou ou utilizou algum serviço de apoio ao turismo durante sua visita ao parque?

TIPO	sim	não	dentro do parque	fora do parque
guias/monitores				
aluguel de equipamentos				
transporte / embarcações				
lembranças do parque				
artesanato				

2.6 O que você achou do valor pago para:

TIPO	muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
guias/monitores					
aluguel de equipamentos					
transporte / embarcações					
lembranças do parque					
artesanato					

2.7 Como você avalia o serviço prestado pelas prestadoras de serviços?

TIPO	excelente	muito bom	bom	regular	ruim
guias/monitores					
aluguel de equipamentos					
transporte / embarcações					
lembranças do parque					
artesanato					

2.8 Quais informações a instituição prestadora de serviços forneceu durante sua visita ao parque (marque com X ao lado das respostas):

TIPO	a	b	c	d	e
guias/monitores					
transporte / embarcações					
lembranças do parque					

- a. procedimentos de segurança durante a realização da atividade
- b. local adequado para armazenar o lixo
- c. conceito e funções do parque nacional
- d. condutas que podem minimizar o impacto sobre a fauna e flora local.
- e. regulamentos específicos do parque nacional

2.9 Na sua opinião, qual é a principal função das instituições prestadoras de serviços no parque nacional?

() _____ (preencher no caso da opção outros)

2.10 Com relação ao valor do ingresso para entrar no parque, você considera:

() muito alto () alto () razoável () baixo () muito baixo

2.11 Se você tivesse que optar entre pagar o ingresso para entrar no parque ou atuar como voluntário em atividades de conservação da área, qual opção você preferiria?

- () pagar a taxa de ingresso.
- () atuar como voluntário.
- () não sei.

2.12 Na sua opinião, como o recurso arrecadado com o ingresso deve ser aplicado?

- () em primeiro lugar
- () em segundo lugar

2.13 Atualmente a taxa de ingresso no parque é de R\$ 10,00. Caso seja necessário aumentar a taxa de visitação para promover melhorias nos serviços e na infra-estrutura para o turismo você voltaria outras vezes?

() _____ (preencher no caso da opção outros)

3. LEIA AS FRASES ABAIXO E SELECIONE UMA DAS SEGUINTE OPÇÕES:

C – concordo

CP – concordo parcialmente

DP – discordo parcialmente

D – discordo

3.1 O pagamento do ingresso para entrar no parque faz com que os visitantes respeitem mais a natureza.

() C () CP () DP () D

3.2 O visitante é um cidadão com direitos e responsabilidades frente ao uso do espaço público.

() C () CP () DP () D

3.3 O visitante é um consumidor que deseja ter acesso aos atrativos do parque nacional e satisfazer seus desejos durante a visita, pagando por isso.

() C () CP () DP () D

3.4 O IBAMA é o principal responsável pela manutenção e limpeza das trilhas e atrativos dos parques nacionais.

() C () CP () DP () D

4. SOBRE O VALOR DO PARQUE NACIONAL

4.1 Qual é a primeira palavra que vem em sua mente quando você pensa em parques nacionais?

4.2 Por que você deve cuidar do parque nacional?

() primeiro lugar

() segundo lugar

4.3 Após sua visita ao parque você teria interesse em:

() voltar outras vezes para conhecer melhor a área.

() procurar maiores informações sobre a preservação da área.

() atuar como voluntário em atividades de conservação da natureza.

() conhecer outros parques nacionais.

() nenhuma das opções anteriores.

5. PERFIL DOS VISITANTES

5.1 Origem

Cidade: _____ UF: _____

5.2 Sexo () feminino () masculino

5.3 Escolaridade

() 1º grau () superior () doutorado () outros _____

() 2º grau () mestrado () especialização () nenhuma das alternativas

5.4 Qual é a sua idade?

5.5 Qual é a sua renda mensal individual (R\$)?

5.6 Você organizou sua viagem com uma agência/operadora de turismo?

() sim () não

5.7 O que você achou de sua visita ao parque?

() excelente () ótima () boa () regular

**QUESTIONÁRIO PARA OS VISITANTES DO
PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA**

Data:	n° do questionário: _____
Local da entrevista:	

1. SOBRE O PARQUE NACIONAL

1.1 É a primeira vez que visita o parque?

sim não

1.2 Quantas vezes você já visitou o parque? _____

1.3 Na sua opinião qual é a melhor opção para definir um parque nacional? ()

1.4 O Parque Nacional é:

uma área pública

uma área privada

uma área pública, administrada pelo IBAMA

não sei responder

1.5 O que é uma área pública?

- Uma área que permite o livre acesso à todos os cidadãos. () sim () não

- Uma área que está sob a responsabilidade do governo brasileiro. () sim () não

- Uma área que pertence a todos os brasileiros. () sim () não

- Uma área que não tem proprietário. () sim () não

2. SOBRE A VISITA AO PARQUE

2.1 Qual é a principal motivação de sua visita ao parque?

() _____ (preencher no caso da opção outros).

