



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM PARQUES
BRASILEIROS: ANÁLISE HISTÓRICA E PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO
DO MODELO.**

Por

RENATA BOTELHO MACHADO DA SILVA

NAZARÉ PAULISTA, 2019



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM
PARQUES BRASILEIROS: ANÁLISE HISTÓRICA E PROPOSTAS PARA O
APRIMORAMENTO DO MODELO.**

Por

RENATA BOTELHO MACHADO DA SILVA

COMITÊ DE ORIENTAÇÃO

**PROF.DRA ANGELA PELLIN
PROF.DR. CLÁUDIO BENEDITO VALADARES PÁDUA
PROF.ME. JULIO CESAR GONCHOROSKY
PROF. DRA. CAMILA GONÇALVES DE OLIVEIRA RODRIGUES**

**TRABALHO FINAL APRESENTADO AO PROGRAMA DE MESTRADO
PROFISSIONAL EM CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO REQUISITO PARCIAL À
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

**IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS
NAZARÉ PAULISTA, 2019**

Ficha Catalográfica

Silva, Renata Botelho Machado

Processos de Concessões Turísticas em Parques Brasileiros: Análise Histórica para Enriquecimento do Modelo, 2019. 139 pp.

Trabalho Final (mestrado): IPÊ – Instituto de Pesquisas ecológicas

1. Parques.
2. Concessões Turísticas.
3. Visitação.

- I. Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, IPÊ

Nazaré Paulista

05 de fevereiro de 2018



**"IMPACTO ECONÔMICO POTENCIAL DO SEQUESTRO DE CARBONO EM
SISTEMAS AGROFLORESTAIS DE CAFÉ EM SÃO PAULO, BRASIL"**

Renata Botelho Machado da Silva

Produto final apresentado ao IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável

Nazaré Paulista, 05 de fevereiro de 2019.

Prof^ª Dr.^ª Angela Pellin (Orientador)

Prof^ª Dr.^ª Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues

Prof. Dr. Claudio Benedito Valladares Padua

Nossa Missão

Desenvolver e disseminar modelos inovadores de conservação da biodiversidade que promovam benefícios socioeconômicos por meio de ciência, educação e negócios sustentáveis

Caixa Postal 47 • Nazaré Paulista, SP 12960-000 Brasil • Fone & Fax (11) 3590 0041
www.ipe.org.br



Ata da sessão pública de defesa do trabalho de conclusão para obtenção do título de Mestre em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável na área de Biodiversidade a que se submeteu a aluna Renata Botelho Machado da Silva, – RA 1636010, orientada pela Profª Dr.ª Angela Pellin.

Aos cinco dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove, às 10h00, na Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade/ESCAS do Instituto de Pesquisas Ecológicas, reuniu-se a Comissão Julgadora da defesa em epígrafe indicada pelo Conselho Acadêmico deste Instituto, composta pelos: Presidente e Orientadora Profª Dr.ª Angela Pellin, Profª Dr.ª Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues e Prof. Dr. Claudio Benedito Valladares Padua, para analisar o trabalho da aluna, Renata Botelho Machado da Silva apresentado sob o título: “Desafios E Oportunidades Nas Concessões Turísticas Em Parques Brasileiros: Análise Histórica E Propostas Para O Aprimoramento Do Modelo”. A Presidente declarou abertos os trabalhos, a seguir a aluna dissertou sobre o seu trabalho e foi arguido pela Comissão Julgadora. Terminada a exposição e a arguição, a Comissão reuniu-se e deliberou pelo seguinte resultado:

APROVADA

APROVADA CONDICIONALMENTE ao atendimento das alterações sugeridas pela Comissão Julgadora

REPROVADA (anexar parecer circunstanciado elaborado pela Comissão Julgadora)



Para fazer jus ao título de Mestre em **Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável** na Área de Biodiversidade, a versão final do trabalho de conclusão, devidamente conferida pela Comissão Julgadora do Instituto, deverá ser entregue á Coordenação dentro do prazo de 60 dias, a partir da data da defesa. A aluna deve entregar uma versão impressa e uma versão digital.

A Presidente, nada mais havendo a tratar, declara a sessão encerrada, sendo a ata lavrada por mim, que segue assinada pelos Senhores Membros da Comissão Julgadora, com ciência da aluna.

Nazaré Paulista, 05 de fevereiro de 2019.

Angela Pellin

Profª Dr.ª Angela Pellin
Presidente da Comissão Julgadora

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues

Profª Dr.ª Camila Gonçalves de Oliveira
Rodrigues
Membro

Claudio Benedito Valladares Padua

Prof. Dr. Claudio Benedito Valladares
Padua
Membro

Cristiana Saddy Martins

Prof. Dr.ª Cristiana Saddy/Martins
Coordenação do mestrado -IPÊ

Ciência da aluna:

[Handwritten signature]

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Angela Pellin, pela incrível orientação durante todo o processo, ao Claudio Padua pelos constantes ensinamentos e a Camila Rodrigues e Julio Gonchorosky pelas incríveis contribuições nesse trabalho.

Ao IPÊ e toda a sua equipe pela ajuda e paciência. Foram anos incríveis.

Aos gestores de parques, empresários e parceiros do terceiro que responderam ao questionário. Em especial ao Rafael Ferraz, Eurípedes Brasil e Marcia Hirota que foram fundamentais para o sucesso da pesquisa.

À toda a equipe da CONCESS e CGEUP do ICMBio pelo apoio.

À minha família e amigos pela paciência e compreensão.

À minha mãe, com muita saudade, por ter, enquanto pode, financiado e valorizado todos os meus anos de educação, sempre ao meu lado, dando todo o suporte que precisei.

À todas as pesquisadoras mulheres que abriram o caminho para que hoje eu possa conquistar esse título.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iv
LISTA DE TABELAS	3
LISTA DE ABREVIACÕES.....	5
RESUMO.....	6
ABSTRACT	8
1 Introdução	9
2 Revisão Bibliográfica.....	14
2.1. Importância do turismo em Unidades de Conservação.....	14
2.2. As parcerias entre o setor público e o privado	18
3 Objetivo	23
3.1. Objetivo Geral	23
3.2. Objetivos Específicos	23
4 Metodologia.....	24
4.1. Levantamento Bibliográfico	24
4.2. Entrevistas	24
4.3. Revisão das boas práticas de editais e contratos de concessão	28
5 Resultado e discussão	32
5.1. Percepção de representantes do poder público, iniciativa privada e terceiro setor sobre concessões	32
5.1.1. Motivações das partes interessadas no processo de concessões	32
5.1.2. Modelos de gestão e parcerias.....	36
5.1.3. Contratos e encargos	45
5.1.4. Atividades de visitação	55
5.1.5. Riscos e desafios.....	65
5.2. Melhores práticas em editais e contratos	74
5.2.1. Responsabilidades ambientais	76
5.2.2. Responsabilidades sociais	83
5.2.3. Qualificações da concessionária	88
5.2.4. Responsabilidades legais	94
5.2.5. Responsabilidades financeiras	100
5.2.6. Boas práticas adicionais	105
6. Conclusões	108
7. Recomendações	113
8. Bibliografia	115
ANEXO 1.....	127

Entrevista gestores.....	127
ANEXO 2.....	131
Entrevista empresários.....	131
ANEXO 3.....	136
Entrevista terceiro setor	136
ANEXO 3.....	139
Tabela utilizada por Wyman et. al (2011).....	139
ANEXO 4.....	140
Resultados das análises contratuais	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Lista das UCs para onde foram enviadas os questionários. Todas as unidades ou já possuem parcerias com o setor privado ou estão em processo de concessão.	26
Tabela 2: Lista dos empresários os quais os questionários foram enviados. Todos os empresários ou possuem parcerias em UCs, ou atuam como consultores, ou estão interessados em atuar nesses processos de concessão.	27
Tabela 3: Lista das organizações do Terceiro Setor as quais os questionários foram enviados, algumas organizações tiveram mais de um funcionário respondendo o questionário. Todas as organizações contribuem para setor de concessões de uso público em parques brasileiros.	27
Tabela 4: Lista dos componentes e indicadores descritos por Wyman et al. (2011), com a descrição adaptada de acordo com as justificativas e exemplos fornecidos pelo o mesmo.	29
Tabela 5: Modelo de análise dos documentos estudados.	30
Tabela 6: Principais motivações para se realizar a delegação de serviços em UCs, segundo os gestores e o terceiro setor. Cada ator pode escolher até três opções. ...	33
Tabela 7: Motivações para investir no setor segundo os empresários. Cada empresário podia escolher uma resposta.	36
Tabela 8: Modelo de gestão mais interessante para a UC gerida por cada respondente, segundo os gestores.	37
Tabela 9: Melhor modelo de gestão para a UC, segundo os empresários e organizações do terceiro setor.	39
Tabela 10: Melhor cenário de parceria dentro da UC em que o gestor trabalha.	41
Tabela 11: Melhor cenário de parceria dentro de UCs para empresários e terceiro setor.	42
Tabela 12: Opinião sobre a lista de encargos que deveriam ficar com cada ator na ótica do gestor(G) e empresário (E).	45
Tabela 13: Melhores formas de abertura de editais de licitação, segundo os empresários.	50
Tabela 14: Sugestões para melhorias de contratos de concessão em relação aos atuais, segundo os empresários.	51
Tabela 15: Modalidade de licitação considerada a ideal pelos empresários.	52
Tabela 16: Melhores tipos de licitações segundo os empresários.	53
Tabela 17: Tempo ideal para concessões em UCs, segundo os gestores, empresários e o terceiro setor.	53
Tabela 18: Atividade mais interessante de ser realizada pelo parceiro privado em uma UC, segundo os gestores e empresários. Foi solicitado marcar de um a cinco, sendo um não interessante e cinco muito interessante.	55
Tabela 19: Opinião dos gestores e empresários sobre a importância de alguns itens para concessionar uma unidade.	58

Tabela 20: Medidas que os concessionários devem tomar para manter a qualidade da experiência do visitante, de acordo com o gestores, empresários e o terceiro setor. Cada um pode escolher até três opções.....	62
Tabela 21: Pergunta realizada aos gestores da unidade sobre quanto tempo cada tipo de atividade demanda da sua rotina.	64
Tabela 22: Desafios para o monitoramento dos contratos de concessionários e permissionários. Os gestores puderam escolher três opções.	65
Tabela 23: Principais riscos da delegação de serviços de uso público em UCs, segundo os gestores e terceiro setor(puderam escolher até três opções).....	67
Tabela 24: Principais riscos do setor de concessões em UCs, segundo os empresários e o terceiro setor(os mesmos puderam escolher até três opções).....	68
Tabela 25: Ações prioritárias que podem ser realizadas pelos órgãos gestores para melhorar o setor, de acordo com os empresários e terceiro setor.	71
Tabela 26: Pergunta aos parceiros do terceiro setor sobre como essas organizações podem contribuir para melhorar as parcerias.	72
Tabela 27: Resumo dos resultados obtidos na análise de documentos referentes a processos de concessão no Brasil, sendo RA- Responsabilidades Ambientais; RS- Responsabilidades Sociais; QC- Qualificação da Concessionária; RL- Responsabilidades Legais e RF- Responsabilidades Financeiras.	74
Tabela 28: Resultados das responsabilidades ambientais encontradas por UC, sendo DI- Desenvolvimento de infraestrutura; PM- Plano de monitoramento; EA- Energias alternativas; GR- Gestão dos resíduos e AR- Análise de risco.	76
Tabela 29: Resultados das responsabilidades sociais encontradas por UC, sendo TS- Treinamento social; CFL- Contratação de funcionários locais; ACR- Avaliação da comunidade ou compartilhamento da receita; EVC- Envolvimento do comércio local.	83
Tabela 30: Resultados das Qualificações das concessionárias encontradas por UC, sendo CF- Capacidade financeira; ET- Experiência com turismo; NT- Nível de treinamento e HL- Habilidades linguísticas.	89
Tabela 31: Resultados das responsabilidades legais encontradas por UC, sendo TC- Tempo de contrato; MAP- Multa por atrasos de pagamento; PC- Propriedade das construções; MS- Multas e sanções e DCA- Danos a comunidade e ao ambiente...	94
Tabela 32: Resultados das responsabilidades financeiras encontradas por UC, sendo GE- Garantias de execução; OP- Outorgas de pagamento; OR- Obrigações de receita e RM- Reservas de manutenção.....	100

LISTA DE ABREVIACOES

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

PE – Parque Estadual

PN – Parque Nacional

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UC – Unidade de Conservação

RESUMO

A criação de áreas protegidas tem funcionado como uma das mais importantes estratégias de proteção da biodiversidade em áreas que ainda não foram convertidas para uso antrópico. Porém é necessário entender se essas áreas estão cumprindo os seus objetivos de conservação. As áreas protegidas do Brasil enfrentam uma série de desafios, algumas das causas estão relacionadas a falta recursos financeiros e de equipe disponíveis para gestão. Apesar disso, elas têm potencial de gerar contribuições relevantes a economia nacional através de um conjunto de serviços ecossistêmicos, como, por exemplo, recreação e turismo. Essa geração de receitas através da visitação ocorre principalmente, porém não exclusivamente, nos Parques Nacionais. Até final de 2017 o Brasil possuía 73 Parques Nacionais, porém apenas 37 destes possuíam controle do número de visitantes, e dentre esses apenas 13 parques contavam com sistema de cobrança de entrada. Uma das estratégias para melhorar o planejamento, implementar um controle de acesso, aumentar a visitação e melhorar a experiência do visitante é a formação de parcerias entre entes públicos e atores privados. Os modelos de parceria podem ser com ou sem fins lucrativos, as com fins lucrativos podem ser concessões, permissões e autorizações. No ano de 2017 no Brasil, existiam quatro parques com o modelo de gestão por concessões: o Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e o Parque Nacional da Tijuca. Já em 2018, os Parque Nacional do Pau Brasil, da Chapada dos Veadeiros e do Itatiaia tiveram contratos de concessão assinados e os Parques Nacionais dos Lençóis Maranhenses, da Serra da Bodoquena e do Caparaó entraram em fase de consulta pública, demonstrando uma agenda favorável a esse modelo. Esse trabalho tem como objetivo levantar as experiências nacionais nas concessões referentes a atividades de uso público em parques naturais identificando aspectos positivos e negativos desse modelo e os principais desafios relacionados a sua implementação. Para isso foram enviados questionários aos principais gestores de parques, empresários e organizações do terceiro setor atuantes no tema. Dos entrevistados, todos se mostraram favoráveis a criação de diferentes modelos de parceria entre as esferas pública e privada. Além disso, através da metodologia desenvolvida por Wyman et al., (2011) foram definidos os critérios de boas práticas a serem realizados em contratos de concessão. As maiores fraquezas dos documentos estudados foram referentes as responsabilidades

sociais e o maior número de boas práticas encontradas foram nas responsabilidades legais.

ABSTRACT

The creation of protected areas has functioned as one of the most important strategies for protecting biodiversity in areas that have not yet been converted for anthropic use. However, it is necessary to understand whether these areas are fulfilling their conservation objectives. The protected areas of Brazil face a number of challenges, some of them caused by the lack of financial and staff resources. Despite this, they have the potential to generate relevant contributions to the national economy through a set of ecosystem services, such as recreation and tourism. This revenue generation through visitation occurs mainly, but not exclusively, in national parks. By the end of 2017 Brazil had 73 national parks, but only 37 of these had control of the number of visitors, and among these only 13 parks charged an entrance fee. One of the strategies to improve planning, implement access control, increase visitation and improve visitor experience is the formation of partnerships between public and private sectors. Partnership models can be either nonprofit or profit-based, they can also be concessions, permissions and authorizations. In the year 2017 in Brazil, there were four parks with the concession management model: The Iguaçu National Park, Fernando de Noronha Marine National Park, the Serra dos Órgãos National Park and the Tijuca National Park. In 2018, the National Park of Pau Brazil, Chapada dos Veadeiros and Itatiaia had signed concession contracts and the National parks of Lençóis Maranhenses, Serra da Bodoquena and Caparaó entered the public consultation phase, demonstrating a favorable agenda. This work aims to study national experiences in concessions related to public use in natural parks, identifying positive and negative aspects of this model and the main challenges related to its implementation. For that questionnaires were sent to parks managers, businesses owners and third sector organizations operating in the field. Of those surveyed, all were in favour of creating public private partnerships. In addition, through Wyman et al., (2011) methodology were defined the good practices criteria to be carried out in concession contracts. The major weaknesses of the documents studied were regarding the social responsibilities and the strengths were found in legal responsibilities.

1 INTRODUÇÃO

Em diferentes partes do mundo onde boa parte do território já foi convertido para usos antrópicos, tais como áreas agropecuárias, urbanas e industriais, proteger as áreas remanescentes de vegetação nativa pode ser a única forma de preservar as amostras de ecossistemas naturais, sendo a criação de áreas protegidas uma das mais importantes estratégias para atingir esse objetivo (STOLTON et al., 2015; MUSSI; MOTTA, 2006).

Essas áreas funcionam provendo serviços de apoio, tais como manutenção e proteção da biodiversidade; serviços de suprimentos, tais como provisionamento de água; serviços regulatórios, como regulação climática; e serviços culturais, como oportunidades de recreação e turismo (STOLTON et al., 2015).

De acordo com Jenkins e Joppa (2009), o número de áreas protegidas nos últimos anos aumentou significativamente no mundo, existindo até 2009 um total de 703.864 km², representando 12,9% da superfície terrestre protegida. O Brasil foi responsável pela criação de 73% das áreas protegidas entre 2003 e 2009.

Porém, para o sucesso ambiental dessa política de conservação, além da quantidade de áreas protegidas, é necessário também entender se essas áreas estão cumprindo os seus objetivos de conservação. Para isso é essencial saber se estão na localidade mais indicada, se possuem tamanho e formato apropriado, se estão sendo geridas adequadamente, se são flexíveis para atender novas demandas e se estão contribuindo para o desenvolvimento sustentável (MCNEELY; MILLER, 1983; MILLER, 1982).

As áreas protegidas do Brasil enfrentam uma série de desafios, influenciando sua capacidade de cumprir os objetivos da conservação, tais como a elaboração, implementação e efetividade dos planos de manejo (MEDEIROS; PEREIRA, 2011; DOUROJEANNI, 2003), falta de regularização fundiária e de consolidação territorial (SATHLER, 2017), baixa efetividade de gestão (LIMA; RIBEIRO; GONÇALVES, 2005), escassez de recursos humanos (MEDEIROS; YOUNG, 2011) e conflitos com populações do entorno (ARRUDA, 1997).

Todos esses problemas podem ser reflexos principalmente da falta de recursos financeiros empregados nas UCs, visto que o Brasil investe apenas 4,43 reais por hectare por UC, enquanto a Argentina investe 21,37 reais e os Estados Unidos 156,12

reais por hectare por ano impactando a efetividade de gestão das unidades brasileiras (MEDEIROS; YOUNG, 2011).

Atualmente, as unidades brasileiras possuem uma forte dependência financeira do setor público, sendo ele o principal financiador das mesmas. Porém, no cenário atual os recursos orçamentários públicos destinados a conservação vêm sendo reduzidos e a carência financeira dessas unidades têm aumentado significativamente; conseqüentemente, mostra-se imprescindível encontrar alternativas para o financiamento dessas áreas (YOUNG, 2005). Apesar dessa ausência de recursos, as áreas protegidas têm potencial de gerar contribuições relevantes a economia nacional através do conjunto de serviços ambientais prestados pela mesma, tais como produção de madeira, produção de borracha, redução da emissão de carbono e a visitação nessas áreas (MEDEIROS; YOUNG, 2011).