2.2 Quais as atividades e os serviços que você gostaria de encontrar no parque e que não estão disponíveis no momento?

() em primeiro lugar _____ (preencher no caso da opção outros).

() em segundo lugar _____ (preencher no caso da opção outros).

2.3 Você encontrou com funcionários do parque durante a sua visita?

() sim, quantos e em que local? _____ () não

2.4 Na sua opinião, qual o principal aspecto que diferencia os funcionários do parque dos funcionários da empresa ou instituição que você contratou?

() o uniforme.

() o grau de conhecimento sobre o parque.

() a forma de apresentar o parque e explicar as suas funções.

() a função dentro do parque nacional

() não soube responder.

() outros: _____

2.5 Você contratou ou utilizou algum serviço de apoio ao turismo durante sua visita ao parque?

TIPO	sim	não	dentro do parque	fora do parque
guias/monitores				
alimentação (restaurante, lanchonete)				
transporte				
hospedagem				
presentes e lembranças do parque				
outros: _____				

2.6 O que você achou do valor pago para:

TIPO	muito alto	alto	razoável	baixo	muito baixo
guias/monitores					
alimentação (restaurante, lanchonete)					
transporte					
hospedagem					
presentes e lembranças do parque					
outros: _____					

2.7 Como você avalia o serviço prestado pelas prestadoras de serviços?

TIPO	excelente	muito bom	bom	regular	ruim
guias/monitores					
alimentação (restaurante, lanchonete)					
transporte					
hospedagem					
presentes e lembranças do parque					
outros: _____					

2.8 Quais informações a instituição prestadora de serviços forneceu durante sua visita ao parque (marque com X ao lado das respostas):

- procedimentos de segurança durante a realização da atividade
- local adequado para armazenar o lixo
- conceito e funções do parque nacional
- condutas que podem minimizar o impacto sobre a fauna e flora local.
- regulamentos específicos do parque nacional

TIPO	a	b	c	d	e
guias/monitores					
loja de aluguel de equipamento					
transporte					
hospedagem					
lojas de presentes e lembranças do parque					

2.9 Na sua opinião, qual é a principal função das instituições prestadoras de serviços no parque nacional?

() _____ (preencher no caso da opção outros)

2.10 Com relação ao valor do ingresso para entrar no parque, você considera:

() muito alto () alto () razoável () baixo () muito baixo

2.11 Se você tivesse que optar entre pagar o ingresso para entrar no parque ou atuar como voluntário em atividades de conservação da área, qual opção você preferiria?

- () pagar a taxa de ingresso.
 () atuar como voluntário.
 () não sei.

2.12 Na sua opinião, como o recurso arrecadado com o ingresso deve ser aplicado?

() **em primeiro lugar** () **em segundo lugar**

2.13 Atualmente a taxa de ingresso no parque é de R\$ Caso seja necessário aumentar a taxa de visitação para promover melhorias nos serviços e na infra-estrutura para o turismo você voltaria outras vezes?

() _____ (preencher no caso da opção outros)

3. LEIA AS FRASES ABAIXO E SELECIONE UMA DAS SEGUINTE OPÇÕES:

C – concordo

CP – concordo parcialmente

DP – discordo parcialmente

D – discordo

3.1 O pagamento do ingresso para entrar no parque faz com que os visitantes respeitem mais a natureza.

C CP DP D

3.2 O visitante é um cidadão com direitos e responsabilidades frente ao uso do espaço público.

C CP DP D

3.3 O visitante é um consumidor que deseja ter acesso aos atrativos do parque nacional e satisfazer seus desejos durante a visita, pagando por isso.

C CP DP D

3.4 O IBAMA é o principal responsável pela manutenção e limpeza das trilhas e atrativos dos parques nacionais.

C CP DP D

4. SOBRE O VALOR DO PARQUE NACIONAL

4.1 Qual é a primeira palavra que vem em sua mente quando você pensa em parques nacionais?

4.2 Por que você deve cuidar do parque nacional?

primeiro lugar segundo lugar

4.3 Após sua visita ao parque você teria interesse em:

voltar outras vezes para conhecer melhor a área.

procurar maiores informações sobre a preservação da área.

atuar como voluntário em atividades de conservação da natureza.

conhecer outros parques nacionais.

nenhuma das opções anteriores.

5. PERFIL DOS VISITANTES

5.1 Origem

Cidade: _____ UF: _____

5.2 Sexo feminino masculino

5.3 Escolaridade

1º grau superior doutorado outros _____

2º grau mestrado especialização nenhuma das alternativas

5.4 Qual é a sua idade?

5.5 Qual é a sua renda mensal individual (R\$)?

5.6 Você organizou sua viagem com uma agência/operadora de turismo?

sim não

5.7 O que você achou de sua visita ao parque?

excelente

ótima

boa

regular

APÊNDICE II

Cartões de resposta do questionário para os visitantes

Questão 1.3

- a. um espaço destinado ao lazer da sociedade
- b. uma área que abriga espécies ameaçadas de extinção
- c. uma área destinada ao desenvolvimento do turismo em contato com a natureza
- d. uma área criada com o objetivo de conservar a natureza
- e. um local de grande beleza cênica

Questão 2.1

- a. conhecer a biodiversidade
- b. observar pássaros e animais
- c. respirar ar puro
- d. ficar em contato com a natureza
- e. caminhar
- f. contemplar a paisagem
- g. percorrer trilhas
- h. praticar esporte
- i. outros (especificar)

Questão 2.2

- a. mapas e folhetos informativos sobre o parque
- b. trilhas de longa distância
- c. áreas de acampamento
- d. lojas de presentes e artesanato
- e. sinalização
- f. atividades recreativas e esportivas (rafting, escalada, vôo livre, ciclismo)
- g. guardas-parque
- h. trilhas interpretativas
- i. atividades de educação ambiental
- j. aluguel de equipamentos
- l. outros (especificar)

Questão 2.9

- a. promover o desenvolvimento do turismo nas áreas de influência do parque nacional**
- b. atender às demandas dos visitantes, independentemente dos impactos negativos no parque nacional**
- c. fornecer serviço com qualidade e segurança para os visitantes**
- d. minimizar os impactos ambientais das atividades de turismo**
- e. outros (especificar)**

Questão 2.12

- a. manutenção de trilhas**
- b. realização de pesquisas**
- c. manutenção das atividades de apoio ao turismo**
- d. conservação da natureza**
- e. fiscalização**
- f. sinalização**
- g. atividades de educação ambiental**
- h. outros (especificar)**

Questão 2.13

- a. não, acho que o valor da taxa atual é suficiente para manter a infra-estrutura existente**
- b. sim, porém com a condição de que parte da taxa seja direcionada para a preservação da natureza**
- c. não, pois a melhoria dos serviços e infra-estrutura é uma atribuição do governo**
- d. sim, porém gostaria de obter maiores informações sobre como a taxa é aplicada**
- e. não, prefiro visitar outros parques e locais com taxas menores**
- f. outros (especificar)**

Questão 4.2

- a. para preservar a natureza**
- b. para proteger os animais**
- c. para garantir os mananciais de água**
- d. para cuidar da minha saúde**
- e. para que outras pessoas possam visitá-lo no futuro**
- f. para que eu possa ter um local para recreação**

Questão 5.4

- b. 15 a 18 anos**
- f. 19 a 24 anos**
- g. 25 a 34 anos**
- a. 35 a 45 anos**
- d. 46 a 59 anos**
- c. 60 a 65 anos**
- e. mais de 65 anos**

Questão 5.5

- d. 420**
- c. 421 a 800**
- h. 801 a 1.000**
- e. 1001 a 2.000**
- b. 2001 a 4.000**
- f. 4001 a 6000**
- a. 6001 a 10.000**
- g. 10.001 a 15.000**
- i. outros (especificar)**

APÊNDICE III

Definição da amostra no Parque Nacional do Itatiaia e no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos

A amostragem definida para a pesquisa adotou a abordagem não-probabilística, por tráfego. Foram considerados os fluxos de visitantes dos parques nacionais no período de 2000-2006 e nos meses da coleta de dados. No Parque Nacional do Itatiaia as entrevistas ocorreram nos feriados do segundo semestre de 2007 e no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos durante os meses de julho de 2007 e janeiro de 2008.

Os dados usados para calcular a amostra de entrevistados constam nos Quadros I e II abaixo

Parque Nacional do Itatiaia			
Soma visitantes/mês - 2000 a 2006	setembro	outubro	novembro
	56.000	60.000	48.000
Média visitantes/mês – 2000 a 2006	setembro	outubro	novembro
	8.000	8.571	6.857
Média de visitantes/dia – 2000 a 2006	setembro	outubro	novembro
	267	276	229

Quadro I – Fluxo de visitantes no Parque Nacional do Itatiaia no período de 2000 a 2006 e nos meses em que a pesquisa foi realizada.

Fonte: Parque Nacional do Itatiaia, 2008.

Parque Nacional Marinho dos Abrolhos		
Soma visitantes/mês - 2000 a 2006	janeiro	julho
	15.000	6.000
Média visitantes/mês – 2000 a 2006	janeiro	julho
	2.143	857
Média de visitantes/dia – 2000 a 2006	janeiro	julho
	69	28

Quadro II – Fluxo de visitantes no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos no período de 2000 a 2006 e nos meses em que a pesquisa foi realizada.