A geração de receitas através da visitação ocorre principalmente, porém não exclusivamente, nos Parques Nacionais, sendo este uma categoria de proteção integral do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), possuindo como objetivo a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando pesquisas científicas, atividades de educação ambiental e de recreação e turismo ecológico (BRASIL, 2000).

Até final de 2017 o Brasil possuía 73 Parques Nacionais (PN), destes, 50 possuíam plano de manejo, instrumento fundamental para realizar a abertura da unidade para visitação. Além disso, apenas 37 destes possuíam controle do número de visitantes no seu interior, e dentre esses apenas 13 parques contavam com sistema de cobrança de entrada (ICMBIO, 2017).

Quando consideradas todas as esferas de parques, tanto nacionais, estaduais e municipais, apenas 33,42% de todos os parques brasileiros estavam abertos para visitação em 2017, estando aberto apenas 23,47% dos Parques Estaduais (PE) e 44,55% dos Parques Naturais Municipais (PNM) (CANTO-SILVA; SILVA, 2017).

Apesar disso, o número de visitantes nos parques brasileiros tem crescido significativamente nos últimos anos. Se considerado apenas os PNs, o número de visitantes aumentou 238% entre 2007 e 2015, quando o número total de visitantes passou de 2.997.450 visitantes para 7.149.112 (ICMBIO, 2016).

A visitação em PNs está entre os diferentes mecanismos para financiar áreas protegidas, podendo contribuir efetivamente para a proteção de outras unidades,

sejam parques com menor potencial turístico ou outras categorias de UCs. Isto ocorre pois há uma diretriz do SNUC determinando que pelo menos 50% de toda receita decorrente da visitação nos parques deve ser reinvestida na própria unidade, e pelo menos 15% em outras unidades (MMA, 2010; FLORES et al., 2008).

Além do retorno econômico para o sistema de áreas protegidas alguns autores indicam uma série de benefícios associados à visitação nessas áreas. Buckley (2009) entende a existência de uma relação entre o número de visitantes e uma construção política, relacionando as decisões de conservação a fatores políticos. Considerando, então, quanto maior o número de visitantes em parques, maior o número de pessoas preocupadas com a conservação e conseqüentemente maior influência política pela manutenção dessas áreas. Fontoura (2016) cita a contribuição do turismo na redução das atividades ilegais tais como a caça, desmatamento e incêndios. E Leuzinger (2010) cita que o turismo nessas áreas também pode ser responsável pelo desenvolvimento econômico das comunidades do entorno do parque.

Porém, existem autores que ressaltam a possibilidade de problemas associados a visitação nessas UCs. Por exemplo, de acordo com Silva (2008) existe um conflito no conceito de turismo em parques nacionais, onde a atividade turística tradicional se opõe aos propósitos preservacionistas e conservacionistas dos parques.

O turismo nessas áreas pode gerar impactos negativos, sendo necessário encontrar maneiras de mitigá-los. Uma das maneiras de reduzir esse impacto é através do planejamento efetivo, como a confecção de um plano de manejo anterior a abertura para uso público, a definição dos objetivos claros de uso público e da capacidade de carga de cada atrativo e investimentos em infraestrutura (LEUZINGER, 2010; SANTOS JUNIOR; PIRES, 2008).

A baixa disponibilidade de recursos, no entanto, torna esse planejamento e o acompanhamento dos impactos da visitação, mais difícil de serem executados. Isso, em concomitância com o aumento atual do número de visitantes nas unidades, pode resultar em um aumento nos impactos negativos nas mesmas. Dentre as alternativas para reduzir esses impactos, estão a formação de parcerias entre entes públicos e atores privados. Podendo resultar em um aumento de recursos disponíveis para a unidade melhorando o planejamento da mesma, e possibilitando a mitigação dos efeitos causados pela visitação.

Os modelos de gestão não estatais em um parque podem ser realizados por estruturas do terceiro setor, OS (Organização Social) e OSCIPs (Organização da Sociedade Civil De Interesse Público) e ONGs (Organização não governamental) e entidades privadas colaborativas; ou através de concessões prestacionais e não prestacionais (SEMEIA, 2015).

No ano de 2017 no Brasil, existiam quatro parques com o modelo de gestão por concessões: o Parque Nacional do Iguaçu (PN do Iguaçu), PN Marinho de Fernando de Noronha, o PN da Serra dos Órgãos e o PN da Tijuca. Já em 2018, os PN do Pau Brasil, da Chapada dos Veadeiros e do Itatiaia tiveram contratos de concessão assinados e os PNs dos Lençóis Maranhenses, da Serra da Bodoquena e do Caparaó entraram em fase de consulta pública, demonstrando uma agenda favorável a esse modelo (ICMBIO, 2018). Vale destacar que nem todos os PN brasileiros possuem belezas cênicas, atrativos ou localização que justifique a aplicação do modelo de gestão por concessão implementado nos quatro parques citados anteriormente.

Segundo Riva e Weiss, (2012), Santos et al. (2011) e Wyman et al., (2011) as parcerias com o setor privado são capazes de oferecer vantagens tais como: aceleração da disponibilização de infraestrutura, rapidez na execução de projetos, melhor alocação de riscos, melhor qualidade dos serviços e geração de receitas adicionais. Porém elas podem estar associadas a riscos, tais como a degradação dos recursos naturais e muitas vezes as comunidades do entorno não participam do processo de concessão dos serviços (WYMAN et al., 2011).

Alguns autores, tais como Santos (2011) entendem que outra vantagem das concessões é a possibilidade de transferência do foco da gestão das unidades, de atividades meio, como questões burocráticas de apoio ao turismo e gestão de equipe, para atividades fins, tais como para as questões diretamente associadas a conservação, por exemplo. Porém, é preciso ter em mente que o gestor da unidade também terá que se responsabilizar pela gestão dos contratos.

Entender qual o modelo de contrato de concessão deve ser constituído em cada localidade, assim como estabelecer processos participativos e transparentes é fundamental para garantir que pequenos e médios empresários de regiões no entorno das áreas concedidas tenham chance de fazer parte do processo.

Este trabalho tem como objetivos levantar experiências nacionais de contratos de concessões turísticas em parques, buscando sistematizar as lições aprendidas, identificando aspectos positivos e negativos dos processos já realizados. Além disso, ele visa compreender a percepção dos principais atores envolvidos no processo do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor através de entrevistas com representantes desses grupos, pretendendo absorver a expertise de cada área, suas percepções sobre o sistema atual e como o mesmo pode melhorar. Compreender o histórico de concessões brasileiros, bem como as impressões das partes envolvidas do setor é fundamental para garantir processos de concessão mais transparentes e melhores adaptados à realidade individual de cada parque, contribuindo para futuros contratos, melhores elaborados e com mais segurança para todas as partes interessadas. Essas informações auxiliarão em uma série de sugestões para aprimoramento do setor.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. IMPORTÂNCIA DO TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O setor do turismo é a maior do planeta, sendo diretamente responsável por gerar US\$ 2,3 trilhões na economia global e por criar 109 milhões de empregos ao redor do mundo. Sua contribuição direta para o PIB mundial em 2016 foi de 3,1% crescendo mais rápido que a economia global (WTTC, 2017a).

No Brasil, no ano de 2016, o turismo contribuiu diretamente em 3,2% do PIB nacional, gerando 2,8% das vagas de emprego e contribuindo com 5,9% dos investimentos realizados, tratando-se de um dos setores com maior crescimento no país (WTTC, 2017b).

O turismo pode ser um agente de mudanças, capaz de melhorar a renda, gerar novos empregos e aumentar investimentos (QUEIROZ, 2010; OLIVEIRA, 2008). Porém para uma região se tornar turística, não basta apenas ter atrativos, ela precisa de um mínimo de infraestrutura para atender o visitante, além disso, as políticas voltadas para turismo devem, prioritariamente, focar na valorização social e ter o retorno econômico como consequência (BARBOSA, 2005). O turismo quando não ordenado pode reter pouco dinheiro na economia local, valorizando a entrada de estrangeiros, a construção de grandes estruturas de acomodação e desvalorizando o pequeno empreendedor local (OLIVEIRA, 2008). Além disso, ele pode gerar outros problemas associados a falta de ordenamento, tais como a degradação ambiental, a especulação imobiliária, a flutuação sazonal, o aumento de desemprego em épocas de baixa temporada, o aumento do tráfico de drogas, a prostituição, a marginalização da cultura local e a exclusão social (QUEIROZ, 2010; OLIVEIRA, 2008).

Ainda assim, o turismo tem crescido significativamente e atualmente existem diferentes segmentações, tais como turismo cultural, turismo de esportes, turismo de aventura, turismo de sol e praia, turismo rural, turismo de saúde e ecoturismo (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2006). O Ecoturismo incentiva o contato com ambientes naturais, proporcionando a interpretação da natureza e valorização da sua área de ocorrência, já o turismo de aventura engloba atividades de caráter recreativo, não ocorrendo competições (diferentemente do esportivo), podendo ocorrer em espaços naturais, rurais ou urbanos (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2006).

Existem diferentes conceituações entre turismo de natureza, ecoturismo e turismo de aventura. O presente trabalho não busca o aprofundamento dessas diferenças, e considera essas modalidades turísticas como as principais realizadas nas UCs.

Em 2003, o turismo de natureza e de aventura foram os que cresceram mais rápido no mundo, com uma taxa de aproximadamente 10% ao ano. Em 2015 eles representaram 15,7% dos visitantes estrangeiros no Brasil (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2016; KUENZI; MCNEELY, 2008; CHRIST, 2003). Isso pode ser resultado da urbanização da sociedade, onde cada vez mais ocorre o distanciamento da natureza em hábitos cotidianos, porém ao mesmo tempo, as informações e imagens do ambiente natural estão mais acessíveis, despertando o interesse de aumentar o tempo passado na natureza (KUENZI; MCNEELY, 2008).

Não existe um consenso em relação aos benefícios do turismo na proteção da biodiversidade. Uma vasta bibliografia dimensiona os impactos negativos do turismo em áreas protegidas (ZARGHI e HOSSEINI, 2014; MONZ et al., 2010; PICKERING; HILL, 2007). Enquanto outras bibliografias destacam que um planejamento efetivo da atividade é capaz de reduzir seus impactos e riscos (KUENZI; MCNEELY, 2008; ARCHER; COOPER, 1994).

Christ, (2003) não encontrou relação, nem positiva nem negativa, entre o desenvolvimento do turismo e a conservação da biodiversidade. Esse resultado se dá, visto que, diversos fatores associados a perda biodiversidade também podem ser associados ao desenvolvimento do turismo. Esses impactos, porém, podem ser reduzidos se forem implementadas as medidas de planejamento sugeridas no ecoturismo.

Já Gössling (1999) fez uma análise bibliográfica das relações de custo benefício dos diferentes tipos de usos das áreas dentro de ecossistemas em diferentes países, chegando à conclusão que os benefícios do turismo de natureza podem variar entre países. A sua presença em áreas naturais pode ser um incentivo a proteção, sugerindo usos alternativos do solo e evitando assim modelos econômicos convencionais, tais como a produção agropecuária.

Em alguns países africanos, por exemplo, a visitação das áreas protegidas compete diretamente com a agricultura, sendo assim, ampliar o turismo, gerando fontes alternativas de renda para as populações do entorno, pode reduzir a pressão

sobre o uso da terra, conseqüentemente, a baixa visitação pode acabar tendo impactos mais negativos do que a alta (MULHOLLAND; EAGLES, 2002).

Além disso, o turismo possui um grande potencial para gerar fundos de apoio a natureza e engajar pessoas na proteção do meio ambiente (BALMFORD et al., 2009). Ele, quando bem manejado, pode contribuir para o financiamento da conservação, incentivando populações do entorno das áreas protegidas a preservar a biodiversidade, gerando uma nova fonte de renda e fornecendo uma alternativa de uso do solo, contribuindo, então, para a redução da pobreza nessas áreas, e causando menos impacto do que a maioria das outras indústrias, (CHRIST, 2003).

Mesmo que a contribuição do turismo para a conservação da biodiversidade ainda seja controversa, não há dúvidas de que este pode ser uma importante ferramenta para apoiar a dinamização da economia, gerando alternativas de trabalho e renda e ampliando os efeitos socioeconômicos das UCs, sendo também uma alternativa de fonte de receitas para a manutenção e financiamento dessas áreas (WYMAN et al., 2011; RODRIGUES, 2009).

Porém, para garantir seus impactos positivos, o planejamento efetivo é fundamental, construindo estruturas de apoio, restringindo acesso a áreas de maior fragilidade ambiental, controlando a visitação, realizando estudos sobre impactos na fauna e flora, fazendo planejamento junto as comunidades do entorno, realizando educação ambiental com os visitantes, dentre outros (KUENZI; MCNEELY, 2008; CHRIST, 2003; GÖSSLING, 1999).

Dentre os espaços onde é possível realizar turismo de natureza, os Parques são um dos principais (PONTES; MELLO, 2013). Quando o primeiro parque nacional foi criado nos Estados Unidos, em 1872, o *Yellowstone National Park*, teve entre suas diretrizes o turismo, sendo um espaço para benefício e desfruto da população. Este foi um dos principais pilares para o movimento de criação de diversos parques nacionais (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002).

Existe uma relação direta entre o aumento da visitação com a criação de novos parques em diversos países, tais como o Estados Unidos, Canadá, Quênia, Costa Rica e Reino Unido (EAGLES; MCCOOL, 2002). Quanto mais pessoas conhecem os parques, mais fortalecido se torna o sistema politicamente, com mais suporte para criação e destinação de recursos públicos, contribuindo efetivamente para a conservação (BUCKLEY, 2009)

As áreas protegidas ao redor do mundo podem chegar a receber cerca de 8 bilhões de visitantes por ano. Cerca de 80% dessa visitação ocorre na Europa e América do Norte, gerando aproximadamente 600 bilhões em receitas diretas para esses países. Esses valores demonstram a importância de se aumentar o investimento nas áreas protegidas para geração de receitas e financiamento (BALMFORD et al. 2015).

Já os PN brasileiros receberam mais de 7 milhões de visitantes em 2016, um número significativamente maior do que 10 anos atrás, quando foram contabilizados quase três milhões de visitantes, demonstrando o crescimento e potencial do setor. Esses números, porém, não são precisos, pois muitas unidades ainda não fazem controle da entrada visitantes. Os PN da Tijuca e do Iguaçu juntos receberam mais de quatro milhões de visitantes, correspondendo a mais da metade de toda visitação em PN brasileiros no mesmo ano (ICMBIO, 2017).

A visitação nos parques e nas florestas nacionais brasileiras gera atualmente aproximadamente 340 milhões em receitas e 23 mil empregos diretos. Esse mercado tem o potencial de gerar 42 mil empregos e 621 milhões em receitas caso ocorram investimentos em estruturas básicas, quando o marco de 13 milhões de visitantes for atingido (SOUZA, 2016).

Porém esse potencial s  será atingido quando forem realizados investimentos em estruturas de apoio e visitação, implementação do plano de manejo e os mesmos possu em uma equipe mínima para a gestão da unidade (PARDINI, 2012; RIVA; WEISS, 2012). Outra forma de contribuir para a implementação de áreas protegidas é a introdução nessas áreas de modelos de gestão que incluam a iniciativa privada como parceira (RIVA; WEISS, 2012). Muitos parques, tanto estaduais como federais, por não possu em as condições mínimas para a ordenação na visitação, estão fechados ao acesso público e com atividades irregulares ocorrendo no seu interior (CANTO-SILVA; SILVA; 2017; VIVEIROS, 2003).

Essa falta de investimento em estruturas básicas, pode ser uma das razões pelo número de visitantes nos parques brasileiros estarem aquém do potencial, porém, não apenas isso, durante muito tempo existiu na história dessas unidades, uma estratégia de evitar visitação por parte de alguns integrantes da equipe dos órgãos gestores contrários a abertura e turismo em áreas protegidas (GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006; DIEGUES, 2001).

No entanto, isso ocorre não apenas no Brasil, o sistema de áreas protegidas na maioria dos países ainda é subvalorizado, não existindo uma compreensão clara sobre o quanto elas contribuem para a economia, resultando em parques subfinanciados (EAGLES; MCCOOL, 2002).

2.2. AS PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO

Os modelos que permitem ao particular a execução de serviços públicos ou a utilização privada de bens públicos são as concessões, permissões ou autorizações (MAFRA, 2005; RIBEIRO, 2011). As leis que subsidiam esses modelos são as leis: nº 8.666 de 21.06.93, que institui normas para licitações; nº 8.987 de 13.02.95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; nº 9.074 de 07.07.95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões; a Lei 11.079, de 2004, da PPP, que dispõe sobre concessões administrativas e patrocinadas; e nº 9.491 de 09.09.97, cujo objetivo é alterar procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização (PASQUALI, 2006).

As autorizações são um ato unilateral, precário e discricionário vedados por lei ao particular por razões de interesse público onde o Poder Público delega ao particular a exploração de serviço público. Elas ocorrem quando a administração pública faculta ao particular o desempenho de uma atividade material que apresente menor complexidade e nem sempre remunerada pelo meio tarifário de uso (MAFRA, 2005; DI PIETRO, 1999).

Como características, a autorização pode ser revogável a qualquer momento sem qualquer ônus para o Poder Público e dispensa licitação. Ela é dada de interesse exclusivo do particular que a obtém, não sendo usufruída por terceiros. Ela não é prestada ao público de forma geral, mas no interesse restrito do próprio beneficiário da autorização (DI PIETRO, 1999; PASQUALI, 2006).

Já as permissões são um ato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização de bem público por terceiros, podendo ocorrer uma permissão de serviço público ou permissão de uso (DI PIETRO, 1999).

As permissões não possuem natureza contratual, sendo um ato unilateral, precário e discricionário e deveria ser selecionada apenas quando o permissionário

não necessite alocar grandes valores para o desempenho de um serviço, pois pode ser revogável a qualquer tempo. As permissões devem ser precedidas de licitações, devendo ser de interesse público, não admitindo substituição do permissionário (DI PIETRO, 1999; PASQUALI, 2006).

De acordo com SEMEIA (2015), não há uma identificação de critério único para diferenciar a permissão da autorização. As duas possuem um vínculo precário com a administração pública. Porém, segundo Mafra (2005), as permissões admitem um alto grau de complexidade e exigência.

As concessões são contratos entre o Poder Público e o particular, com natureza administrativa, regido pelo direito público, podendo ser de obra, serviço ou de uso do bem público. Quando são prestacionais se referem a concessões de serviços públicos e são atributivas quando se referem a uso de bens públicos. As concessões também podem ser comuns, patrocinadas ou administrativas (SEMEIA, 2015; ROSA, 2011).

Di Pietro (1999) conceitua cada concessão da seguinte forma:

- Concessão de serviço público comum: a remuneração pode ocorrer da tarifa paga pelo usuário ou outra forma de exploração do serviço.
- Concessão patrocinada: a remuneração ocorre tanto através da remuneração através da tarifa paga pelo usuário como por uma contraprestação do poder concedente.
- Concessão administrativa: a remuneração ocorre basicamente pela contraprestação do poder concedente.
- Concessão de uso de bem público: a remuneração pode ocorrer da tarifa paga pelo usuário ou outra forma de exploração do serviço

Para ocorrer as concessões, é necessário ser efetuado o processo de licitação que segundo Brasil (2010, p.19) seria:

Um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. Ela objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

As modalidades de licitação, segundo Brasil (2010), Spinelli e Luciano (2018) e Sader (2005) podem ser:

- Concorrência: modelo no qual qualquer interessado que preencha os requisitos pode participar do edital. Qualquer interessado pode participar da licitação, porém ocorre a fase de “habilitação” quando é examinado se o concorrente apresenta as condições pré-requeridas no edital.