Fonte: Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, 2008.

Foi utilizada a seguinte fórmula considerando um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 5% (MATTAR, 1999):

$$n = N \cdot 4p \cdot q / e^2 (N - 1) + 4p \cdot q$$

n = amostra

N = tamanho população (resultado da soma das médias de visitantes/dia no período de 2000 a 2006)

p = 0,5

q = 0,5

e = 0,05 (5% - precisão da amostra ou erro máximo admtdido)

Parque Nacional do Itatiaia

$$N = 267 + 276 + 229 = 772$$

$$*n = \frac{772 \cdot 4 (0,5 \cdot 0,5)}{(0,05)^2 \cdot (772-1) + 4 (0,5 \cdot 0,5)} = 772 / 2,93 = 263$$

Parque Nacional Marinho dos Abrolhos

$$N = 73 + 29 = 97$$

$$n^* = \frac{97 \cdot 4 (0,5 \cdot 0,5)}{(0,05)^2 \cdot (97-1) + 4 (0,5 \cdot 0,5)} = 97 / 1,24 = 78$$

APÊNDICE IV

QUESTIONÁRIO PARA PRESTADORES DE SERVIÇOS NOS PARQUES NACIONAIS

Nome da instituição/empresa: _____

PERFIL DA INSTITUIÇÃO / EMPRESA

1. Dados proprietário

1.2 Nome: _____

1.3 Origem: _____

1.4 Grau de escolaridade:

() 1º grau () superior () doutorado () outros _____

() 2º grau () mestrado () especialização () nenhuma das alternativas.

2. Dados da instituição/empresa

2.1 Áreas de atuação: _____

2.2 Número de funcionários: _____

2.3 Origem dos funcionários: _____

3. Atuação da instituição/empresa no parque nacional:

3.1 Tempo em que atua no parque nacional: _____

3.2 Qual é o instrumento legal/administrativo que normatiza a prestação do serviço no parque nacional? A = autorização; C = concessão; P = permissão; T = termo de cooperação; N= não é formalizado; O = outros.

3.3 O parque nacional é o principal produto da instituição/empresa?

() sim () não () não soube responder

3.4 A instituição/empresa participa das reuniões do conselho consultivo do parque?

() sim () não

3.5 Você conhece a base legal para a prestação de serviços de apoio ao turismo em parques nacionais?

() sim, qual/quais? _____

() não

() não soube responder

3.6 Existe alguma parceria entre a instituição/empresa e o parque nacional para atividades de apoio ao manejo e à conservação do parque?

() sim, qual/quais? _____

() não

3.7 Quais informações que a instituição/empresa fornece aos seus clientes durante a visita ao parque?

() procedimentos de segurança durante a realização da atividade

() local adequado para armazenar o lixo

() conceito e funções do parque nacional

() condutas que podem minimizar o impacto sobre a fauna e flora local.

() regulamentos específicos do parque nacional

3.8 A instituição/empresa adota algumas ações para minimizar os impactos negativos da atividade desenvolvida no parque nacional?

() sim, qual/quais? _____

() não

3.9 Caso o parque nacional tenha que ser fechado para manutenção ou recuperação, de que forma a situação pode afetar o seu trabalho?

3.10 Existem outros atrativos que podem ser visitados e que apresentam potencial para atrair turistas no entorno do parque? Caso a resposta seja afirmativa, descrever o atrativos (público, privado, situação da infra-estrutura, ingressos, etc.).

4. SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TURÍSTICOS

4.1 Na sua opinião, quais são principais dificuldades no processo de prestação de serviços de apoio ao turismo? Por favor, escolha apenas três opções e classifique de acordo com a letra correspondente.

- () em primeiro lugar
- () em segundo lugar

- a. cumprimento dos critérios ambientais.
- b. equilíbrio entre a viabilidade econômica dos empreendimentos e a oferta de serviços com qualidade e preços acessíveis.
- c. preservação da identidade e da função do parque nacional.
- d. monopólio de grandes empreendedores.
- e. manutenção da qualidade do serviço prestado.
- f. outros: _____

4.2 Na sua opinião, quais os serviços de apoio ao turismo que devem ser prestados por terceiros, quais devem estar sob a responsabilidade do IBAMA e quais podem ser oferecidos por ambos? Marque com um X abaixo da opção desejada (IP) Instituição pública, (PS) prestadora de serviços e (A) para ambos. Caso seja necessário, especifique o tipo de atividade.

Tipo	IP	PS	A
Serviços de alimentação (lanchonete, restaurante)			
Serviços de hospedagem (pousada, hotel, abrigo)			
Serviços de guiação			
Serviços de transporte			
Cobrança de ingresso			
Centro de visitantes			
Trilhas Interpretativas			
Atividades de educação ambiental			
Disponibilização de mapas, folhetos, guias			
Trilhas			
Atividades recreativas (rafting, escalada, balonismo, vôo-livre, arvorismo, observação de aves)			
Outros: _____			

4.3 Na sua opinião, quais são as principais funções da instituição/empresa no parque nacional?

- () promover o desenvolvimento do turismo nas áreas de influência do parque nacional.
- () atender às demandas dos visitantes, independentemente dos impactos negativos no parque nacional.
- () fornecer serviço com qualidade e segurança para os visitantes.
- () minimizar os impactos ambientais das atividades de turismo.
- () outros: _____

4.4 Você já visitou alguns parques no Brasil ou em outros países que utilizam a concessão de serviços? Caso a resposta seja afirmativa, solicitar que o informante relate as experiências positivas que conhece.

4.5 Qual é a forma de pagamento da prestadora de serviços para o parque? (porcentagem dos rendimentos, prestação de serviços, etc.)

4.6 Na sua opinião, de que forma o recurso arrecadado pelo parque via prestação de serviços deveria ser utilizado? Escolha duas opções e classifique de acordo com a letra correspondente.

- () em primeiro lugar
- () em segundo lugar

- a. manutenção de trilhas
- b. realização de pesquisas
- c. manutenção das atividades de apoio ao turismo
- d. conservação da natureza
- f. fiscalização
- g. regularização fundiária
- h. sinalização
- i. atividades de educação ambiental
- j. outros: _____

4.7 Citar os pontos positivos na relação entre o IBAMA e a sua instituição/empresa.

4.8 Citar os pontos negativos na relação entre o IBAMA e a sua instituição/empresa.

5. POR FAVOR, LEIA ATENTAMENTE AS FRASES ABAIXO E SELECIONE UMA DAS SEGUINTESS OPÇÕES:

C – concordo

CP – concordo parcialmente

DP – discordo parcialmente

D – discordo

5.1 A concessão é uma parceria com o IBAMA para a prestação de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais.

C CP DP D

5.2 A prestação de serviços é uma forma do IBAMA dividir com o prestador de serviço a responsabilidade com relação ao impacto ambiental e à segurança do visitante no parque nacional.

C CP DP D

5.3 É possível conciliar os interesses econômicos das prestadoras de serviços de apoio ao turismo com a conservação do parque nacional.

C CP DP D

5.4 A prestação de serviços por terceiros pode maximizar a qualidade da experiência do visitante e minimizar os impactos negativos da visitação.

C CP DP D

5.5 O aumento do valor do ingresso para visitar o parque deve ser utilizado como uma forma de diminuir a pressão do turismo na unidade.

C CP DP D

5.6 Os parques nacionais devem adotar uma política diferenciada de preços e tarifas para visitantes locais, nacionais, estrangeiros, grupos de escolas, etc.

C CP DP D

5.7 O visitante é um cidadão com direitos e responsabilidades com relação ao uso do espaço público.

C CP DP D

5.8 O pagamento do ingresso para entrar no parque faz com que os visitantes respeitem mais a natureza.

C CP DP D

5.9 O visitante é um consumidor que deseja ter acesso aos atrativos do parque nacional e satisfazer seus desejos durante a visita, pagando por isso.

C CP DP D

APÊNDICE V

QUESTIONÁRIO PARA GESTORES DE PARQUES NACIONAIS

Prezado (a) Sr. (a),

Apresento abaixo o questionário elaborado para os gestores dos parques nacionais com o objetivo de conhecer a dinâmica da visitação nestas áreas e levantar informações para a pesquisa de doutorado em Políticas e Gestão Ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

Um dos principais objetivos da pesquisa consiste em subsidiar a construção de políticas vinculadas à visitação nos parques nacionais, sobretudo no que se refere ao uso público e à prestação de serviços de apoio à visitação nestas áreas. Para tanto, a participação dos gestores dos parques nacionais é fundamental para alcançar resultados aplicáveis e úteis para a gestão da visitação.

Desde já, agradeço a sua colaboração e coloco-me à disposição para esclarecer quaisquer informações julgadas necessárias.

Atenciosamente,

Camila Rodrigues

endereço eletrônico: camirodrigues@unb.br

Nome do Parque Nacional: _____

Endereço eletrônico e telefone de contato: _____

1. SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO AO TURISMO NOS PARQUES NACIONAIS.

1.1 Quais as atividades existentes no parque e por quem são oferecidas?

(IP = instituição pública; T = terceiros). No caso de terceiros, por favor especifique a instituição: empresa privada, associação local, organização não-governamental, outros.