- Tomada de preços: é realizada entre interessados do ramo em que trata o objeto da licitação. Os mesmos devem ser cadastrados com antecedência a data do recebimento da proposta e precisam atender a todas as qualificações exigidas no edital.

- Convite: é o modelo mais simples de licitação, devendo ser realizada por interessados convidados ou escolhidos pelo poder concedente ou por interessados previamente cadastrados na especialidade a ser licitada. Nessa modalidade não é exigida a publicação de um edital e é necessária a participação mínima de três interessados.

- Pregão: é promovida exclusivamente pela União e deve ser realizada pelos interessados que comprovem os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. Nele a disputa ocorre exclusivamente pela contratação de bens e serviços. Nessa modalidade, os interessados apresentam uma proposta de preço por escrito ou por lances.

- Leilão: é a modalidade de licitação entre qualquer interessado, para venda de bens e imóveis. Ele se caracteriza pela possibilidade de multiplicação das propostas por um mesmo interessado. É utilizado para venda de bens e imóveis, ou para a alienação de bens imóveis.

As licitações podem ser de menor preço, melhor técnica e técnica e preço. Onde no primeiro o critério de seleção é baseado no menor preço, sendo utilizado geralmente para compra de bens, execução de obras ou prestação de serviços. O segundo, melhor técnica, leva como diretriz a melhor proposta técnica, sendo utilizada predominantemente para serviços com natureza intelectual. Já o terceiro, técnica e preço, leva como base uma média ponderada considerando as notas obtidas na Técnica e no Preço (SPINELLI; LUCIANO, 2018).

Em relação a formação de parcerias nas Unidades de Conservação (UCs), o art. 5º do Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) disciplina em seu inciso IV que o mesmo será regido por diretrizes que:

Busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação.

Ainda na mesma lei, o art. 30 disciplina que:

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

E seu art. 33:

A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Posterior a criação do SNUC, foi feito um decreto regulamentando alguns artigos da mesma (Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002). Esse decreto especifica como deverá ser regulamentada a gestão compartilhada da unidade com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e como deverá ser realizada a autorização para exploração de bens e serviços.

Santos et al (2013) cita, porém, que no que tange o arcabouço legal, não existia no Brasil uma legislação específica para concessão de áreas protegidas. E Soavinski (2017)¹ em um evento cita que a ausência de uma legislação específica estava a época impedindo que novos parques fossem concessionados, devido a uma análise do Tribunal de Contas da União (TCU).

O estado de São Paulo então, buscando regulamentar e facilitar os processos de concessão em áreas protegidas, publicou a lei nº 16.260 (de 29 de julho de 2016). Essa lei regulamenta o estado a conceder a exploração dos serviços ou uso de áreas inerentes ao ecoturismo.

Já o governo federal regulamentou a lei nº 13.668 (de 28 de maio de 2018) que no seu artigo 14-C disciplinou quanto a concessão dos serviços e áreas em unidades de conservação federais:

Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a

¹ Evento Parques do Brasil (2017), disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=VzgF7YdAWuw&index=2&list=PLjPkPSIsYjac1rM-oJf7BtdENiq0TT3ET>

natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

3 OBJETIVO

3.1. OBJETIVO GERAL

Levantar as experiências nacionais nas concessões referentes a atividades de uso público em parques naturais identificando aspectos positivos e negativos desse modelo e os principais desafios relacionados a sua implementação.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar as principais dificuldades relacionadas a operacionalização de concessões do ponto de vista do setor público, da iniciativa privada e do terceiro setor.

Avaliar editais e os contratos de concessões brasileiros e apontar as melhores práticas empregadas até o momento.

Indicar recomendações para o aprimoramento do modelo com base nas experiências, opiniões e sugestões de especialistas e atores envolvidos no tema.

4 METODOLOGIA

4.1. LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Foi realizado um levantamento bibliográfico utilizando as palavras chaves em português e inglês: concessões em unidades de conservação; concessões em parques, concessões em áreas protegidas. Esse levantamento buscou contextualizar o tema através das publicações brasileiras e internacionais.

A base dos levantamentos foram artigos científicos, livros sobre o tema, relatórios técnicos, páginas das instituições de referência e palestras e seminários.

4.2. ENTREVISTAS

Para identificar as principais dificuldades relacionadas a operacionalização do ponto de vista do setor público e privado foram realizadas entrevistas com os atores chaves desses setores e também com parceiros do terceiro setor buscando uma opinião imparcial. Para isso foram elaborados três formulários diferentes, um para cada setor.

O questionário elaborado para o setor público contava com 21 questões e tinha o objetivo de levantar a percepção do gestor sobre quais seriam as composições de modelos mais apropriados de gestão para a sua UC, quais deveriam ser as obrigações do setor público e privado, quais seriam as atividades em que o setor privado teria maior interesse em estabelecer parcerias, quais seriam as principais motivações do setor público ao realizar uma delegação de serviços na UC, quais os principais riscos e principais desafios para o monitoramento dos contratos, quais deveriam ser os principais elementos considerados no processo de seleção de UCs candidatas à delegação de serviços, quais prazos seriam indicados para os contratos e que medidas deveriam ser tomadas para garantia da qualidade de experiência dos visitantes. Além disso, o questionário também caracterizava a dedicação do gestor para o tema e disponibilidade de pessoal para a gestão do uso público e de contratos (Anexo 01).

Já o questionário elaborado para o setor privado foi direcionado para compreender seu papel nos processos, percepções do modelo atual e expectativas para concessões futuras. Ele contava com 23 questões buscando entender diferentes aspectos do processo de concessão, tais como quantos contratos de concessão são interessantes para UCs com até 100 mil visitantes e com mais de 100 mil, qual modelo

de parceria entre o setor público e o privado é o mais interessante, quais os principais riscos do setor, como é possível melhorar os editais e contratos, qual a melhor modalidade de licitação, o que é importante no processo de decisão para a escolha de uma UC para ser concessionada, qual foi o principal motivo para atuar no setor, como o setor poderia melhorar, quais atividades são mais interessantes de serem concessionadas dentro de uma UC, qual encargo deveria estar sob responsabilidade do privado e qual sob responsabilidade do público, qual o tempo ideal de contrato e quais medidas devem ser tomadas para garantir a qualidade da experiência dos visitantes (Anexo 2).

E o questionário elaborado para parceiros do terceiro setor conteve nove perguntas e foi elaborado buscando uma opinião alternativa aos diferentes questionamentos feitos as demais partes interessadas, bem como o seu papel dentro do setor. A eles foram perguntadas questões como: quais as principais motivações para se delegar serviços nos parques brasileiros e seus principais riscos, quais os melhores modelos a serem implementados, ações prioritárias para a melhora do setor e como essas organizações podem contribuir para melhorar as parcerias (Anexo 3).

Para a realização desse trabalho foi estipulado o universo inicial de todos os parques nacionais contendo concessões, permissões de uso e autorizações, sendo eles os Parques Nacionais da Tijuca, do Iguaçu, Marinho de Fernando de Noronha, da Serra dos Órgãos, dos Lençóis Maranhenses, da Restinga de Jurubatiba e São Joaquim. Porém, como outras unidades durante a elaboração dessa dissertação começaram com estudos para a realização de processos de concessão, se optou por enviar os questionários para os seus gestores, aumentando o número de UCs participantes. Sendo assim, o questionário também foi enviado para os PN de Brasília, da Chapada dos Veadeiros, da Chapada dos Guimarães, do Pau Brasil e dos Lençóis Maranhenses (tabela 1).

Pela proximidade com alguns gestores de unidades estaduais, o questionário foi também enviado para os PEs da Cantareira e de Campos do Jordão, em São Paulo atualmente sobre estudos para concessão e do Ibitipoca, em Minas Gerais, que possui permissões de uso.

Foram selecionadas diferentes empresas para o envio dos questionários (tabela 2). Como o número de empresas que atualmente operam concessões de uso público nos PN brasileiros é baixo e com o objetivo de aumentar o leque dos

entrevistados, foi perguntado a algumas pessoas chaves do setor quais empresas estavam estudando e interessadas nesse tipo de licitação e enviou-se o questionário para as mesmas.

Para os parceiros do terceiro setor foi feito um levantamento das principais organizações atuantes no tema e sua equipe principal em cada área, sendo enviados questionários para 11 empresas diferentes. Além disso, foram enviados questionários para diferentes pessoas dentro da mesma organização, buscando ampliar o número de opiniões sobre o setor.

O questionário foi elaborado na plataforma Google Docs® pois esta permitiu uma melhor organização das perguntas e respostas.

O envio dos questionários ocorreu entre dezembro de 2017 até abril de 2018 e se deu por diferentes plataformas. Os questionários foram enviados primeiramente por e-mail, após 15 dias sem resposta, eles foram reenviados por e-mail e na sequência por plataformas como LinkedIn®, WhatsApp®, Facebook® e por contatos telefônicos. A divulgação do nome, UC e empresa nas respostas foi facultativa, porém como parte dos respondentes optou por não ter o seu nome divulgado, optou-se assim, por não listar quais atores responderam os questionários.

Tabela 1: Lista das UCs para onde foram enviadas os questionários. Todas as unidades ou já possuem parcerias com o setor privado ou estão em processo de concessão.

Setor público		
Unidade	Setor	Órgão Gestor
Parque Estadual de Campos do Jordão	Estadual	Fundação Florestal- SP
Parque Estadual da Cantareira	Estadual	Fundação Florestal- SP
Parque Estadual do Ibitipoca	Estadual	Instituto Estadual de Florestas- MG
Parque Nacional da Chapada dos Guimarães	Federal	ICMBIO
Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	Federal	ICMBIO
Parque Nacional da Tijuca	Federal	ICMBIO
Parque Nacional de Brasília	Federal	ICMBIO
Parque Nacional de Fernando Noronha	Federal	ICMBIO
Parque Nacional do Iguaçu	Federal	ICMBIO
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	Federal	ICMBIO
Parque Nacional do Pau Brasil	Federal	ICMBIO
Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba	Federal	ICMBIO
Parque Nacional São Joaquim	Federal	ICMBIO
Parque Nacional da Serra dos Órgãos	Federal	ICMBIO

Parque Nacional da Tijuca	Federal	ICMBIO
---------------------------	---------	--------

Tabela 2: Lista dos empresários os quais os questionários foram enviados. Todos os empresários ou possuem parcerias em UCs, ou atuam como consultores, ou estão interessados em atuar nesses processos de concessão.

Setor Privado	
Empresa	Setor
M.Skaf Consultoria Ambiental	Turístico
Celso Vítrio Consultoria	Turístico
Ecoparques	Turístico
GreenHeart	Turístico
Grupo Cataratas	Turístico
Helisul	Turístico
Hope	Turístico
Macuco Safari	Turístico
PARQUETUR	Turístico
Radar PPP	Concessões
Restaurante Dona Chica	Turístico
São Paulo Ecoturismo	Turístico
SOCICAM	Concessões
Tropical Adventure	Turístico
Zoom aventuras	Turístico

Tabela 3: Lista das organizações do Terceiro Setor as quais os questionários foram enviados, algumas organizações tiveram mais de um funcionário respondendo o questionário. Todas as organizações contribuem para setor de concessões de uso público em parques brasileiros.

Terceiro Setor
CI
FUNBIO
Fundação Grupo Boticário
IMAFLORA
IMAZON
Instituto Ekos Brasil
Rede Pró- UC
SEMEIA
SOS Mata Atlântica
TNC
WWF

Algumas perguntas se repetiram, tanto para os gestores, como para empresários e parceiros do terceiro setor, porém outras perguntas foram exclusivas para cada parte interessada. Isso ocorreu, pois, entendeu-se que alguns itens possuíam coesão entre as diferentes partes interessadas e realizar uma análise conjunta traria melhores resultados. Já quando se entendeu que o assunto estava

essencialmente ligado a apenas uma das partes interessadas, optou-se por direcionar essa pergunta a apenas essa parte, buscando assim, reduzir o número de perguntas e focar as mesmas nas principais experiências de cada setor.

Já a análise dos questionários ocorreu de forma concomitante nas perguntas que se repetiram para os diferentes atores e de forma restrita, nas perguntas realizadas para apenas um setor.

Nas análises conjuntas, verificou-se os aspectos convergentes e divergentes de cada *stakeholder*, buscando entender quais os principais motivos para cada escolha e o porquê de ocorrerem semelhanças ou dissemelhanças na opinião dos atores. E nas análises individuais, buscou-se analisar os motivos relacionadas aos principais aspectos dos respostas obtidas.

4.3. REVISÃO DAS BOAS PRÁTICAS DE EDITAIS E CONTRATOS DE CONCESSÃO

Foram realizadas análises de contrato de acordo com a metodologia e seguindo as diretrizes do estudo de Wyman et al. (2011). O autor, a partir da literatura estudada, identificou diferentes boas práticas a serem incluídas em contratos de concessão e posteriormente analisou contratos de 22 países identificando quais estão presentes em cada um. Esse estudo identificou 5 componentes que formaram os princípios de boas práticas para os modelos de turismos com concessionárias em áreas protegidas, sendo eles: as qualificações das concessionárias, as suas responsabilidades legais, as suas obrigações financeiras, as suas obrigações ambientais e as suas responsabilidades quanto ao empoderamento social (anexo 3).

A partir de cada componente, o trabalho estabeleceu uma lista de indicadores para compreender se cada componente estava sendo bem incorporado dentro das obrigações da concessionária. Para a análise dos documentos brasileiros, buscou-se seguir o mesmo padrão, utilizando-se das mesmas diretrizes e metodologias citadas no trabalho em questão, porém junto a cada componente e seu respectivo indicador, buscou-se fazer uma descrição de cada item partir das próprias descrições e exemplos fornecidos pelo mesmo autor, tornando-se assim uma diretriz sobre quais itens deveriam ser analisados nos documentos brasileiros. Entretanto, em alguns indicadores utilizados no trabalho, não haviam diretrizes claras do que foi analisado para ser considerada uma boa prática, tais como os itens relacionados a qualificação

da concessionária, buscou-se então fazer um entendimento geral de cada item, a partir dos exemplos dados no próprio trabalho e análises de outras bibliografias.

Para fins mais didáticos, exemplos de boas práticas presentes em cada contrato/edital foram citados nos resultados.

Os contratos, editais de licitação e editais de consulta pública foram buscados na internet, em especial no site das instituições governamentais correspondentes, os não localizados, foram enviados pela Coordenação de Concessão e Negócios do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), porém não foi possível conseguir todos os contratos e editais já realizados pelo órgão.

Além dos contratos e editais do ICMBIO, foram analisados também os editais de licitação dos PEs de Campos do Jordão e da Cantareira em São Paulo, que abriram durante a execução dessa dissertação.

As características dos contratos analisadas são observadas na tabela 4.

Tabela 4: Lista dos componentes e indicadores descritos por Wyman et al. (2011), com a descrição adaptada de acordo com as justificativas e exemplos fornecidos pelo o mesmo.

Componentes	Tipo	Descrição
Responsabilidades ambientais	Desenvolvimento de infraestrutura	Uso de princípios em construções ecológicas
	Plano de monitoramento	Monitoramento dos impactos da visitação
	Energias alternativas	Uso prioritário de energias alternativas
	Gestão dos resíduos	Gerenciamento dos resíduos sólidos resultantes da visitação
	Análise de Risco	Análise dos impactos resultantes tanto ambientais como sociais resultantes da concessão
Responsabilidades Sociais	Treinamento social	Capacitação das comunidades do entorno
	Contratação de funcionários locais	Número de funcionários a serem contratados pela concessionária para atuar na Unidade
	Avaliação da comunidade e compartilhamento da receita	Riscos e envolvimento da concessionária com a comunidade do entorno
	Envolvimento do comércio local	Compra de produtos vindos das comunidades do entorno
Qualificações da concessionária	Capital inicial de investimento	Capital inicial obrigatório necessário para investir na unidade
	Experiência com turismo	Experiências anteriores com turismo para operar a unidade
	Nível de treinamento	Treinamentos necessários para os funcionários da concessionária
	Habilidades linguísticas	Capacidade de se comunicar em outras línguas
	Tempo de contrato	Tempo de duração do contrato

Responsabilidades Legais	Multa por atrasos de pagamento	Se existem punições para atraso ou não pagamento das outorgas
	Propriedade das construções	Compensação dos investimentos realizados durante o contrato de concessão
	Multas e Sanções	Previsão de punições para quebras de itens contratuais
	Danos a comunidade e ao ambiente	Compensação por danos causados as comunidades do entorno ou a Unidade
Responsabilidades Financeiras	Garantias de execução	Usadas para cobrir custos incorridos pelo órgão gestor adicionais
	Taxas de usuários	Modelos de pagamento pela operação dos serviços entre concessionária e órgão gestor
	Obrigações de receita	Demonstrações financeiras de sucesso
	Reservas de manutenção	Reservas de receita para a manutenção dos equipamentos e da área

Para melhor análise contratual, foram marcadas com um X o componente presente em cada contrato, excetuando-se o correspondente ao tempo de contrato, que conterà a quantidade de anos de cada contrato específico. O modelo da tabela pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5: Modelo de análise dos documentos estudados.

Informações gerais	Contrato ou edital 1	Contrato ou edital 2
Parque		
Autarquia		
Data		
Documento analisado		
Valor estimado do contrato		
Modalidade		
Tipo		
Resultado		
Responsabilidades ambientais		
Desenvolvimento de infraestrutura		
Plano de monitoramento		
Energias alternativas		
Gestão dos resíduos		
Análise de Risco		
Responsabilidades sociais		
Treinamento social		
Contratação de funcionários locais		
Avaliação da comunidade ou compartilhamento da receita		
Envolvimento do comércio local		
Qualificações da concessionária		

Capital inicial de investimento		
Experiência com turismo		
Nível de treinamento		
Habilidades linguísticas		
Responsabilidades legais		
Tempo de contrato		
Multa por atrasos de pagamento		
Propriedade das construções		
Multas e Sanções		
Danos a comunidade e ao ambiente		
Responsabilidades financeiras		
Garantias de execução		
Outorgas de pagamento		
Obrigações de receita		
Reservas de manutenção		

5 RESULTADO E DISCUSSÃO

5.1. PERCEPÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO, INICIATIVA PRIVADA E TERCEIRO SETOR SOBRE CONCESSÕES

Dos 15 gestores de UCs convidados a participar, oito responderam às perguntas. Desses, seis atuam em unidades que receberam mais de 100 mil visitantes e dois não.

Das unidades que responderam, uma possui contrato de concessão, uma contratos de Concessão e Autorização, uma está em processo de concessão, três possuem contratos de autorização, uma contratos de permissão e uma contratos de permissão, concessão e autorização².

Foram enviados questionários para 15 empresários atuantes no setor, desses nove responderam. Seis dos respondentes possuem experiência de concessões em UCs, dois de permissão em UCs e um em concessões, porém não em UCs.

Foram enviados 20 questionários a diferentes atores dentro de organizações do terceiro setor, desses, oito responderam aos questionários. Todas as organizações e atores atuam de diferentes maneiras no setor.

5.1.1. Motivações das partes interessadas no processo de concessões

Sobre as motivações para realização de uma delegação de serviços de uso público em UCs o item mais selecionado entre os gestores foi “Reduzir a dependência de recursos orçamentários”, e “Melhorar a experiência dos visitantes”, seguidos de “Melhorar a infraestrutura na UC” e “Fortalecer a gestão da UC”. Foi permitido aos mesmos, escolherem as três opções as quais considerariam as principais (tabela 6).

A mesma pergunta foi feita a organizações do terceiro setor e o resultado mais mencionado também foi “melhorar a experiência dos visitantes”, porém o item “reduzir a dependência de recursos orçamentários” que foi citado pela maioria dos gestores, não foi citado por organizações do terceiro setor. Um entrevistado optou pela opção “Outros” e citou: “Fortalecer a parceria entre o setor público e privado, aproveitando as melhores capacidades de cada setor, com vistas a garantir o bem ambiental, que

² Como diversos gestores optaram por não terem os seus nomes divulgados, decidiu-se por não incluir nenhum dos respondentes.

é responsabilidade tanto do Poder Público quanto da coletividade”. Esse resultado demonstra que o terceiro setor focou mais em questões relacionadas a melhorar a experiência do visitante e no fortalecimento das parcerias, buscando o compartilhamento de responsabilidades comuns e a diferenciação entre os papéis de cada ator, gerando uma interdependência e contribuindo para garantir a integridade do bem público (tabela 6).

Tabela 6: Principais motivações para se realizar a delegação de serviços em UCs, segundo os gestores e o terceiro setor. Cada ator pode escolher até três opções.

Motivações para realizar uma delegação de serviços de uso público em UC	Gestores	Terceiro Setor
Aproveitar a experiência de gestão da iniciativa privada	0	1
Aumentar a equipe operacional	1	0
Complementar investimentos públicos	2	1
Controlar o uso público da unidade	1	0
Desburocratizar a gestão	0	1
Direcionar o tempo da gestão pública para as atividades de conservação da unidade	2	4
Fomentar a visitação na Unidade	1	4
Fortalecer a gestão da unidade	3	2
Gerar emprego e renda	1	0
Melhorar a experiência dos visitantes	4	5
Melhorar a infraestrutura na UC	3	4
Oferecer uma maior variedade de serviços para visita�o	2	1
Outro	0	1
Reduzir a dependência de recursos orçamentários	4	0

Um levantamento realizado pelo WWF (2018) demonstrou que os gastos públicos com meio ambiente vêm sendo reduzidos desde 2014, sendo o ICMBIO a autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) mais atingida pela redu o de custos programadas para 2018, com uma redu o de 44% em rela o ao ano de 2017. Esse cenário de escassez orçamentária provavelmente   responsável pelos gestores identificarem na concessão uma estratégia de reduzir a dependência dos recursos financeiros vindo dos órgãos gestores.

Muitas unidades também são extremamente dependentes de recursos extraorçamentários, no entanto isso pode ser prejudicial visto que este repasse

financeiro pode ser descontinuado, comprometendo as atividades financiadas pelo mesmo (GODOY; LEUZINGER; 2015; BRASIL, 2015).

O PN da Tijuca, embora tenha alguns serviços concessionados, é a unidade que mais recebeu recursos administrativos diretos advindos do órgão gestor em 2017 (excetuando os gastos públicos feitos para a regularização fundiária em diferentes unidades) quando comparado com os demais PNs. Esses custos estão relacionados principalmente a apoio administrativo e vigilância (informação pessoal³). Sendo assim, mesmo ocorrendo o pagamento de outorgas por esses serviços concessionados, a unidade continua dependente do repasse de recursos públicos, visto que, essa outorga não é recebida diretamente pela unidade e vai para o caixa único da união.

A concessão pode também aumentar a quantidade de recursos necessários a execução das atividades e investimentos da unidade, visto que, ela tende a aumentar o número de visitantes e conseqüentemente o impacto gerado pelo mesmo, sendo primordial o aumento do número de estruturas de apoio a visitação e a ampliação dos investimentos na mesma. Além disso, a medida que são realizados contratos com concessionárias é importante ampliar e qualificar o apoio administrativo do PN, pois a sua equipe passa também a ser responsável pela gestão dos contratos da unidade e pelo monitoramento dos impactos causados pela visitação.

Porém, geralmente nos contratos, ocorre como obrigação contratual, o concessionário realizar diversos investimentos em estruturas da unidade, dessa forma, reduzindo a necessidade de investimentos públicos na mesma para sua estruturação. Todavia, para o concessionário conseguir aportar esses recursos iniciais significativos em investimentos, é necessário que o projeto possua viabilidade financeira.

Em um estudo conduzido por Eagles (2014) nos parques provinciais de Ontario, Canadá sobre as implicações fiscais de alterar o modelo de financiamento dos parques demonstrou que quando implementado um modelo de receita vinda do turismo, reduziu-se em 63% o orçamento repassado pelo governo a essas unidades estudadas, porém, o custo operacional das mesmas aumentou em 165%, sendo assim, quanto maior o número de visitantes, maior o gasto com o manejo dos impactos. Ou seja, apesar do turismo contribuir para financiar as áreas estudadas, é

³ICMBIO, 2017 Relatório interno não divulgado recebido em 28 de setembro de 2017

importante que o governo repasse essas receitas as unidades que possuem um aumento na visitação, visto que os seus custos também aumentarão.

Outro exemplo é o National Parks Service Americano que em 2017 recebeu U\$ 590.741.000 vindo de diferentes fontes, tais como pagamento das concessionárias, concessões, alugueis e outros, porém gastou U\$2.932.126.000 em diferentes itens, sendo desses U\$ 260.061 gastos diretos com serviços aos visitantes. Ou seja, apesar de possuir diversas parcerias e ter uma receita anual significativa, o sistema ainda não é auto financiado, dependendo em mais de 75% de recursos orçamentários (NATIONAL PARK SERVICE, 2018).

De acordo com Viveiros de Castro (2017), as principais motivações para delegar serviços em UCs são: melhorar a experiência do visitante, incrementar pessoal e infraestrutura na UC, aproveitar a experiência e capacidade operacional/técnica da iniciativa privada, complementar investimentos públicos e gerar emprego e renda nas economias locais. O mesmo, porém, cita que apenas em casos muito específicos, a concessão seria capaz de “sustentar” a unidade de conservação (UC).

Gorini, Mendes e Carvalho (2006), apontam que dentre as vantagens que a concessão pode trazer estão a sua experiência em operações turísticas e a possibilidade de o gestor da unidade ser liberado para funções mais nobres tais como fiscalização, monitoramento e pesquisa. Porém Viveiros de Castro (2017) considera isso um dos mitos associados as concessões, pois planejar as atividades e fiscalizar concessionários requer trabalho e demanda tempo dos gestores públicos. Concomitantemente, o uso público também é uma atividade fim das UCs, sendo assim, o gestor enquanto faz a gestão da visitação está realizando uma atividade nobre. Não somente isso, porém, de acordo com Derani (2002), quanto maior a complexidade da atividade concedida, maior deverá ser a ampliação normativa do estado.

Barborak (2012) em levantamento bibliográfico analisando o modelo de concessão em diversos países cita que as concessões podem contribuir para construção de infraestruturas de acesso e serviços básicos e promover maior reconhecimento dos valores e benefícios das áreas protegidas. Ele ainda cita que elas são capazes de trazer benefícios financeiros, sociais e ecológicos, desde que possuam a supervisão adequada.

Em uma pesquisa realizada por Wouters (2011) foi analisado os efeitos socioeconômicos do turismo baseado nas concessões de três parques Neozelandeses. Ela encontrou que as concessionárias geram empregos e positivo impacto econômico na região onde estão as unidades.

Quando perguntado aos empresários as suas principais motivações para investir no setor, as respostas foram bastante heterogêneas (tabela 7). Porém nenhum empresário citou a possibilidade de ganhos financeiros como a razão principal para atuar no setor. E cinco do total dos participantes citaram interesse na área em questão, seja ambiental ou de turismo.

Tabela 7: Motivações para investir no setor segundo os empresários. Cada empresário podia escolher uma resposta.

Qual o principal item lhe atraiu para o setor?	
Interesse ambiental	3
Interesse por turismo	2
Crescimento atual no número de visitantes em Unidades de Conservação	2
Atual agenda do poder público	1
Possibilidades de ganhos financeiros	0
Outros	0

Esse resultado não significa que empresários não estão interessados em lucrar com contratos, caso contrário provavelmente sequer investiriam no setor, porém caso estivessem interessados exclusivamente no lucro e não no setor, poderiam optar por mercados mais maduros como o rodoviário. Principalmente quando se analisa o reduzido número de concessões já implementadas em PNs no Brasil e no número de editais liberados pelo governo nos últimos anos. Alguns contratos também demoram anos entre a abertura do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a assinatura do contrato. Sendo assim, como o mercado ainda está imaturo, investidores buscando exclusivamente retorno financeiro, tendem a investir em projetos menos arriscados.

5.1.2. Modelos de gestão e parcerias

Quando os gestores foram perguntados qual modelo acreditam ser o mais interessante para a sua respectiva unidade (tabela 8), quatro responderam entender que seria a gestão administrativa da unidade ser de responsabilidade do órgão público e o uso público com empresas do setor, um que o melhor modelo seria a gestão administrativa ser do órgão público, já o uso público ficar sob a gestão das

comunidades do entorno ou empresas locais, um que seria a gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão de qualquer empresa e dois sugeriram outras opções que foram: “Gestão administrativa do Órgão Público, incluindo uso público” e “Serviços de apoio à visitação sob a gestão de empresas do setor e gestão pública com alguns serviços operados por privados e comunidade.”

Tabela 8: Modelo de gestão mais interessante para a UC gerida por cada respondente, segundo os gestores.

Modelo de Gestão	
Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de empresas do setor	4
Outros	2
Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais	1
Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de qualquer empresa	1
Gestão exclusiva do Órgão Público, incluindo uso público	0
Gestão exclusiva ente privado, inclusive administrativa	0
Gestão pública com alguns serviços operados por privados e comunidade	0

Esse resultado demonstra um posicionamento favorável por parte dos atuais gestores que participaram desta pesquisa à participação da iniciativa privada na gestão ou operação do uso público nas UCs, visto que apenas um sugeriu que a gestão do uso público deveria permanecer com o Órgão Público. Porém, a maior parte deles, entende que o ideal é que esse parceiro seja do setor ou das comunidades do entorno.

Esse resultado corrobora com o encontrado por Rodrigues (2009), que entrevistou 33 gestores de parques nacionais brasileiros. Esses gestores consideraram que a maior parte dos serviços de apoio à visitação deveriam ser oferecidos por prestadores de serviços ou simultaneamente entre eles e o ICMBIO.

Aos empresários foi também questionado qual modelo acreditam ser o melhor modelo para gestão, porém a pergunta foi dividida em duas partes, uma para unidades com visitação acima de 100 mil/ano e outra para Unidades com visitação abaixo de 100 mil/ano.

Para unidades acima de 100 mil visitantes, seis deles consideraram o modelo mais interessante a gestão administrativa do órgão público com uso público sob a gestão de empresas do setor, conforme pode ser observado na tabela 9.

Para unidades com visitação abaixo de 100 mil visitantes, quatro optaram pelo mesmo modelo de gestão escolhido para unidades acima de 100 mil visitantes e um empresário optou pelo item “outros” nas duas opções, citando que seria necessário avaliar cada caso e sua particularidade.

Quando essa pergunta foi realizada para agentes do terceiro setor o item mais citado para unidades com até 100 mil visitantes foi a “Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais”, porém três entrevistados responderam o item “Outros”, sendo que um citou: “Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno e de empresas locais e de empresas do setor”. O outro menciona que depende de cada modelo, dos atrativos, expectativas da população local, acessibilidade, perfil de visitação e viabilidade, e menciona que inclusive é possível envolver uma parceria com o terceiro setor. Já o outro ator do terceiro setor mencionou:

Acredito que a gestão para conservação do patrimônio público seja responsabilidade do órgão público e o uso público pode ou não ser objeto de concessão para comunidades locais, a depender do contexto. Em muitas UCs que já recebem visitantes, há uma certa organização de pequenos empreendedores locais em torno da UC. Mas mesmo nesses casos muitas vezes é necessária intervenção externa seja da gestão da UC ou de outras entidades para a criação de associações ou outras formas de organização. Acho difícil um cenário hoje onde toda a gestão do uso público possa ser delegada à uma comunidade, mas existem arranjos possíveis de gestão participativa do turismo comunitário que podem fortalecer o empreendedorismo no médio prazo. O modelo de gestão do uso público por apenas uma empresa ou consórcio deve anteder uma realidade de menos de 5% das UCs hoje. CITAÇÃO DIRETA (Profissional do terceiro setor, 2018)

Já quando é perguntado para unidades com mais de 100 mil visitantes a grande maioria sugere que o melhor modelo de parceria seria “Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de empresas do setor” e dois entrevistados mencionam o item outros, um sugerindo:

Não acredito que exista um modelo apenas, acho que é preciso analisar o potencial de cada unidade de conservação, avaliar o tipo de visitação e a viabilidade econômica para a implantação de qualquer um dos sistemas acima mencionados. Existem unidades de conservação, como o Parque Nacional de Aparados da Serra, que possui uma associação de amigos do parque forte, por outro lado, você tem unidades de conservação como Tijuca, que as próprias dimensões impõem estratégias mais macro. Parques como Brasília, Serra dos Órgãos, etc, precisam ser estudados para daí se ter um posicionamento sobre o melhor modelo de negócio. O importante,

independente do modelo, é que seja garantida a Governança/ Finalidade Pública dessas áreas. CITAÇÃO DIRETA (Profissional do terceiro setor, 2018)

Outro menciona: “ Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno e de empresas locais e de empresas do setor”.

Tabela 9: Melhor modelo de gestão para a UC, segundo os empresários e organizações do terceiro setor.

Modelo mais interessante de parceria entre o setor público e o privado	Unidades com até 100 visitantes		Unidades com mais de 100 mil visitantes	
	Empresários	3º Setor	Empresários	3º Setor
Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais	1	3	0	1
Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de empresas do setor	4	1	6	4
Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de qualquer empresa	1	1	0	1
Gestão exclusiva do Órgão Público, incluindo uso público	0	0	0	0
Gestão exclusiva ente privado, inclusive administrativa	1	0	1	0
Outros	1	3	1	2

Eagles (2009) fez uma análise sobre os melhores modelos de gestão com base em 10 critérios diferentes, onde a combinação entre o público e privado foi considerado o segundo menos efetivo. O modelo mais efetivo encontrado foram as parcerias entre o terceiro setor e o público. Porém a análise levou em consideração diversos países e igualou em grau de importância todos os critérios utilizados, tais como efetividade financeira, visão estratégica e participação pública, mencionando que esta suposição está errada e que critérios e eficiência financeira teriam um peso maior.

Essa baixa efetividade encontrada por Eagles em modelos de parceria entre o público-privado demonstra que não apenas a realização dessas parcerias se faz necessária, mas é preciso adotar diferentes estratégias para que elas se tornem efetivas. É fundamental que lideranças locais ocupem um papel relevante no seu desenvolvimento econômico e social e que haja transparência nos processos (PIMENTEL et al., 2013).

O Brasil é um país com dificuldades acentuadas na efetividade de gestão, bem como possui um modelo frágil quando conduzido exclusivamente pelo órgão público, faltando planejamento, organização e controle (BRASIL, 2015; MARETTI et al., 2012). Esse modelo de UCs atual encontrado no Brasil, onde a gestão é exclusiva do poder público, é contextualizado historicamente pelo sistema criado pelos Estados Unidos no final do século XIX, quando foi criado um modelo de área protegida individual, administrada exclusivamente pelo poder público e em área pública. Porém, o sistema americano, ao longo do tempo, conseguiu estabelecer relações de parcerias fortes, rompendo esse paradigma. O Brasil, no entanto, se ateve a um modelo único na maioria dos casos, que apesar de válido em diversas unidades, é limitado para outras (MARETTI et al., 2012).

Porém, o Brasil também caminha para um novo paradigma, onde as áreas protegidas se transformam em espaços com objetivos também sociais e econômicos e não apenas ambientais, sendo geridas por diferentes parceiros com diferentes capacidades (MARETTI et al., 2012).

Medeiros e Pereira (2011), entendem que quanto melhor a gestão sobre uma área, melhor são seus resultados. Um modelo onde a gestão é exclusiva da iniciativa privada ou do órgão público pode gerar problemas. Um modelo de gestão conjunto com a iniciativa privada pode trazer benefícios claros para a gestão das áreas protegidas. As diversas UCs brasileiras podem ter diferentes modelos de gestão, cada um mais adaptável a própria realidade, porém os questionários foram enviados para as unidades que já avançaram nos processos de parceria, buscando uma gestão compartilhada entre o setor público e o privado.

Para entender a percepção dos gestores em relação aos tipos e quantidades de parcerias recomendadas em uma UC, foi perguntado, qual modelo seria considerado o ideal.

Sobre os tipos e quantidades de parcerias recomendadas em uma UC três gestores consideraram diversas concessões de serviços de apoio a visitação como a ideal; já, dois gestores consideraram uma única concessão como o melhor modelo e; nenhum gestor considerou apenas permissões e nenhuma concessão/permissão na unidade. Três gestores consideraram outros modelos como sendo os mais apropriados, sugerindo os seguintes itens: “Permissões e Concessões, de acordo com o tipo de atividade”; “Diversas concessões e diversas autorizações” e “Diversas

concessões, permissões e autorizações, valorizando a diversidade de negócios e a comunidade local” (tabela 10).

Tabela 10: Melhor cenário de parceria dentro da UC em que o gestor trabalha.

Cenário ideal	
Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade	3
Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade	2
Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade	0
Permissão e Concessão de acordo com o tipo de atividade	0
Nenhuma concessão/ permissão na unidade	0
Outro	3

Nenhum gestor selecionou a opção na qual as unidades não deveriam ter concessões ou permissões nas unidades. Essa análise favorável a um modelo de parceria por parte desses gestores, se deve, possivelmente, ao recorte já feito para realização das entrevistas, onde os gestores entrevistados possuem em suas unidades processos em andamento ou parcerias já estabelecidas.

No documento elaborado pelo MMA (2006) - Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação e repassado aos gestores das UCs federais, o MMA considerou as modalidades: concessão, permissão e autorização (sugerindo que até outras modalidades poderiam ser consideradas, porém no documento, os mesmos não fizeram a especificação de quais outras seriam) para desenvolver as atividades de visitação. Ele ainda sugere adotá-las como alternativa para prestação de serviços de qualidade aos visitantes.

Porém, apesar desse documento, a realidade é que poucos gestores têm conhecimento mais aprofundado sobre o que são concessões e como elas podem atuar nas suas unidades. Rodrigues (2009) cita em sua pesquisa a necessidade de aprofundar o conhecimento dos gestores em relação a base legal dos processos de prestação de serviços públicos.

Melhorar a percepção dos gestores sobre o que são as concessões, aumentando sua compreensão sobre o tema, desmitificando-o e rompendo concepções previamente estabelecidas, tais como, de que as parcerias se tratam de privatizações, é uma das principais ferramentas para a ampliação do modelo e criação de parcerias bem modeladas e estabelecidas.

Porém, apenas isso não é o suficiente, é preciso capacitá-los para que possam contribuir na escolha do melhor modelo de parceria dentro da realidade da sua unidade, colaborando na definição das estratégias governamentais.

O fato da maioria dos gestores se mostrar dispostos a ter diversos contratos de concessão em sua unidade, demonstra uma pré-disposição em fazer a gestão de mais de um contrato ao mesmo tempo.

Para entender a percepção no mesmo tema dos empresários, foi perguntado aos mesmo qual o número e tipo de concessões ele considera ideal. A pergunta foi novamente dividida em dois cenários, um para unidades acima de 100 mil visitantes e outro para unidades abaixo de 100 mil visitantes.

No primeiro cenário, a maioria respondeu que o melhor modelo seria uma única concessão de serviços de apoio a visitação na Unidade e um respondeu o item “Outros”, onde justificou sugerindo que depende do arranjo operacional e da viabilidade econômica, podendo ser uma única ou diversas concessões (tabela 11).