Atividades		IP	T (especificar)
Hospedagem	camping		
	abrigo		
	pousada		
	hotel		
	outros:		
Alimentação	lanchonete	IP	T (especificar)
	restaurante		
	outros:		
Transporte	ônibus	IP	T (especificar)
	carros 4X4		
	barco		
	outros:		
Atividades	visitas guiadas	IP	T (especificar)
	mergulho		
	rafting		
	escalada		
	canionismo		
	asa-delta		
	outros:		
Serviços	lojas de artesanato e presentes	IP	T (especificar)
	aluguel de equipamentos		
	outros:		

1.2 Quais são os instrumentos que formalizam a prestação de serviços no parque?

A = autorização; C = concessão; P = permissão; T = termo de cooperação; N = não é formalizado; O = outros.

Atividades		A	C	P	T	N	O (especificar)
Hospedagem	camping						
	abrigo						
	pousada						
	hotel						
	outros:						
Alimentação		A	C	P	T	N	O (especificar)
	lanchonete						
	restaurante						
	café						
	outros:						
Transporte		A	C	P	T	N	O (especificar)
	ônibus						
	carros 4X4						
	barco						
	outros:						
Atividades		A	C	P	T	N	O (especificar)
	visitas guiadas						
	mergulho						
	escalada						
	canionismo						
	asa-delta						
	outros:						
outros:							
Serviços		A	C	P	T	N	O (especificar)
	lojas de artesanato e presentes						
	aluguel de equipamentos						
	outros:						

1.3 Você conhece a base legal para a prestação de serviços de apoio ao turismo em parques nacionais?

- () sim, qual/quais? _____
 () não

1.4 Na sua opinião, quais são principais dificuldades no processo de prestação de serviços de apoio ao turismo? Por favor, escolha apenas três opções e classifique de acordo com a letra correspondente.

- () em primeiro lugar
 () em segundo lugar
 () em terceiro lugar

- | |
|--|
| <p>a. cumprimento dos critérios ambientais por parte dos prestadores de serviços.
 b. fiscalização das atividades por parte do parque.
 c. elaboração dos editais de licitação.
 d. equilíbrio entre a viabilidade econômica dos empreendimentos e a oferta de serviços com qualidade e preços acessíveis.
 e. preservação da identidade e da função do parque nacional.
 f. monopólio de grandes empreendedores.
 g. manutenção da qualidade do serviço prestado.
 h. outros: _____</p> |
|--|

1.5 Na sua opinião, quais os serviços de apoio ao turismo que devem ser prestados por terceiros, quais devem estar sob a responsabilidade do IBAMA e quais podem ser oferecidos por ambos? Marque com um X abaixo da opção desejada (IP) Instituição pública, (PS) prestadora de serviços e (A) para ambos. Caso seja necessário, especifique o tipo de atividade.

Tipo	IP	PS	A
Serviços de alimentação (lanchonete, restaurante)			
Serviços de hospedagem (pousada, hotel, abrigo)			
Serviços de guiação			
Serviços de transporte			
Cobrança de ingresso			
Centro de visitantes			
Trilhas Interpretativas			
Atividades de educação ambiental			
Disponibilização de mapas, folhetos, guias			
Trilhas			
Atividades recreativas (rafting, escalada, balonismo, vôo-livre, arvorismo, observação de aves)			
Outros: _____			

1.6 Você já visitou alguns parques no Brasil ou em outros países que utilizam a concessão de serviços? Caso a resposta seja afirmativa, você poderia resumir em **poucas palavras** as experiências positivas e/ou negativas?

1.7 Existe alguma parceria entre a prestadora de serviços e o parque nacional para atividades de apoio ao manejo e à conservação do parque ?

- () sim, qual/quais? _____
- () não

1.8 Qual é a forma de pagamento da prestadora de serviços para o parque? (porcentagem dos rendimentos, prestação de serviços, etc.)

1.9 Cite os pontos positivos na relação entre o parque e as instituições prestadoras de serviços.

1.10 Cite os pontos negativos na relação entre o parque e as instituições prestadoras de serviços.

1.11 Quais são as formas de arrecadação do parque? Caso seja possível, especifique o valor arrecadado para cada serviço/ano.

- () ingressos R\$ _____
- () concessões R\$ _____
- () venda de souvenirs R\$ _____
- () filmagem R\$ _____
- () outros: _____

1.12 Qual é a relação entre o recurso arrecadado e o orçamento destinado ao parque?

1.13 Na sua opinião, de que forma o recurso arrecadado com a visitação deveria ser utilizado? Por favor, escolha apenas três opções e classifique de acordo com a letra correspondente.