Já nas Unidades com visitação abaixo de 100 mil visitantes, as opiniões variaram mais. Dois empresários mantiveram a opinião de ser apenas uma única concessão de serviços de apoio a visitação, já um empresário entende que o melhor modelo seria o de diversas concessões de serviços e um empresário citou que o melhor modelo seria apenas permissões de serviços. Quatro empresários optaram por outros, onde um sugeriu “Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade, via PPP Patrocinada” e outro “Inicialmente permissão evoluindo para concessões caso o potencial se torne realidade” e dois sugeriram avaliar cada caso (tabela 11).

Tabela 11: Melhor cenário de parceria dentro de UCs para empresários e terceiro setor.

Cenários ideal	Unidades até 100 visitantes		Unidades com mais de 100 mil visitantes	
	Empresários	3º Setor	Empresários	3º Setor
Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade	1	1	0	0
Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade	1	2	0	2
Nenhuma concessão/ permissão na unidade	0	0	0	0
Outros	4	3	3	2
Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade	2	2	5	4

A resposta dos empresários para Unidades com visitação acima de 100.000 usuários, demonstra a sua vontade de estabelecer um modelo de concessão único dentro de um parque, sendo o responsável exclusivo pela prestação de serviços de visitação.

Ao assumir integralmente o serviço de apoio a visitação, o empresário assume também o risco do projeto, onde em uma parceria única, assumiria também todos os encargos e investimentos necessários na Unidade. Provavelmente por isso, essa resposta foi diferente quando comparada com unidades com visitação menor que 100.000 usuários. Nas unidades com menor visitação, os riscos do projeto são maiores e é mais interessante compartilhá-lo com um outro agente, visto que o potencial de visitação analisado pelo empresário ainda não foi atingido.

Um aspecto importante a ser analisado, é que enquanto o modelo americano consegue aportar pequenos e grandes concessionários na mesma unidade, o modelo brasileiro ainda engatinha nesse setor (SEMEIA, 2014).

De acordo com o SEMEIA (2014), os dois processos, tanto centralizado, com apenas um concessionário, como descentralizado, com vários concessionários, possuem vantagens e desvantagens. Um processo descentralizado, contendo diversos atores, possui como vantagem a possibilidade de ampliar as atividades a serem concessionadas na unidade, podendo, assim, aportar um número maior de atores e diversificar os serviços oferecidos no parque. Porém a descentralização pode aumentar a dificuldade em gerir os contratos e a concorrência entre os concessionários.

A localização de algumas UCs e o perfil de público que a frequenta, faz com que seja necessário um alto investimento inicial na construção ou reforma de estruturas de apoio, buscando atender de forma eficiente e confortável o visitante. Dessa maneira, é necessário ao empresário ganhador da concessão realizar um aporte de investimentos iniciais alto, objetivando estruturar a unidade de forma eficaz para a visitação.

Essa necessidade de investimentos iniciais altos e o não ressarcimento ao final do contrato das estruturas construídas, somado ainda a falta de informações históricas de visitação e perfil de público nas unidades, bem como os poucos casos de operação no Brasil, podem aumentar ainda mais os riscos dos contratos.

Pensando por esse aspecto, os empresários então deveriam em todos os modelos, tanto acima, como abaixo de 100.000 visitantes, desejar estabelecer uma parceria menor, com menos riscos e compartilhando os investimentos. Porém, uma UC com visitação acima de 100.000 visitantes já possui uma demanda alta para os padrões brasileiros e capacidade de atender aos interesses do empresário, desde que os investimentos mínimos necessários para a implementação e melhoria do programa de uso público, sejam condizentes com essa expectativa de receita.

Dessa forma, o empresário prefere ser o único parceiro privado da Unidade, podendo, caso entenda interessante, sub-terceirizar a gestão de alguma atividade (tais como loja de souvenir ou restaurante), otimizando assim a sua receita e reduzindo o risco.

Quando mais de um serviço dentro da mesma unidade é concessionado por operadoras diferentes, existe o risco de uma delas não cumprir suas obrigações contratuais, resultando em uma perda da qualidade da experiência do visitante e conseqüentemente queda na visitação, afetando os demais concessionários da área. Possivelmente esse pode ser um dos motivos pelo qual os empresários entrevistados optarem por não ter outro contrato de concessão na mesma unidade de visitação.

Porém, quando o processo licitatório é destinado a apenas uma empresa operando todos os serviços da unidade, empresas de pequeno e médio porte que atuavam na unidade podem ser prejudicadas, visto que elas não terão capacidade financeira de participar do processo licitatório. Além disso, durante a operação, a empresa ganhadora, por ter um maior poder de barganha, pode pressionar os agentes locais para reduzirem o custo dos seus serviços ou até mesmo assumir as operações previamente realizadas pelos mesmos (PIMENTEL et al., 2013).

Também foi perguntado aos parceiros do terceiro setor sobre qual o melhor cenário referente ao número e tipos de parcerias nas UCs, e a grande maioria sugeriu, que para unidades acima de 100 mil visitantes, o cenário ideal seria apenas uma concessão de serviços, dois responderam o item “Outros”, sendo que um citou: “Não acho que seja possível optar apenas pelo número de visitantes, vários outros valores devem ser levados em consideração” e o outro: “Uma mescla de diversas concessões e permissões de serviço, a depender do tipo ou natureza do serviço”(tabela 11).

Quando a mesma pergunta foi feita porém levando em consideração unidades com até 100 mil visitantes, houve um empate, dois entrevistados citaram apenas uma

concessão e dois citaram diversas concessões. Já três entrevistados optaram pelo item “Outros”, sendo dois repetiram as sugestões mencionadas para unidades com mais de 100 mil visitantes e o terceiro sugeriu: “A exploração do uso público pode se dar por meio de concessões ou permissões, mas talvez o número de visitantes anual não seja o fator mais decisivo. Questões como a capacidade administrativa da equipe para gerir contratos de concessão ou processamento das autorizações e a natureza da demanda podem ter um peso grande na decisão do modelo” (tabela 11).

5.1.3. Contratos e encargos

Foi questionado aos gestores quais os encargos deveriam ficar de responsabilidade do órgão público; quais deveriam estar sob a gestão do ente privado e quais poderiam ser negociáveis.

Tabela 12: Opinião sobre a lista de encargos que deveriam ficar com cada ator na ótica do gestor(G) e empresário (E).

Lista de encargos	Público		Privado		Negociável	
	G	E	G	E	G	E
Prevenção de incêndio	7	2	0	3	1	3
Combate a incêndio	7	4	0	2	1	2
Fiscalização ambiental	8	8	0	0	0	0
Monitoramento da biodiversidade	7	7	0	0	1	1
Controle de espécies exóticas	7	6	0	1	1	1
Implementação de trilhas	4	0	0	6	4	2
Manutenção de trilhas	1	0	2	6	5	2
Monitoramento dos impactos ambientais causados pela visitação	7	5	1	3	0	0
Educação ambiental com escolas do entorno	5	2	0	5	3	1
Educação ambiental com visitantes	3	0	3	7	2	1
Apoio a pesquisas científicas	5	4	0	0	3	4
Construção/ Reforma das estruturas administrativas da unidade (a serem utilizadas pelo órgão gestor)	2	1	1	3	5	4
Manutenção das estruturas administrativas da unidade (a serem utilizadas pelo órgão gestor)	4	0	1	5	3	3
Construção/ Reforma das estruturas de uso público	0	0	4	7	4	1
Manutenção das estruturas de uso público	1	0	4	7	3	1
Recuperação de áreas degradadas	4	7	1	1	3	0
Construção de estradas internas	2	4	1	2	5	2
Manutenção de estradas internas	1	2	2	4	5	2
Responsabilidade pela coleta de resíduos sólidos	0	0	3	6	5	2
Realização da proteção e fiscalização de toda unidade	8	7	0	1	0	0
Realização da proteção e fiscalização da área destinada a uso público	7	1	1	6	0	1

Como é possível observar na tabela 12, os principais itens dos quais os gestores entendem que deveriam estar sob a gestão pública são atividades principalmente relacionadas a conservação e fiscalização, tais como prevenção de incêndios, fiscalização ambiental e controle das espécies exóticas.

Nenhuma atividade foi escolhida unanimemente por todos os gestores para serem geridas pelo parceiro privado, porém as relacionadas a estrutura de Uso Público foram as mais mencionadas.

Verifica-se pelo resultado que diversas atividades relacionadas diretamente a visitação, tais como “Manutenção de trilhas”, “Manutenção das estruturas de uso público” e “Construção e reforma das estruturas de uso público” podem ser negociáveis pelo posicionamento da maioria dos gestores.

Uma hipótese em parques com um histórico de visitação mais robusto, nos quais as possibilidades de remuneração do parceiro privado são maiores, pode ser possível que os mesmos consigam absorver uma maior gama de encargos, mesmo quando não relacionados diretamente ao uso público, porém em parques com expectativa de receita menor isso é mais complicado.

De toda forma, não é comum um ente público sugerir para a gestão do ente privado ações relacionadas a fiscalização e conservação, porém o mesmo ainda ocorre, como por exemplo no PMI do PE de Vila Velha divulgado pela Secretária de Meio Ambiente do Estado do Paraná, onde o ente privado deveria considerar questões como “Controle e Apoio de Combate a Incêndios”; “Restauração Ecológica” e “Manejo de espécies exóticas invasoras” como encargos a serem geridos pelos mesmos para a elaboração dos estudos (PARANÁ, 2017).

Uma das razões destas obrigações geralmente não decaírem sobre o parceiro privado é devido ao custo elevado demandado para realizar tais atividades a depender de cada UC. Amend, Reid e Gascon (2006) analisaram os custos necessários para a implementação de 10 áreas protegidas no Amazonas e concluíram que os investimentos podem variar entre U\$0,18 a U\$141,11 por ha/ano. Nem todo contrato de concessão é capaz de absorver recursos suficientes para permitir a conservação da área, porém, mesmo quando isso ocorre essa responsabilidade tende a permanecer com o órgão público, pois os mesmos geralmente entendem essa ser uma das atividades nas quais os órgãos ambientais possuem expertise.

Dentre as finalidades que poderiam ser consideradas fins e constam no ato de criação do ICMBIO estão incluídas BRASIL (2007):

I - 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;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Está dentro do escopo de criação do órgão realizar as atividades de proteção, pesquisa e conservação da unidade; enquanto as atividades recreacionais podem ser realizadas em parceria com outras entidades e órgãos.

Outro ponto é que quando não há encargos sob responsabilidade da concessionária, a tendência é que a outorga destinada ao pagamento pela concessão seja mais elevado, porém o mesmo não reflete em recursos diretos para a Unidade concessionada, visto que essas receitas são direcionadas para o tesouro do governo responsável. Sendo assim, não é possível garantir que a concessão traga benefícios financeiros diretos para a unidade, porém a mesma continua tendo obrigações quanto a sua fiscalização e proteção. Desta forma, caso haja recursos suficientes vindos do contrato de concessão capazes de serem reinvestidos em conservação da unidade, os mesmos não deveriam ser encaminhados diretamente para as contas públicas, visto que cairia no caixa único e dificilmente retornaria para a unidade, demonstrando a importância de um contrato bem desenhado, minimizando esses efeitos.

Algumas soluções para garantir que esses recursos sejam disponibilizados para as atividades de conservação seria a utilização de um fundo gerido por uma associação civil sem fins lucrativos, responsável por receber esse aporte financeiro vindo da parceira privada e fazer a gestão do mesmo. Outra solução seria o modelo implementado pelo PN da Serra dos Órgãos, onde parte da receita do parceiro, ao invés de retornar ao órgão gestor, é investida dentro da própria unidade de acordo com regras estabelecidas pelo gestor dessa unidade (MMA, 2010).

Aos empresários foi entregue a mesma lista sobre os encargos que deveriam ser de responsabilidade do parceiro privado, quais deveriam ser do ente público e qual seria negociável (tabela 12).

Os encargos os quais os concessionários entendem ser de sua responsabilidade são em sua maioria os ligados a visitação, assim como as opções selecionadas pelos gestores, sendo os mais mencionados a implementação de trilhas, manutenção de trilhas, educação ambiental com visitantes, construção/reforma das estruturas de uso público e manutenção das estruturas de uso público.

Um dos empresários inclusive mencionou que “A responsabilidade da concessionária seria bem grande sobre a área destinada a uso público e bem pequena ou nula nas demais áreas”.

Os encargos cujos empresários entendem que não deveriam ser de sua responsabilidade são especialmente os ligados a parte ambiental e de fiscalização, como: fiscalização ambiental, monitoramento da biodiversidade, recuperação de áreas degradadas e proteção e fiscalização de toda a unidade.

Alocar parte da responsabilidade ao parceiro privado na proteção e gestão dos PNs pode significar uma redução no pagamento ao órgão gestor, porém, aumenta o engajamento do empresariado em uma área maior que a do seu setor, além de assegurar um retorno direto em produtos e serviços (MARTIN e CHEHÉBAR, 2001). Porém, é possível que esse parceiro privado não esteja preparado tecnicamente para assumir tais atividades e visto que muitas dessas são atividades fins do órgão gestor, poderiam ser melhor executadas pelo mesmo.

No Brasil, o contrato entre a HOPE e o ICMBIO para a operação de alguns serviços no PN da Serra dos Órgãos, buscou solucionar parte desse problema, ele possui um dispositivo, onde uma porcentagem das receitas geradas com os ingressos deve retornar ao Parque pela própria empresa parceira, através de um plano de execução anual elaborado pela gerencia do Parque. Dessa forma, apesar do encargo ainda ficar sobre responsabilidade do parceiro privado, o gestor consegue definir quais as melhores formas de execução financeira desse recurso anualmente (MMA, 2010).

Já em alguns parques estaduais americanos, devido à falta de recurso e para garantir que os parques continuem abertos, estão sendo propostos uma expansão dos escopos da concessão. Anteriormente, os contratos se restringiam a lojas, alimentação, hotéis e alugueis de equipamentos, porém agora, eles também seriam

responsáveis por parte das operações e manutenções da unidade. O Estado, no entanto, manteria a propriedade da área e a companhia também teria essas operações rigorosamente controladas pelo estado. O objetivo seria reduzir ou até eliminar os subsídios enviados as unidades pelo governo (GILROY; KENNY; MORRIS, 2013; GILROY; SNELL, 2012).

No mesmo relatório desenvolvido por Gilroy, Kenny e Morris (2013) é enumerado quais atribuições são indicadas a serem repassadas ao parceiro privado e quais permanecem com o público, conforme demonstrado na figura 1 abaixo. As estratégias, planejamentos, pesquisa, definição das normas, valores dos ingressos e o controle continuam sob a gestão do ente público, e o parceiro privado assume além da recreação, as rotinas de manutenção.



Figura 1: Imagem adaptada de Gilroy e Snell (2011)

Porém, quanto maior também o escopo de encargos da concessionária, maior será o custo para a realização dos mesmos e menor será a contrapartida financeira ao órgão gestor. A concessionária também assume mais riscos em atividades as quais muitas vezes não tem o domínio.

É relevante que a contrapartida do contrato de concessão busque encontrar benefícios prováveis e perdas previsíveis. O modelo precisa ser vantajoso para o concessionário, principalmente no estágio atual das concessões em parques no Brasil, onde o mercado é imaturo e com alto grau de riscos, sendo assim, ele precisa ser financeiramente atrativo para o investidor.

Contratos de concessão que possuem um alto número de encargos tem a tendência de serem mais custosos, correndo o risco inclusive das licitações darem vazias. Enquanto o mercado não se estabelecer e não ocorrerem novas licitações bem-sucedidas, as concessões em áreas protegidas ainda serão consideradas arriscadas para o empresário e para minimizar esse risco seria necessário estabelecer contratos bem atrativos e com boas taxas de retorno (FONTIN, 2017)⁴. Ou seja, contratos com muitos encargos podem ser menos interessantes ao parceiro privado.

A maioria dos empresários, quando perguntados como os editais de licitação podem melhorar em relação aos atuais, optou pela opção de realizar editais menos detalhados, permitindo maior criatividade e adaptação a novos contextos (tabela 13).

Os editais de licitação darão origem aos contratos a serem assinados, determinando os requisitos para participação dos interessados, os prazos, tipos de licitação e a modalidade. Ele é o instrumento convocatório e torna transparente os termos designados pelo poder concedente, precisando ser compreensível para todos os interessados (ROSA, 2011).

Tabela 13: Melhores formas de abertura de editais de licitação, segundo os empresários.

Possíveis formas de melhorar os editais de licitação	Empresários
Realizar editais menos detalhados, permitindo maior criatividade e adaptação a novos contextos	4
Sempre realizar Procedimentos de Manifestações de Interesse anteriores a abertura dos editais	1
Realizar editais mais detalhados, aumentando o entendimento entre o órgão gestor e o concessionário	1
Aumentar o tempo entre a abertura do edital e a licitação	1
Disponibilizar uma gama maior de estudos anteriores a abertura do processo	0
Outros	1

Nenhum empresário escolheu a opção “disponibilizar uma gama maior de estudos anteriores a abertura do processo” demonstrando uma falta de interesse dos

⁴ A palestra pode ser encontrada em: <http://www.semeia.org.br/evento-parques-do-brasil>

mesmos em estudos prévios de maior complexibilidade para atender um edital, visto que as próprias empresas interessadas nos editais na maioria das vezes realizam estudos por conta própria.

Porém uma gama de estudos precisa sim ser realizada, mesmo que seja na forma de PMI garantindo que o poder concedente tenha conhecimento do processo como um todo, entenda os riscos para o empresário e a expectativa de receita do mesmo, garantindo assim um edital melhor elaborado e com as melhores contrapartidas para a Unidade (RADAR PPP; SEMEIA; 2015). Um dos empresários escolheu o item “outros” e citou: “ Realizar PMIs apenas quando necessário e quando houver interesse de privados de investirem em estudos qualitativos, contratar consultoria de modelagem quando possível, os editais podem ser detalhados e também dar margem a criatividade e adaptabilidade”.

Já em relação a como os contratos de concessões podem melhorar em relação aos atuais, buscando atender mais adequadamente as necessidades dos empresários, a maioria citou que o principal aspecto a ser melhorado seria: “Realizar contratos menos detalhados, permitindo maior criatividade e adaptação a novos contextos”, o empresário que escolheu o item outro citou que não tinha opinião formada sobre o assunto (tabela 14).

Tabela 14: Sugestões para melhorias de contratos de concessão em relação aos atuais, segundo os empresários.

Possíveis formas de melhorar os contratos de concessões	
Realizar contratos menos detalhados, permitindo maior criatividade e adaptação a novos contextos	3
Aumentar o tempo de contrato entre o órgão gestor e a concessionária	2
Realizar contratos mais detalhados, aumentando o entendimento entre o órgão gestor e o concessionário	1
Reduzir o valor das outorgas	1
Diminuir o número de contrapartidas do Concessionário no contrato	0
Outros	1

Gorini, Mendes e Carvalho (2006) sugerem que os contratos dentro das UCs sejam bem detalhados, no entanto, complementa que quando os contratos forem pactuados, não deveria ocorrer interferência do setor público na gestão do setor privado. Contratos bem escritos permitem que o setor privado forneça serviços de qualidade no parque, permitindo também que o ente público monitore as operações garantindo os interesses públicos (GILROY; KENNY; MORRIS; 2013).

De acordo com Eagles; McCool; Haynes, (2002), os contratos precisam minimamente detalhar o serviço requerido, o tempo de contrato e a qualidade. Idealmente precisam conter as horas da operação, o nível e alcance do serviço, a política de preços e os arranjos de monitoramento.