- () em primeiro lugar
- () em segundo lugar
- () em terceiro lugar

- a. manutenção de trilhas
- b. realização de pesquisas
- c. manutenção das atividades de apoio ao turismo
- d. conservação da natureza
- f. fiscalização
- g. combate contra incêndios
- h. regularização fundiária
- i. sinalização
- j. atividades de educação ambiental
- h. outros: _____

2. POR FAVOR, LEIA ATENTAMENTE AS FRASES ABAIXO E SELECIONE UMA DAS SEGUINTE OPÇÕES:

- C – concordo
- CP – concordo parcialmente
- DP – discordo parcialmente
- D – discordo

2.1 A concessão é uma parceria com o prestador de serviços para o desenvolvimento do turismo nos parques nacionais.
 C CP DP D

2.2 A prestação de serviços é uma forma da instituição pública dividir com a iniciativa privada a responsabilidade com relação ao impacto ambiental e à segurança do visitante no parque nacional.
 C CP DP D

2.3 É possível conciliar as responsabilidades da instituição pública na administração do parque nacional com os interesses da iniciativa privada.
 C CP DP D

2.4 A única maneira de conciliar a conservação dos parques nacionais com o turismo é por meio da prestação de serviços por terceiros.
 C CP DP D

2.5 A prestação de serviços por terceiros pode maximizar a qualidade da experiência do visitante e minimizar os impactos negativos da visitação.
 C CP DP D

2.6 O aumento do valor do ingresso para visitar o parque deve ser utilizado como uma forma de diminuir a pressão do turismo na unidade.
 C CP DP D

2.7 Os parques nacionais devem adotar uma política diferenciada de preços e tarifas para visitantes locais, nacionais, estrangeiros, grupos de escolas, etc.
 C CP DP D

2.8 O visitante é um cidadão com direitos e responsabilidades com relação ao uso do espaço público.
 C CP DP D

2.9 Ao pagar o ingresso para visitar o parque, o cidadão dá mais valor ao parque e, desta forma, tem um maior respeito pela conservação natureza.
 C CP DP D

2.10 O visitante é um consumidor que deseja ter acesso aos atrativos do parque nacional e satisfazer seus desejos durante a visita, pagando por isso.
 C CP DP D

ANEXOS

ANEXO I

Parques nacionais que responderam ao questionário

- 1- PARNA de Aparados da Serra
- 2- PARNA do Araguaia
- 3- PARNA de Brasília
- 4- PARNA do Caparaó
- 5- PARNA da Chapada Diamantina
- 6- PARNA da Chapada dos Guimarães
- 7- PARNA da Chapada dos Veadeiros
- 8- PARNA das Emas
- 9- PARNA Grande Sertão Veredas
- 10- PARNA do Iguaçu
- 11- PARNA de Ilha Grande
- 12- PARNA Itatiaia
- 13- PARNA do Jaú
- 14- PARNA de Jericoacoara
- 15- PARNA da Lagoa do Peixe
- 16- PARNA dos Lençóis Maranhenses
- 17- PARNA Marinho de Fernando de Noronha
- 18- PARNA Marinho de Abrolhos
- 19- PARNA Montanhas do Tumucumaque
- 20- PARNA do Monte Roraima
- 21- PARNA das Nascentes do Rio Parnaíba
- 22- PARNA de Picaás Novos
- 23- PARNA do Pantanal Matogrossense
- 24- PARNA do Pau Brasil
- 25- PARNA de São Joaquim
- 26- PARNA da Serra da Bocaina
- 27- PARNA da Serra da Bodoquena
- 28- PARNA da Serra da Canastra
- 29- PARNA da Serra do Cipó
- 30- PARNA da Serra do Divisor
- 31- PARNA Serra de Itabaijana
- 32- PARNA da Serra dos Órgãos
- 33- PARNA de Sete Cidades
- 34- PARNA do Superagui
- 35- PARNA da Tijuca
- 36- PARNA de Ubajara

ANEXO II

Perfil dos interlocutores do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Interlocutor 1 – Procuradora do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Interlocutor 2 – Procuradora do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Interlocutor 3 – Gerente de Projetos do Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente

Interlocutor 4 – Diretor do Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente

Interlocutor 5 – Coordenadora de Visitação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ANEXO III
LISTA DOS PARQUES NACIONAIS