Ainda nessa análise, seria interessante compreender se os Planos de Manejo estão preparados para fundamentar contratos bem detalhados, ou até mesmo se os estudos preliminares a abertura dos editais contemplam a gama de possibilidades turísticas dentro de uma Unidade, garantindo que atenda todo potencial capaz de diversificar a fonte de receitas do investidor.

Pereira (2009), Santos (2011) e Zeller e Firkowski (2014), argumentam que muitos dos Planos de Manejo nos Parques Nacionais Brasileiros estão defasados e não correspondem a demanda dos próprios gestores dessas Unidades. Eles acabam se tornando instrumentos engessados, não sendo utilizados como instrumento efetivos da gestão e não acompanhando o dinamismo necessário para uma UC.

Um exemplo dessa falta de relação entre os contratos e o Plano de Manejo ocorreu em 2002 quando foi licitada uma torre de observação (Espaço Santos-Dumont), porém o novo plano de manejo vetou a construção da mesma, o que obrigou o governo a realizar uma repactuação do contrato com a empresa vencedora (GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006).

A modalidade de licitação citada como a ideal por quase todos os empresários foi a concorrência. O único empresário que optou pelo item “outros” citou que não tinha como opinar. As demais escolhas possíveis era: Tomada de preço, Leilão e Pregão (tabela 15).

Tabela 15: Modalidade de licitação considerada a ideal pelos empresários.

Modalidades de licitação	Número de citações
Concorrência (modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto)	7
Tomada de preços (modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação)	0
Leilão (modalidade de licitação entre quaisquer interessados para ..., ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação)	0

Pregão (a ser utilizado para a aquisição de bens e produtos, sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado)	0
Outros	1

Os editais dos PEs de São Paulo (da Cantareira e de Campos do Jordão) optaram por essa modalidade. Porém os editais do PN de Brasília e do Pau Brasil optaram pela opção de Pregão Eletrônico. Essa análise será melhor aprofundada no capítulo 5.2 das análises contratuais.

Em se tratando do melhor tipo de licitação, a técnica e preço foi a principal escolhida pelos empresários. Apenas um citou que o melhor tipo seria a técnica e outro preço. Isso demonstra que os empresários se sentem confortáveis em atender critérios técnicos estabelecidos pelo poder público como uma das formas de concorrer a um processo de concessão (tabela 16).

Tabela 16: Melhores tipos de licitações segundo os empresários.

Melhor tipo de licitação	Número de citações
Técnica e Preço (critério de seleção baseado na média ponderada considerando as notas obtidas nas propostas de técnica e preço)	6
Técnica (critério de seleção baseado em fatores de ordem técnica)	1
Preço (critério de seleção baseado no melhor preço)	1
Outros	0

Sobre o tempo máximo que o gestor gostaria que durasse a concessão ou permissão na unidade a maioria respondeu o item “De seis a 10 anos” (tabela 17).

Tabela 17: Tempo ideal para concessões em UCs, segundo os gestores, empresários e o terceiro setor.

Tempo de contrato ideal	Empresários	Gestores	Terceiro Setor
Acima de 30 anos	1	0	0
Até 5 anos	0	1	0
De 11 a 20 anos	2	1	6
De 21 a 30 anos	5	1	1
De 6 a 10 anos	0	4	1
Depende do contrato	0	0	0
Não acho que deveriam ocorrer concessões em Unidades de Conservação	0	0	0
Outros	0	1	0

Nenhum gestor respondeu que não gostaria que a sua unidade tivesse parcerias ou que a parceria durasse acima de 30 anos. O gestor que respondeu “Outro”, incluiu o item: “Depende do contrato”.

Já os empresários, ao serem questionados quanto tempo consideram o ideal para uma concessão em uma unidade, a maior parte dos concessionários optou por um período de concessão entre 21 e 30 anos.

E os parceiros do terceiro setor em grande maioria selecionaram o item “de 11 a 20 anos”, conforme pode ser observado na tabela 17.

De acordo com Wyman et al. (2011) em um estudo realizado em diversos países com contratos de concessões em suas UCs, o tempo de contrato pode variar por causa de diferentes aspectos, tais como o tipo de concessão e o ente da parceria (ONG, comunidade do entorno ou privado). Porém, a maioria dos contratos estudados possuía opções de renovação e o mais comum foram contratos de 10 a 20 anos, sendo geralmente os contratos maiores realizados entre governo e parceiros privados.

A longevidade dos contratos de concessão nos Estados Unidos oscila de acordo com a demanda do investimento inicial, onde a maioria dos contratos são de 10 anos, porém aquelas unidades onde é necessário um aporte financeiro em construções, recebem maior prazo, garantindo assim a tempo suficiente para retorno do investimento (SEMEIA, 2014).

Além dos contratos de concessão, alguns parques, como o PE do Ibitipoca e o PE de Campos do Jordão possuem contratos de permissão, com duração significativamente menor. Isso se deve ao fato de no Brasil, as permissões de uso serem atribuídas a contratos de curta duração, discricionários, precários e unilaterais, podendo ser utilizados para atividades de natureza recreativa, esportiva, educacional, dentre outras (ROMANO, 2016). Por esse motivo, possivelmente, unidades que precisam de investimentos significativos, deveriam ser atreladas a modelos de concessão pois estes conseguem abarcar contratos mais longos e sólidos, e não de permissão.

O PE do Ibitipoca recebeu em 2008 um aporte 2 milhões de reais em recursos do projeto de Proteção da Mata Atlântica de Minas Gerais (Promata/MG). Esse recurso foi utilizado para reforma das estruturas e construção de novas instalações, o parque hoje conta com centro de visitantes, lanchonete, estacionamento, restaurante, área de camping em ótimo estado de conservação. Essas reformas permitiram ao

governo do estado ter a autonomia e gerência sobre a bilheteria, camping e estacionamento. Atualmente, apenas o restaurante e a lanchonete estão sob a gestão de um parceiro privado em um contrato de permissão de uso com validade de um ano, podendo ser prorrogado por mais quatro períodos sucessivos de um ano (MEIO AMBIENTE- MG, 2008).

Unidades que precisam de um grande aporte de investimentos, tais como o PN da Tijuca, que em 2016 inaugurou um centro de visitantes, loja de souvenir e restaurantes na área do antigo hotel das Paineiras, cujo o investimento foi em torno de 40 milhões, precisam de contratos mais sólidos, não precários e com tempo hábil para retorno dos investimentos (KINNER, 2016).

5.1.4. Atividades de visitação

Em relação as atividades que os gestores consideram mais interessante para um parceiro privado realizar dentro da sua UC foi possível observar que quase todas as atividades foram bem recebidas pelos gestores, à exceção de serviços de fotografia que recebeu a menor pontuação. Isso demonstra a abertura dos gestores entrevistados em permitir que o parceiro privado efetue dentro do parque gerido por ele, serviços de atendimento ao turista, tais como de alimentação e estacionamento (tabela 18).

Tabela 18: Atividade mais interessante de ser realizada pelo parceiro privado em uma UC, segundo os gestores e empresários. Foi solicitado marcar de um a cinco, sendo um não interessante e cinco muito interessante.

Atividades mais interessante um parceiro privado realizar em uma UC	Gestores						Empresários					
	1	2	3	4	5	Pontuação total	1	2	3	4	5	Pontuação total
Estacionamento	0	0	0	1	7	39	0	1	1	2	4	33
Bilheteria	1	0	0	0	7	36	0	0	1	0	7	38
Loja de lembranças	0	0	1	0	7	38	0	0	0	0	8	40
Lanchonete	0	0	0	0	8	40	0	0	0	1	7	39
Restaurante	0	0	0	0	8	40	0	0	0	1	7	39
Atividades de aventura (arvorismo, tirolesa, dentre outros)	0	0	0	1	7	39	0	0	0	2	6	38
Transporte interno	0	0	1	2	5	36	0	1	1	0	6	35
Serviços de fotografia	0	1	4	1	2	28	0	1	1	1	5	34
Camping	0	1	0	2	5	35	0	1	2	0	5	33
Hotel	0	0	0	2	6	38	0	0	0	3	5	37

As atividades mais interessantes segundo todos os gestores foram os serviços de alimentação, lanchonete e restaurante. Esse resultado se deve provavelmente, por se tratar de uma atividade específica que necessita de um alto grau de expertise, não sendo uma das atividades fins consideradas pelo ICMBIO e por esse motivo recebem tamanha abertura para processos de parcerias. Porém, a maioria foi bem avaliada mostrando que realmente atividades não finalísticas estão sendo percebidas com potencial para parceria.

Esse resultado é corroborado por Rodrigues (2009), onde em uma pesquisa feita com diversos gestores de PNs no ano de 2007 encontrou que a maioria dos mesmos considera que diversos dos serviços de apoio a visitação deveriam ser fornecidos por prestadores de serviços, tais como serviços de alimentação, transporte, hospedagem e atividades recreativas.

Analisando o balanço financeiro da empresa Cataratas do Iguaçu S.A (2014) é possível perceber que as atividades de serviços de bilheteria e estacionamento são geralmente os serviços de maior receita. Elas possivelmente também possuem uma operação de menor complexidade e custo operacional, quando comparado, por exemplo, a um restaurante. Os serviços geralmente atrelados ao valor do ingresso são trilhas abertas, mirantes e acesso a área comum de uso público, atividades com maior grau de complexidade, tais como ciclismo, rafting e tirolesa, geralmente possuem um valor adicional, sendo opcional para os visitantes.

Em algumas unidades, existe a opção de oferecer transporte interno não atrelado ao valor do ingresso, sendo opcional para os visitantes; em outras, como o PE de Vila Velha, o preço do ingresso já inclui o valor desse transporte. Já no PN do Iguaçu, devido a distância entre a entrada e os atrativos, a probabilidade do visitante tradicional (que não está de bicicleta) optar por fazer o percurso a pé é diminuta, sendo assim, no ato da venda do ingresso, apesar de discriminado, o valor do ingresso e do transporte interno são somados e vendidos embutidos e o visitante paga os dois juntos no momento da aquisição.

Devido à ausência de transporte público até o monumento Corcovado, uma das concessionárias operadoras dos serviços do PN da Tijuca oferece vans de transporte de diferentes pontos da cidade do Rio de Janeiro, por um valor adicional ao do ingresso, o usuário então pode escolher a forma como pretende chegar ao atrativo. Essa solução pode ser muito interessante para unidades que possuem uma visitação

alta, porém pouco ou nenhum espaço de estacionamento e não são atendidas por um serviço de transporte público.

Sendo assim, a depender do modelo de contrato e necessidade de cada unidade, diferentes atividades podem ou não ser oferecidas ao parceiro privado. Por exemplo nos contratos com alto número de encargos, com alto valor de investimento, ou quando o valor da outorga a ser paga ao órgão gestor é alto, deveriam conter atividades que possuem maior retorno financeiro.

Já em um estudo realizado por Eagles (2013) nos Parques de Ontario, Canadá, foi encontrado que a maior receita vem dos campings, seguido de entradas, outros tipos de receitas e vendas de merchandising. Essa representatividade de receitas dos campings nesses parques ocorreu por conta de uma política implementada onde é oferecido ao visitante três tipos diferentes de níveis de campings: simples, médios e premiums.

Caberá ao órgão decidir se deseja ou não assumir a gestão dessas atividades, como por exemplo no PE do Ibitipoca, onde o estado faz a cobrança de entrada dos visitantes e o restaurante e a lanchonete estão sob a responsabilidade de um parceiro privado. Já no PN do Iguaçu, a bilheteria é dívida entre a concessionária e o parceiro público, porém a gestão é feita exclusivamente pelo privado (MEIO AMBIENTE, 2018; ICMBIO, 2018).

Algumas unidades acabam optando pelo estacionamento ficar sob responsabilidade do privado por conta de possíveis danos a veículos de visitantes, que poderia gerar uma burocratização e dificultaria a gestão. O PE de Campos do Jordão, por exemplo, efetuava a cobrança do estacionamento, porém, por conta de um acidente e para evitar responsabilidades, decidiu-se por suspender a cobrança do mesmo e informar aos visitantes da ausência de responsabilidade do poder público sob os veículos deixados no local. Porém, no processo de concessão, no qual o parque se encontra, é previsto como uma das fontes de receita para o concessionário, a cobrança de estacionamento.

Quando feita a mesma pergunta aos empresários sobre quais os encargos eles desejariam operar, eles se mostraram interessados na maioria dos itens descritos. Em especial na loja de lembranças, bilheteria e atividades de alimentação. O interesse na maioria dos itens pelos empresários demonstra que é importante garantir que ocorra

um mix de receita, assegurando uma maior atratividade na concessão e menores riscos de perdas financeiras.

Cada atividade a ser executada dentro de uma unidade possui uma característica de operação diferente, que poderia ou não ser executada pela concessão principal que ganhou a unidade ou ser terceirizada. Por exemplo, nem todo concessionário capaz de operar a bilheteria tem o *know-how* de executar atividades de aventura na mesma unidade, sendo assim, parte das operações concessionadas poderiam ser terceirizadas pelo concessionário, que escolheria outro operador para geri-las, porém o mesmo manteria a responsabilidade sobre esse contrato de gestão, reduzindo as obrigações do poder concedente, como é o caso do PN do Iguaçu e da loja da *Amsterdam Sauer*® que é terceirizada pela Concessionária Cataratas S.A.

Foi perguntado aos gestores e empresários o grau de importância, sendo 1 pouco importante e 5 fundamental, para determinar quais as características mais relevantes a serem consideradas ao escolher as próximas unidades que deveriam passar por processos de concessão dos seus serviços. A regularização fundiária e a presença de plano de manejo não foram incluídas, pois sem esses dois elementos mínimos, não é possível fazer parcerias nas unidades. A tabela 19 contém a cada linha o número de atores que optaram por cada grau de importância e o somatório desses valores.

Tabela 19: Opinião dos gestores e empresários sobre a importância de alguns itens para concessionar uma unidade.

Nível de importância de cada item na escolha de uma unidade para concessionar	Gestores					Pontuação total	Empresários					Pontuação total
	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	
Número de visitantes atual	0	1	2	1	4	32	0	0	0	3	5	37
Número de visitantes potencial	0	0	0	3	5	37	0	0	1	2	5	36
Beleza cênica	0	0	2	3	3	33	0	1	1	2	4	33
Facilidade no acesso	0	0	1	4	3	34	0	0	2	5	1	31
Proximidade a grandes centros urbanos	0	1	1	5	1	30	1	1	3	3	0	24
Perfil do gestor da unidade	1	3	0	4	0	23	0	3	1	3	1	26
Quantidade de atrativos naturais	0	1	3	4	0	27	0	0	1	4	3	34
Quantidade de atrativos de infraestrutura	0	2	4	2	0	24	0	1	2	3	2	30
Qual o órgão concedente	3	3	2	0	0	15	0	1	3	2	2	29
Pesquisas científicas na unidade	3	1	4	0	0	17	3	4	0	0	1	16
Agenda do poder concedente sobre parcerias na unidade	2	2	1	2	1	22	0	1	4	1	2	28

Parcerias já presentes na unidade (como entidades do 3º setor etc)	1	1	0	5	1	28	0	2	4	1	1	25
Proximidade com a sede da empresa/ comunidade	3	2	1	2	0	18	1	4	1	1	1	21
Estruturação atual da unidade	1	0	2	5	0	27	1	1	4	0	2	25
Tamanho da área disponível para uso público	2	2	0	4	0	22	0	1	3	2	2	29
Organização do trade turístico da região	0	1	4	1	2	28	0	0	3	1	4	33
Perfil do visitante	0	1	3	3	1	28	0	0	3	4	1	30
Número de acessos possíveis na unidade	1	2	4	1	0	21	2	2	1	3	0	21
Tamanho da equipe necessária para gestão	0	1	3	1	3	30	0	1	1	4	2	31
Restrições do planos de manejo	1	0	1	2	4	32	1	0	3	1	3	29
Investimento necessário para estruturação	0	0	1	3	4	35	0	1	1	4	2	31
Grau de preservação ambiental da unidade	2	0	0	5	1	27	0	1	3	2	2	29

Os itens considerados de baixa relevância pelos gestores foram principalmente qual o órgão concedente e proximidade com a sede da empresa. Já os itens considerados de alta relevância foram principalmente o número de visitantes potencial, facilidade de acesso e investimento necessário para estruturação. Um dos gestores incluiu mais um elemento: “Potencial para incremento de serviços em ecoturismo de baixo impacto”.

Quando feita a mesma pergunta aos empresários, os itens menos relevantes na opinião dos mesmos foram se na unidade ocorriam pesquisas científicas e qual a proximidade com a sede da empresa/ comunidade. Já os itens considerados mais relevantes foram o número de visitantes atual e potencial e a quantidade de atrativos naturais.

O item “A organização do trade turístico” foi citada como importante por parte dos concessionários. Trade turístico é classificado segundo a BRASIL (2018) como:

São organizações privadas e governamentais atuantes no setor de "Turismo e Eventos" como os Hotéis, Agências de Viagens especializadas em Congressos, Transportadoras Aéreas, Marítimas e Terrestres, além de Promotores de Feiras, Montadoras e Serviços Auxiliares (tradução simultânea, decoração, equipamentos de áudio visuais, etc.)

Souza (2016), fez uma análise em diversos parques nacionais brasileiros, onde ele atribuiu indicadores para variáveis externas e internas relativas a atratividade turística de cada unidade. A partir da análise desses indicadores, ele atribuiu valores

a cada um, chegando a um valor final onde definia cada parque ao seu perfil e atratividade. Essas classes de uso foram classificadas de Primitivas que são áreas com pouca variedade cultural e natural, atratividade cênica local, conhecida apenas por pessoas do entorno, sem nenhuma característica especial, a Altamente Intensivas, que possuem uma excelente variedade cultural e natural, uma atratividade cênica internacional, conhecidas internacionalmente que oferecem uma grande variedade de atrações.

No seu resultado, os parques que receberam maiores valores nesse atributo são: PN da Tijuca e o PN de Brasília, altamente intensivo e intensivo respectivamente (SOUZA, 2016). Os altos valores encontrados nessa unidade estão mais relacionados propriamente com a sua localização- dentro de grandes centros urbanos, do que pelas características próprias da unidade e do trade turístico da região. Essas unidades não são como em outros casos, tais como o PN da Chapada dos Veadeiros, o principal atrativo da sua localidade, e mesmo assim, recebem um alto número de visitantes, devido ao perfil da cidade em que estão inseridas.

Dos parques cujo processo de concessão se encontra realizado ou em processo de: o PN da Serra dos Órgãos (concessionado), do Iguaçu (concessionado), Restinga de Jurubatiba (autorização), São Joaquim (autorização), da Chapada dos Guimarães (em processo de), do Itatiaia (concessionado) foram considerados intensivos na classificação final; PN Marinho de Fernando de Noronha (concessionado), dos Lençóis Maranhenses (autorização), da Chapada dos Veadeiros (concessionado) receberam a classificação de extensivos. O PN do Pau Brasil não se encontra presente nas respostas e os PEs de São Paulo e do Ibitipoca não fizeram parte da análise por se tratarem de parques estaduais (ICMBIO, 2017; SOUZA, 2016).

Porém, apesar de nenhum parque em processo de ser concessionado ter recebido classificação menor, diversos parques considerados intensivos, ainda não entraram em processo de concessão, tais como o PN da Serra da Bocaina, PN Serra do Itajaí, dentre outros (ICMBIO, 2017; SOUZA, 2016).

Tendo em vista o número de visitantes atuais, nem todos os Parques mais visitados estão na lista dos concessionados ou em processo. Os Parques Nacionais mais visitados do Brasil são em ordem de visitação: PN da Tijuca, PN do Iguaçu, PN de Jericoacoara, PN Marinho de Fernando de Noronha, PN da Serra da Bocaina e PN

de Brasília. Desses, o PN de Jericoacara e o PN da Serra da Bocaina ainda não se encontram na lista do ICMBio para o processo de concessão (ICMBIO, 2018).

Já o PN do Pau Brasil, concessionado, possuiu apenas 2.698 visitantes em 2017. Esse valor não retrata o potencial verdadeiro da unidade, visto que o mesmo só abriu em outubro de 2016 e ainda não é conhecido pelos visitantes da região. Apesar disso, por não apresentar um histórico de visitação consolidado, o seu processo de concessão, a depender da sua condução, poderia ser um processo de maior risco para o empresário, quando comparado, por exemplo, ao PN de Brasília, que já possui uma visitação alta estabelecida (ICMBIO, 2018). Vale ressaltar o papel da organização não governamental Conservação Internacional (CI), que atuou desde 2015 em um projeto de fortalecimento dentro dessa unidade, apoiando estudos e o planejamento para a execução desse processo.

O fato de uma UC conter ou não pesquisa científica se mostrou pouco relevante para a maioria dos respondentes, assim como a proximidade com a sede da empresa.

Restrições no Plano de Manejo devem também ser consideradas tanto por gestores, como por empresários. No PMIs do PE de Campos do Jordão, por exemplo, uma das áreas indicadas a ser concessionadas não estava zoneada como Uso Público e sim como Área de Recuperação no Plano de Manejo, não podendo, assim, ser incluída na área a ser concessionada (SECRETÁRIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017)

No PN da Chapada dos Veadeiros e no PE de Vila Velha existem restrições quanto ao limite máximo de usuários por dia no parque e no PE do Guartelá ao limite máximo de usuários em uma trilha específica. Todos esses itens precisam ser estudados pelos concessionários e melhor avaliados antes dos processos de concessão (ICMBIO, 2009; PARANÁ, 2017).

Já no PN do Iguaçu, o Espaço Santos-Dumont, que era constituído de uma torre de observação, foi licitado e contratado, mas posteriormente vetado no novo plano de manejo criando assim um impeditivo para a empresa ganhadora e sendo necessário uma recomposição econômico-financeira do contrato (GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006).

Em relação as medidas necessárias para garantir a qualidade da experiência do visitante pelo concessionário o item mais citado dentre os gestores foi “ Aumentar a infraestrutura de apoio a visitação”, seguido de “Controlar o número de visitantes”,

“Investir em educação ambiental com os visitantes”, “Monitorar os atrativos naturais” e “ Diversificar as opções de atrações para diferentes públicos”. Os gestores que optaram por outras opções, um disse que depende de cada contexto, não sendo possível responder e o outro mencionou que é preciso agir sempre em harmonia com a equipe de gestão (tabela 20).

Já quando perguntado aos empresários, o item mais mencionado foi “Aumentar o número de atrativos”, seguido de “Aumentar a estrutura de apoio a visitação”.

A mesma pergunta feita para o terceiro setor teve como item mais mencionado “Diversificas as opções de atrações para diferentes públicos” seguida de “Aumentar a infraestrutura de apoio a visitação”.

Tabela 20: Medidas que os concessionários devem tomar para manter a qualidade da experiência do visitante, de acordo com o gestores, empresários e o terceiro setor. Cada um pode escolher até três opções.

Medidas a serem tomadas pelo concessionário para garantir a qualidade da experiência do visitante	Gestores	Empresários	Terceiro Setor
Aumentar a infraestrutura de apoio a visitação	4	6	6
Aumentar do número de atrativos (tais como abertura de novas trilhas)	1	7	2
Cobrar ingresso de entrada	1	0	0
Cobrar valores diferenciados para produtos mais privativos	1	1	1
Contratar uma equipe altamente capacitada	2	1	3
Controlar o número de visitantes	3	0	2
Diversificar as opções de atrações para diferentes públicos	3	2	7
Investir em educação ambiental com os visitantes	3	4	3
Monitorar os atrativos naturais	3	1	0
Outros	2	0	0
Restringir dias e horários de visitação	0	0	0

O item mais selecionado pelos empresários “ Aumentar o número de atrativos (tais como abertura de novas trilhas) ”, foi apenas selecionado por um gestor e por dois parceiros do terceiro setor. Essa diferença demonstra uma percepção diferente entre os atores do sistema. Aumentar o número de atrativos na maioria dos casos significa ampliar a área de Uso Público disponível para visitação, às vezes permitindo que um espaço que antes recebia um número limitados de visitantes, passe a receber visitação intensiva.

Outro item selecionado por três gestores, não foi escolhido por nenhum empresário e citado por dois parceiros do terceiro setor: “Controlar o número de visitantes”. Esse item muitas vezes pode gerar limitações na capacidade de receita do empresário e por isso provavelmente não foi considerado pelos mesmos.

Para o concessionário é melhor ter mais visitantes, diversificando a área de uso público do que restringir o número de visitantes, limitando a sua geração de receita. Muitos autores utilizam a capacidade de carga delimitando o número de visitantes em um atrativo (TEXEIRA; OLIVEIRA, 2015; LIMBERGER; PIRES, 2014.; TORRES, 2001, CIFUENTES, 1992), já outros autores defendem que outras variáveis podem ser mais importantes (DELGADO, 2007; TAKAHASHI, 1997). Existem muitas unidades que possuem atrativos com capacidade de cargas pré-estabelecidas em Planos de Manejos, o PN da Chapada dos Veadeiros, por exemplo, possui uma capacidade de carga diária. Esse valor pode restringir o retorno financeiro do parceiro privado caso seja aberto um processo de concessão, ou recair no preço do serviço ou ingresso para garantir o retorno financeiro do concessionário. Tal medida pode impactar futuros contratos, inclusive reduzindo a contrapartida oferecida ao órgão gestor.

O Parque estabelece como capacidade de suporte das trilhas em 250 pessoas/dia para o roteiro dos Saltos e 200 pessoas/dia para o roteiro dos Cânions, o que significa que atualmente a Unidade recebe um máximo de 450 pessoas/dia, mais os condutores de visitantes e os visitantes da Trilha da Seriema. (ICMBIO, 2009)

Porém alguns gestores podem pensar, no entanto, que restringir o número de visitantes e não aumentar a área de uso público pode contribuir para a preservação da UC. Outro fator a ser considerado é que quanto maior a área de uso público e o número de visitantes diários na unidade, aumenta a demanda para fazer o controle e a gestão da visitação, o que, muitas vezes, é impossível para o órgão público, visto que seus recursos, tanto financeiros, como de equipe são limitados.

Leung e Marion (1999) propõem quatro estratégias espaciais para o manejo de visitantes em uma área protegida, sendo elas: divisão espacial (como zoneamento), contenção espacial (concentração dos visitantes a uma área específica), dispersão espacial (dispersar os visitantes evitando aglomerações) e configuração espacial (arranjo sensato da visitação).

Já um trabalho realizado por Park et al. (2008) é recomendado 5 diretrizes de manejo para áreas com visitação intensiva: uma regulação obrigando os visitantes a se manterem nas trilhas, o controle desse regulamento de forma efetiva, cercamento

das áreas de margeamento de trilhas, desenho das trilhas, expandindo-as em áreas estratégicas e programas agressivos de educação e informação aos visitantes sobre o porquê de se manter dentro da área da trilha. Todas essas atividades podem ser realizadas pelo concessionário, reduzindo assim a necessidade de equipe interna do órgão público.

E Lime, Anderson e Wang (2000), sugerem 5 diferentes estágios para o processo de decisão para fazer a gestão de problemas na experiência do visitante. São eles: Reconhecimento do problema, Especificação do Problema, Seleção estratégica e Tática, Implementação do Plano e Monitoramento. Esse trabalho demonstra que a estratégia não pode ser definida e implementada exclusivamente pelo parceiro privado ou público e que não existe uma estratégia única a ser implementada para todas as unidades. São necessários diferentes *stakeholders* e estágios para entender qual a experiência do visitante e como melhorá-la.

Existem diferentes formas de se garantir a experiência do visitante, porém para cada caso, é importante entender a especificação do problema, só assim o gestor ou empresa poderão encontrar as melhores soluções e evitar problemas como *overcrowding*.

Em relação a gestão do tempo empregado em cada atividade pelo gestor, a grande maioria gasta a maior parte do tempo em atividades administrativas, além do contrato de concessão, seguidos de atividades de conservação e de uso público (tabela 21).

Tabela 21: Pergunta realizada aos gestores da unidade sobre quanto tempo cada tipo de atividade demanda da sua rotina.

Como é realizada a gestão do seu tempo? (responder em % estimada)	Até 25%	25 a 50%	50%-75%	75%-100%
Atividades de conservação	2	4	2	0
Gestão do contrato com a concessionária/permissionária	7	0	1	0
Gestão do uso público da unidade	2	3	3	0
Atividades administrativas além do contrato de concessão	1	4	3	0
Outros	5	2	1	0

Como poucos gestores que já possuem contratos de concessão em sua unidade responderam, não é possível determinar se a gestão do contrato demanda

uma quantidade significativa de tempo dos mesmos, impedindo que eles se dediquem a outras atividades de conservação.

Uma, dentre as diversas justificativas, de se implementar processos de concessão em UCs, é pelo fato do gestor conseguir gastar menos tempo em atividades secundárias, tais como administrativas e conseguir ocupar mais seu tempo com atividades de conservação da natureza, consideradas como atividades fins (WYMAN et al., 2011).

Porém, Viveiros De Castro (2017), menciona que fiscalizar os contratos de concessão é muito trabalhoso, sendo 30% da equipe do PN da Tijuca atua basicamente na fiscalização de concessionários e que o Yellowstone National Park nos Estados Unidos possuem um escritório especializado em supervisão de concessionários com mais de 20 funcionários.

5.1.5. Riscos e desafios

Outra questão levantada junto aos gestores foi quais os principais desafios para monitorar o contrato da concessionária. A resposta mais mencionada foi a “Escassez de equipe” seguida de “Falta de conhecimento técnico específico em gestão de contratos”(tabela 22).

Tabela 22: Desafios para o monitoramento dos contratos de concessionários e permissionários. Os gestores puderam escolher três opções.

Desafios para monitoramento dos contratos	
Escassez de equipe	7
Falta de conhecimento técnico específico em gestão de contratos	4
Visão de lucro exclusivo dos concessionários	2
Escassez de tempo	1
Escassez de recurso financeiro	1
Resultados concretos de conservação são mensuráveis apenas a longo prazo	1
Contratos foram elaborados com pouco detalhamento	1
Falta de transparência da concessionária	1
Diálogo com a concessionária	0
Falta de procedimento de monitoramento	0
Falta de qualificação técnica da concessionária	0
Contratos foram elaborados com muito detalhamento	0
Outro	3

Três gestores citaram o item “Outros”, um incluiu a seguinte observação: “não há procedimento institucional para algumas ações de monitoramento e sanções

necessárias”. Já outro gestor mencionou sobre o “diálogo com a concessionária, a formatação do mecanismo de monitoramento (termo de referência) e a disponibilidade de tempo e equipe”. O outro gestor citou que o seu parque ainda não possuía concessões, então ele baseou a sua resposta como se a concessão fosse implementada hoje.

A escassez de equipe de apoio nas UCs brasileira é mencionada em diversos trabalhos diferentes (FONTOURA, 2014; MEDEIROS; YOUNG, 2011; SANO, 2007; HENRY- SILVA, 2005). Muitas unidades não possuem sequer a quantidade de funcionários mínima para realizar ações simples de gestão, quanto mais para fazer a gestão de contratos com parceiros privados e monitorar os impactos causados pela visitação. Segundo Medeiros e Young. (2011) em 2010 existia um funcionário para cada 18.600 ha de áreas protegidas. Como aportar sobre eles ainda a responsabilidade de monitoramento dos contratos?

Em 13 de julho de 2018, uma Instrução Normativa foi criada, regulando como seriam feitos os planejamento, fiscalização e monitoramento do contrato de concessão. A partir dessa Instrução, ficou regulamentado que deverá ser formado uma Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual, que faria o monitoramento do contrato de concessão. Essa comissão será formada por diversos membros que fiscalizarão diferentes áreas de trabalho (ICMBIO, 2018).

Com essa Instrução Normativa, a gestão do contrato passa a ficar mais descentralizada não dependendo exclusivamente do monitoramento do gestor da unidade e passando a contar com o apoio de diversos outros atores dentro do órgão gestor. Dessa forma, ela também possivelmente reduz o tempo que o gestor da unidade é demandado na gestão do contrato, possibilitando o mesmo a focar em outros aspectos ligados à área de conservação.

Quanto aos principais riscos para uma UC que possua delegação de serviços de uso público as respostas dos gestores foram bastante variadas. O “Aumento de resíduos sólidos”, “O parceiro tende a colocar o lucro a frente da conservação” e a “Elitização da visitação” foram os mais mencionados. Dentre os gestores que optaram pela opção “Outro”, duas sugestões foram citadas: “A delegação pode contemplar operadores locais” e “O ativo ambiental e paisagístico (UC enquanto instrumento para sensibilização da sociedade) pode ser depreciado pela má gestão do Concessionário” (tabela 23).

A mesma pergunta foi realizada aos parceiros do terceiro setor que optaram em sua maioria por “Inaptidão na mensuração dos impactos a serem causados pela visitação” e “Recurso orçamentário abaixo do necessário para monitorar o contrato”.

Tabela 23: Principais riscos da delegação de serviços de uso público em UCs, segundo os gestores e terceiro setor(puderam escolher até três opções).

Principais riscos com a delegação de serviços de uso público?	Gestores	Terceiro Setor
Afugentamento da fauna nativa	1	1
Aumento de espécies invasoras	0	0
Aumento do impacto da visitação na unidade	2	3
Aumento dos resíduos sólidos	3	1
Deslocamento das comunidades do entorno	0	1
Elitização da visitação	3	3
Falta de controle do número de visitantes	0	0
Impacto negativo nos operadores locais	1	2
Inaptidão na mensuração dos impactos a serem causados pela visitação	2	4
O parceiro tende a colocar o lucro a frente da conservação	3	3
Outro	2	0
Recurso orçamentário abaixo do necessário para monitorar o aumento da visitação	1	1
Recurso orçamentário abaixo do necessário para monitorar o contrato	2	4

De acordo com Eagles (2013), ainda é preciso ampliar os estudos sobre os problemas gerados pelas parcerias em UCs, tais como a identificação de sucessos e fracassos dos diferentes modelos de gestão, uma compreensão melhor sobre o tipo de conhecimento técnico necessário para efetuar a gestão dessas unidades, como identificar o melhor método nas mais variadas circunstâncias, e compreensão sobre as expertises necessárias e programas de treinamentos necessários.

Já Riva e Weiss (2012) citam que as experiências no setor de saúde entre as parcerias público privadas têm mostrado que as mesmas podem se tornar uma grande aliada, dispendo de recursos, conhecimentos e instrumentos de gestão e que podem contribuir para efetividade da conservação de uma UC. E que a geração de receita pela prestação de serviços não deve ser considerada um problema para a conservação, podendo acelerar a disponibilização de infraestrutura, reforçar a gestão pública, gerar receitas adicionais, dentre outras.

Em um estudo realizado nos parques da Patagônia Argentina, é sugerido evitar concessões exclusivas, pois estas, de acordo com o texto, podem resultar em aumento dos preços e redução da qualidade dos serviços. O mesmo trabalho também sugere um monitoramento efetivo dos impactos causados pela visitação pelas concessionárias, prevenindo assim, o risco de danos irreversíveis (MARTIN e CHEHÉBAR, 2001).

Foi perguntado aos empresários quais os principais riscos ao se optar por investir no setor de delegação de serviços de uso público. Cada um poderia selecionar até três opções.

Os principais aspectos respondidos foram a instabilidade política e a falta de legislação específica para concessões em Parques. Seguidos de baixo amadurecimento do setor, risco de desequilíbrio econômico-financeiro e plano de manejo restrito, conforme pode ser observado na tabela 24.

Quando perguntado aos parceiros do terceiro setor, a grande maioria optou por “Risco de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato” e “ Falta de legislação específica para as concessões em parques”.

Tabela 24: Principais riscos do setor de concessões em UCs, segundo os empresários e o terceiro setor(os mesmos puderam escolher até três opções).

Principais riscos no setor de delegação de serviços de uso público em Unidades de Conservação?	Empresários	Terceiro Setor
Baixo amadurecimento do setor	3	1
Degradação do recurso natural	0	0
Dividir a gestão da unidade com o poder público	1	1
Escassez de recursos públicos para investimentos na unidade	1	0
Falta de conhecimento público sobre o setor	2	2
Falta de legislação específica para as concessões em parques	4	6
Instabilidade política	5	3
Outros	0	0
Plano de manejo desatualizado	1	0
Plano de manejo restrito	2	0
Posicionamento contrário da população do entorno no parque	1	1
Risco de desequilíbrio econômico- financeiro do contrato	3	7
Risco do não cumprimento da demanda estimada de visitantes	1	3

Esse posicionamento tão acentuado sobre a instabilidade política e a falta de legislação específica pode ser resultado das tentativas de estabelecer novas Concessões em PNs no ano de 2016. Na ocasião foi amplamente divulgado pelo ICMBIO o interesse em abrir processos de concessão em Parques Nacionais, tendo sido, inclusive, aberta licitação para dois Parques (de Brasília e do Pau Brasil), porém, os dois editais foram retirados de circulação após contestações do Tribunal de Contas da União (TCU) (ICMBIO, 2017).

Na ocasião, o governo lançou o que chamou de “Programa de Concessão de Serviços de Uso Público nas Unidades de Conservação”. Passados mais de um ano desde a abertura do programa, nenhuma unidade foi concessionada e todos os estudos e esforços realizados pelos empresários do setor, não tiveram qualquer retorno direto.

Esse tipo de conjuntura é inerente a um setor ainda imaturo, porém em nada contribui para os *stakeholders* que desejam investir no setor. Os empresários, como pode ser percebido pelo resultado do questionário, precisam perceber uma estabilidade política no setor. Quanto mais estável, mais atraente o mesmo será para outras empresas, permitindo editais mais concorridos e parcerias melhores estabelecidas.

Surpreende o risco de desequilíbrio econômico-financeiro não aparecer entre o mais citado por empresários e tão citado pelo terceiro setor, principalmente no contexto brasileiro, onde ainda possuímos poucos elementos para uma análise robusta de mercado. Talvez essa preocupação não seja a principal citada pelos empresários pois é possível durante os PMIs ou na consulta pública, influenciar nos editais de licitação, garantindo estratégias que diminuam o risco desse desequilíbrio.

Quando se trata do risco relacionado as instabilidades políticas e a falta de legislação específica, os empresários possuem menos ingerência sobre o tema, ficando a mercê do poder público, do momento político e da vontade de cada responsável no cargo.

O estado de São Paulo em junho de 2016 promulgou a lei nº 16.260 que trata do tema, tendo como objetivo facilitar e acelerar os processos de concessões nos parques estaduais. Como resultado, dois parques estaduais ao início de 2018 já estavam em consulta pública.

Em contrapartida, Fontin (2017)⁵, em um evento realizado em 2017 pelo SEMEIA intitulado “Parques do Brasil”, questiona a necessidade de aguardar a abertura de novos processos de concessões nacionais à espera de uma lei específica. Como já existe um robusto aparato de leis para concessões, as quais já atenderam processos realizados nos quatro parques nacionais já concessionados, esse conjunto de normativas deveria ser suficiente para amparar o órgão público federal a dar prosseguimento a novas concessões. Ela ainda sugere que a nova lei não traria impactos negativos, porém o poder público não deveria estagnar todos os processos em andamento, à espera da aprovação da mesma.