PARQUE NACIONAL	UF	ANO DE CRIAÇÃO	ÁREA (ha)
1- PARQUE NACIONAL ITATIAIA	MG-RJ	1937	28.084
2- PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU	PR	1939	169.305
3- PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ORGÃOS	RJ	1939	10.501
4- PARQUE NACIONAL DE UBAJARA	CE	1959	6.271
5- PARQUE NACIONAL DO ARAGUAIA	TO	1959	555.518
6- PARQUE NACIONAL DE APARADOS DA SERRA	RS-SC	1959	1.111.036
7- PARQUE NACIONAL DE SETE CIDADES	PI	1961	6.304
8- PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA	DF	1961	41.885
9- PARQUE NACIONAL DAS EMAS	GO	1961	132.642
10- PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS VEADEIROS	GO	1961	64.795
11- PARQUE NACIONAL DA TIJUCA	RJ	1961	3.458
12- PARQUE NACIONAL DE CAPARAO	ES-MG	1961	31.763
13- PARQUE NACIONAL DE SÃO JOAQUIM	SC	1961	42.775
14- PARQUE NACIONAL DO MONTE PASCOAL	BA	1961	22.328
15- PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA	RJ-SP	1971	92.960
16- PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CANASTRA	MG	1972	197.810
17- PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA	PA	1974	1.110.528
18- PARQUE NACIONAL DO PICO DA NEBLINA	AM	1979	2.286.089
19- PARQUE NACIONAL DE PACAÁS NOVOS	RO	1979	708.664
20- PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CAPIVARA	PI	1979	91.849
21- PARQUE NACIONAL DO JAÚ	AM	1980	2.367.850
22- PARQUE NACIONAL DO CABO ORANGE	AP	1980	627.403
23- PARQUE NACIONAL DO PANTANAL MATOGROSSENSE	MT	1981	135.606
24- PARQUE NACIONAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES	MA	1981	159.810
25- PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS	BA	1983	87.942
26- PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CIPO	MG	1984	31.639
27- PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DIAMANTINA	BA	1985	151.528
28- PARQUE NACIONAL DA LAGOA DO PEIXE	RS	1986	36.157
29- PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA	PE	1988	10.723
30- PARQUE NACIONAL DA SERRA DO DIVISOR	AC	1989	823.038
31- PARQUE NACIONAL DO MONTE RORAIMA	RR	1989	116.304
32- PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES	MT	1989	32.662
33- PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS	BA-MG	1989	230.853
34- PARQUE NACIONAL DO SUPERAGUI	PR	1989	33.914
35- PARQUE NACIONAL DA SERRA GERAL	RS-SC	1992	17.310
36- PARQUE NACIONAL DE ILHA GRANDE	MS-PR	1997	107.917
37- PARQUE NACIONAL VIRUÁ	RR	1998	229.915
38- PARQUE NACIONAL SERRA DA MOCIDADE	RR	1998	371.990

PARQUE NACIONAL	UF	ANO DE CRIAÇÃO	ÁREA (ha)
39- PARQUE NACIONAL SERRA DAS CONFUSÕES	PI	1998	523.940
40- PARQUE NACIONAL RESTINGA DE JURUBATIBA	RJ	1998	14.874
41- PARQUE NACIONAL DESCOBRIMENTO	BA	1999	21.145
42- PARQUE NACIONAL PAU BRASIL	BA	1999	11.553
43- PARQUE NACIONAL CAVERNAS DO PERUAÇU	MG	1999	56.448
44- PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA	MS	2000	77.022
45- PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CUTIA	RO	2001	283.808
46- PARQUE NACIONAL DE SAINT-HILAIRE/LANGE	PR	2001	25.118
47- PARQUE NACIONAL MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	AP	2002	3.863.000
48- PARQUE NACIONAL DO CATIMBAU	PE	2002	62.294
49- PARQUE NACIONAL DOS SEMPRE VIVAS	MG	2002	124.154
50- PARQUE NACIONAL DAS NASCENTES DO RIO PARNAIBA	BA-MA-TO-PI	2002	730.191
51- PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA	CE	2002	8.466
52- PARQUE NACIONAL DA SERRA DO ITAJÁI	SC	2004	57.375
53- PARQUE NACIONAL DA SERRA DO PARDO	PA	2005	445.394
54- PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DAS MESAS	MA	2005	159.952
55- PARQUE NACIONAL DA SERRA DE ITABAIANA	SE	2005	7.999
56- PARQUE NACIONAL DAS ARAUCÁRIAS	SC	2005	12.847
57- PARQUE NACIONAL DOS CAMPOS AMAZÔNICOS	AM-RO-MT	2006	873.457
58- PARQUE NACIONAL DO JAMANXIM	PA	2006	859.797
59- PARQUE NACIONAL DO RIO NOVO	PA	2006	538.151
60- PARQUE NACIONAL DO JURUENA	MT-AM	2006	1.957.777
61- PARQUE NACIONAL DOS CAMPOS GERAIS	PR	2006	21.999
62- PARQUE NACIONAL MAPINGUARI	AM	2008	1.572.422
63- PARQUE NACIONAL NASCENTES DO LAGO JARI	AM	2008	812.141
64- PARQUE NACIONAL DE ANAVILHANAS	AM	2008	342.377

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação / Ministério do Meio Ambiente, janeiro de 2009.