Fontin (2017) ainda considera plausível que a impugnação do edital do Parque Nacional de Brasília esteja relacionada a modelagem escolhida de uso público, ao invés de serviço público. Citando que o poder concedente precisa definir o formato jurídico a ser utilizado, não devendo aplicar modelos diferentes aos já utilizados e bem-sucedidos.

Posterior a data da resposta dos questionários feita pelos empresários, em 28 de maio de 2018, a lei nº13.668 entrou em vigor. Essa lei permitiu pelo novo aparato legal que o ICMBIO faça concessões de serviço de uso público a empreendedores privados.

Após a publicação dessa lei, tanto o PN do Pau Brasil como o PN da Chapada dos Veadeiros e PN de Itatiaia tiveram serviços de uso público concedidos a iniciativa privada, demonstrando, que a falta de lei estava de fato travando novas concessões de serviços.

Além disso, se perguntou aos empresários qual seria a principal opção para que o setor melhore e novamente a menção de uma Legislação específica para concessões de uso público em UCs foi o item mais citado entre os empresários.

A mesma pergunta foi feita aos parceiros do terceiro setor e o resultado foi muito semelhante, porém dois entrevistados optaram pela opção “Outros” e citaram: “Ampliar a compreensão do cenário, com modelagens sobre o impacto das parcerias para melhorar os serviços e contribuir com o desenvolvimento econômico local” e “A legislação não precisa trazer item fechados, mas pode esclarecer os procedimentos e formas de análise sobre a viabilidade das concessões”.

⁵ A palestra pode ser encontrada em: <http://www.semeia.org.br/evento-parques-do-brasil>

Tabela 25: Ações prioritárias que podem ser realizadas pelos órgãos gestores para melhorar o setor, de acordo com os empresários e terceiro setor.

Ação prioritária para a melhora do setor?	Empresários	Terceiro Setor
Abrir mais editais	0	0
Aumentar o investimento público nas unidades	1	0
Disponibilizar linhas de crédito específicas para o setor	0	0
Legislação específica para concessões de uso público em Unidades de Conservação	4	4
Maior estabilidade política	1	0
Melhor qualificação da equipe do poder público	2	2
Melhorar a opinião pública sobre o tema	0	0
Outros	0	2

Conforme mencionado anteriormente, em maio de 2018 foi sancionada uma lei, alterando a lei nº 15.516 de 28 de agosto de 2007, passando a vigorar um item específico referente a concessão em UCs:

Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Depois dessa alteração de lei, foram abertos em 18 de junho de 2018, para consulta pública os editais do PN dos Lençóis Maranhenses, de Jericoacoara, da Serra da Bodoquena e do Caparaó e os PN do Pau Brasil, do Itatiaia e da Chapada dos Veadeiros foram concessionados a iniciativa privada (ICMBIO, 2018).

A quantidade de respostas solicitando uma legislação específica para o setor, e a quantidade de abertura de editais a *posteriore* da regulamentação da mesma, demonstra que realmente o setor tinha a necessidade dessa legislação específica, trazendo mais segurança, tanto para os servidores públicos responsáveis pelo processo, como para os empresários da área.

Espera-se então que com a nova legislação, os editais tenham mais segurança jurídica e sejam menos passíveis de questionamentos no âmbito federal, garantindo assim processos mais transparentes e seguros a todos os *stakeholders*.

O estado de São Paulo aprovou a lei nº 16.260, de 29 de junho de 2016 que também traz subsídios para concessão de exploração de serviços nas UCs, dois parques do estado entraram em processo de concessão em 2017, PE da Cantareira

e de Campos do Jordão. Até outubro de 2018 os seus editais finais ainda não haviam saído, porém, eles passaram por PMIS em 2017 e por Consultas Públicas em 2018. A expectativa do setor é que até dezembro de 2018 as duas unidades já estejam concessionadas (SECRETÁRIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

Fica claro então, que é fundamental existirem mecanismos jurídicos nesse primeiro momento, apesar de outras concessões já terem sido estabelecidas por meio de mecanismos passados.

As organizações do terceiro setor são parceiros estratégicos para ambos os lados, tanto para os empresários, como para o órgão gestor, podendo contribuir significativamente para o setor. Quando perguntado a esses parceiros de que maneira eles poderiam contribuir, as opiniões foram diversas, sendo elas “capacitar gestores”, “influenciar os órgãos públicos”, “influenciar a opinião pública”, “contribuir com o debate e com o desenho de um bom modelo de concessão, considerando os diferentes perfis de UCs”, “esclarecer o papel das parcerias / atuar na gestão das UCs com parceiro do poder público” e

“ Existem diferentes papéis desempenhados pelo terceiro setor, cada qual com a sua importância para o desenvolvimento de políticas públicas para as UCs. O terceiro setor tem o potencial de ajudar de diferentes formas, principalmente no apoio ao debate com a sociedade civil. Não colocaria em termos de influenciar, porém de promover o diálogo”.

Tabela 26: Pergunta aos parceiros do terceiro setor sobre como essas organizações podem contribuir para melhorar as parcerias.

Contribuição das organizações do 3º setor para melhorar as parcerias	
Capacitar gestores	2
Influenciar os órgãos públicos	1
Influenciar a opinião pública	1
Financiar estudos de uso público nas Unidades	0
Financiar estudos econômicos- financeiros nas Unidades	0
Realizar eventos sobre o tema	0
Outros	4

As diferentes organizações que participaram das entrevistas atuam de diferentes maneiras dentro do setor. A SOS Mata Atlântica, por exemplo, realiza diferentes publicações sobre o tema, tais como a publicada por Hirota; Guimarães (2018, p.1):

A visitação aos parques nacionais é uma estratégia extremamente importante para engajar a sociedade e promover a sua reconexão com a natureza...tal como ocorre em outros setores da economia, as concessões têm se mostrado uma boa ferramenta para melhorar a infraestrutura de apoio à visitação nos parques, proporcionando maior conforto e qualidade na experiência dos usuários das UCs. As concessões também contribuem para diversificar o portfólio de roteiros e atividades possíveis nos parques, o que permite atrair um público cada vez mais diversificado e com diferentes interesses.

Publicações como essa ajudam a desmistificar o setor e trazer contribuições para a área.

Outro exemplo é o Instituto Semeia, que tem como causa “fomentar parcerias que abram caminhos para a união de esforços entre o setor público, a iniciativa privada e a sociedade civil”. Além do apoio na elaboração de diversos projetos em parceria com o setor público, ele ainda realiza anualmente o evento “Parques do Brasil”, um encontro para debater a conservação das unidades brasileiras e gerar desenvolvimento.

Já a Fundação Grupo o Boticário promove o Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. No ano de 2018 um dos simpósios tratava especificamente do ecoturismo como estratégia para a conservação, que apesar de não tratar especificamente das parcerias entre o setor público e o privado para os parques brasileiros, contribuiu para ampliar o diálogo sobre a importância desse tema entre diferentes atores do setor.

Trazer a discussão desse tema pelo terceiro setor é positivo pois geralmente é uma análise mais imparcial dos processos, podendo discutir falhas e aprimoramentos necessários. A contribuição dessas organizações pode ser significativamente ampla e trazer resultados positivos.

No próximo item serão apresentadas as análises sobre as melhores práticas presentes nas consultas públicas, editais e contratos de concessão em Parques Nacionais realizados no Brasil.

5.2. MELHORES PRÁTICAS EM EDITAIS E CONTRATOS

Este item apresenta uma análise das melhores práticas encontradas nos editais, consultas públicas ou contratos de concessão em Parques Nacionais brasileiros, buscando entender os pontos fortes e fracos desses documentos e fornecendo exemplos de boas práticas encontradas.

Foram analisados 21 diferentes documentos, destes, dois foram contratos assinados de concessão entre o setor público e o privado em PNs, cinco foram consultas pública abertas pelo poder público e 14 foram editais lançados que resultaram ou não em contratos assinados. Dos documentos 19 eram da autarquia federal- ICMBIO e dois estaduais, de São Paulo.

As boas práticas foram divididas em cinco grupos seguindo as descrições do Wyman et al. (2011): responsabilidades ambientais, responsabilidades sociais, qualificações da concessionária, responsabilidade legais e responsabilidades financeiras. Foram consideradas as boas práticas citadas no contrato como obrigatórias; ou as quais o concessionário obtivesse ganhos financeiros caso implementasse a mesma ou ainda que contassem para a ampliação de contrato do concessionário. Itens descritos como “recomendações” ou “preferencialmente”, por não garantirem a execução da prática, foram desconsiderados no preenchimento da planilha.

A tabela 27 apresenta um resumo dos resultados obtidos que estão completos no Anexo 04.

Tabela 27: Resumo dos resultados obtidos na análise de documentos referentes a processos de concessão no Brasil, sendo RA- Responsabilidades Ambientais; RS- Responsabilidades Sociais; QC- Qualificação da Concessionária; RL- Responsabilidades Legais e RF- Responsabilidades Financeiras.

UC	Ano	Documento Analisado	RA	RS	QC	RL	RF	Total
PN do Iguaçu	1998	Contrato II/1998 assinado entre IBAMA e Consorcio Satis	1	0	0	3	1	5
PN do Iguaçu	1998	Contrato I/1998 assinado entre IBAMA e Consorcio Satis	1	0	0	3	1	5
PN do Iguaçu	2002	Concorrência 02/2002 e Contrato nº 19/2002	3	0	3	3	1	10
PN da Serra dos Órgãos	2010	Edital de Concorrência nº 04/2010	1	0	2	3	2	8
PN da Serra dos Órgãos	2010	Edital de Concorrência nº 03/2010	2	0	2	3	2	9
PN da Serra dos Órgãos	2010	Edital de Concorrência nº 01/2010	1	0	2	3	2	8

PN do Iguaçu	2010	Edital de Concorrência nº 01/2010 e Contrato 01/2010	4	1	4	3	1	13
PN do Itatiaia	2010	Edital de Concorrência nº 02/2010	4	0	3	3	1	11
PN do Itatiaia	2010	Edital de Concorrência nº 01/2010	2	0	2	3	1	8
PN Marinho de Fernando de Noronha	2010	Edital de Concorrência nº 01/2010	2	1	3	3	1	10
PN da Tijuca	2012	Edital de Concorrência 01/2010	2	0	4	3	1	10
PN de Brasília	2017	Pregão Eletrônico 03/2017	3	0	1	3	1	8
PN do Pau Brasil	2017	Pregão Eletrônico nº04/2017	3	1	2	3	1	10
PE de Campos do Jordão	2018	Consulta Pública	3	2	2	3	1	11
PE da Cantareira	2018	Consulta Pública	3	2	2	3	1	11
PN da Chapada dos Veadeiros	2018	Edital de Concorrência nº 02/2018	2	3	3	3	1	12
PN da Serra da Bodoquena	2018	Consulta Pública	3	3	3	3	1	13
PN do Caparaó	2018	Consulta Pública	4	3	3	3	1	14
PN do Itatiaia	2018	Edital de Concorrência nº 03/2018	4	3	3	3	2	15
PN do Pau Brasil	2018	Edital de Concorrência 01/2018	2	3	3	3	1	12
PN dos Lençóis Maranhenses	2018	Consulta Pública	4	3	2	3	1	13

O documento analisado que teve o maior número de melhores práticas foi o “Edital de Concorrência do Parque Nacional do Itatiaia” aberto em 2018 com 15 boas práticas e o documento que teve o menor número foi o contrato assinado em 1998 no PN do Iguaçu com 5 boas práticas, porém nesse documento, duas informações sobre as Boas Práticas estavam indisponíveis para análise por não se tratar do edital, e sim do contrato assinado entre as partes.

Dos documentos analisados, nove resultaram em parceria entre o setor público e o privado, seis não resultaram em um contrato assinado e seis ainda estão em processo, devendo ser concluído nos próximos meses de 2019.

O tempo médio dos contratos com as possibilidades de expansão e com eventuais reajustes foi de 19 anos. Os documentos com opções de tempo mais longos foram os da Consulta Pública dos PEs de São Paulo, com duração de 20 anos prorrogáveis por mais 10 anos e 10 contratos tiveram a duração estipulada de 10 anos com possibilidade de expansão por mais cinco.

Em dois dos documentos analisados, o ganhador seria o que obtivesse a melhor técnica e preço, os demais documentos descreveram como ganhador o que apresentasse a melhor oferta financeira.

No estudo realizado por Wyman et al. (2011), as maiores fraquezas encontradas nos contratos de concessão analisados em diferentes países foram quanto as qualificações da concessão, suas responsabilidades legais e financeiras. Por outro lado, os maiores destaques foram responsabilidades ambientais e sociais. Nos documentos brasileiros analisados a maior fraqueza se encontrou nas responsabilidades sociais e o item que possuiu o maior número de boas práticas foi o de responsabilidades legais.

5.2.1. Responsabilidades ambientais

Incluir responsabilidades ambientais nos contratos de concessão através de práticas de turismo sustentável contribui para minimizar os impactos negativos da visitação e potencializar os positivos. Atividades e estruturas turísticas devem incluir padrões de sustentabilidade, demonstrando aos visitantes o compromisso com a proteção, tanto da gestão do parque como do operador turístico (WYMAN et al., 2011; EAGLES et al., 2002).

A tabela 28 apresenta um resumo dos resultados obtidos para o grupo de boas práticas relacionadas a responsabilidade ambiental de acordo com Wyman et al. (2011): a) desenvolvimento de infraestrutura, b) plano de monitoramento, c) uso de energias alternativas, d) gestão de resíduos e análise dos riscos.

Tabela 28: Resultados das responsabilidades ambientais encontradas por UC, sendo DI- Desenvolvimento de infraestrutura; PM- Plano de monitoramento; EA- Energias alternativas; GR- Gestão dos resíduos e AR- Análise de risco.

UC	Ano	Responsabilidades Ambientais					Total
		DI	PM	EA	GR	AR	
PN do Iguaçu	1998	Não	Não	Não	Sim	Não	1
PN do Iguaçu	1998	Não	Não	Não	Sim	Não	1
PN do Iguaçu	2002	Não	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Não	Não	Sim	Não	1
PN da Serra dos Órgãos	2010	Sim	Não	Não	Sim	Não	2
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Não	Não	Sim	Não	1
PN do Iguaçu	2010	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	4
PN do Itatiaia	2010	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	4
PN do Itatiaia	2010	Não	Sim	Não	Sim	Não	2
PN Marinho de Fernando de Noronha	2010	Não	Sim	Não	Sim	Não	2
PN da Tijuca	2012	Não	Sim	Não	Sim	Não	2

PN de Brasília	2017	Não	Sim	Sim	Sim	Não	3
PN do Pau Brasil	2017	Não	Sim	Sim	Sim	Não	3
PE de Campos do Jordão	2018	Não	Sim	Não	Sim	Sim	3
PE da Cantareira	2018	Não	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Chapada dos Veadeiros	2018	Não	Sim	Não	Sim	Não	2
PN da Serra da Bodoquena	2018	Não	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Caparaó	2018	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	4
PN do Itatiaia	2018	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	4
PN do Pau Brasil	2018	Não	Sim	Não	Sim	Não	2
PN dos Lençóis Maranhenses	2018	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	4

De acordo com os critérios de boas práticas utilizados, os editais do PN do Pau Brasil e da Chapada dos Veadeiros seriam bons exemplos da incorporação das responsabilidades ambientais; os concessionários seriam obrigados a assinar uma Declaração de Sustentabilidade Ambiental, no qual confirmam ter ciência da obrigatoriedade das declarações referentes ao artigo 6º da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que estabelece critérios, práticas e diretrizes de desenvolvimento sustentável.

Já no edital PN da Tijuca o ganhador a partir do terceiro ano, seria obrigado a obter a certificação ISO 14001 que especifica os requisitos do Sistema de Gestão Ambiental. Além disso, existe um item exclusivo citando as responsabilidades e obrigações ambientais da concessionária:

O Concessionário terá obrigações contratuais com relação aos cuidados ambientais em toda área utilizada para a implementação das atividades e serviços objeto da concessão. Entre estas obrigações estão o monitoramento ambiental, destinação de resíduos e limpeza das áreas limítrofes com a área utilizada e da estrada do Corcovado. Além disso, será responsável por realizar a poda periódica da vegetação que possa colocar o visitante em risco.

Desenvolvimento de infraestrutura

O desenvolvimento de infraestruturas como boa prática ambiental trata da obrigatoriedade da concessionária em adotar técnicas sustentáveis nas construções e manutenções de novas estruturas sob sua responsabilidade. O planejamento dessas estruturas envolve uma integração entre um design que atende necessidades sociais e ambientais, causando o menor impacto possível e preservando as características da área em questão (CEBALLOS-LASCURAIN,2001).

Editais e contratos de concessão devem conter especificações garantindo que o ganhador siga diretrizes mínimas ambientais para a construção e reforma de novas estruturas. É importante também que seja indicado ao concessionário os locais

permitidos de construção e as normas a serem seguidas, garantindo que essas sejam realizadas em locais com baixo impacto ambiental.

Dos editais analisados apenas quatro possuíam diretrizes de construções ambientais claras e obrigatórias. No edital de concorrência do roteiro turístico “Macuco”, no Pn do Iguaçu é requerida que todas as obras e adequações utilizem materiais de uso regionais, arquitetura vernacular e energia limpa. Além disso, no posto para lavagem dos veículos e equipamentos o concessionário é obrigado a prever a reutilização da água e implantar uma cortina verde.

E no edital de 2010 do PN do Itatiaia é informado que o concessionário deverá priorizar o uso de tecnologias ambientalmente saudáveis e os produtos de origem florestal deveriam ou ser de áreas de reflorestamento ou de práticas de manejo florestal sustentável.

No edital nº 3/2010 do PN da Serra dos Órgãos que tratava da concessão da Pousada “Refúgio do Parque” em uma das estruturas é citado que o concessionário deveria privilegiar o sistema *greenbuilding* de construção, focado no melhor uso dos recursos hídricos. Nele também é sugerido o uso de tapetes de fibras naturais para maior conforto térmico. E existe uma obrigatoriedade onde todos os materiais de acabamento deverão ser de baixo impacto ambiental e certificados.

Diversos documentos possuem menções a técnicas de construção sustentável, porém não sendo obrigatória a sua utilização, como no edital de 2018 do PN do Pau Brasil, no qual é apenas citado que são desejáveis a utilização de construções sustentáveis e adoção de energia solar, porém não é uma obrigação do contrato do mesmo.

E o edital do PN Marinho de Fernando de Noronha incluiu as seguintes especificações:

Os projetos de adequação/reforma destes PICs deverão prioritariamente empregar o uso de tecnologias sustentáveis para energia, tratamento de resíduos sólidos e líquidos, captação e utilização de água de chuva, conforto térmico, iluminação, mínimo impacto visual na paisagem natural e outros estipulados neste documento. Sua adequação/reforma deverá seguir os moldes arquitetônicos e construtivos similares aos das atuais edificações, com a preocupação de aprimorar o uso e a qualidade dos espaços e serviços de atendimento aos visitantes. Inclui-se neste item a sinalização visual, para o público, de todas as tecnologias utilizadas.

Plano de monitoramento

A elaboração do plano de monitoramento envolve estabelecer parâmetros para mensurar de que forma a parceria está sendo desenvolvida. Esse monitoramento

pode ir de questões mais simples, tais como o número de visitantes diários e a mensuração do tempo da visita até um cálculo do impacto econômico do turismo na região (EAGLES; MCCOOL, 2002).

Nos editais devem constar como serão realizados e de quem será a responsabilidade de realizar o monitoramento do impacto da visitação, garantindo que a presença da concessão não traga grandes distúrbios ambientais e benefícios aos visitantes.

Dentre os documentos analisados, apenas 5 não continham critérios claros de monitoramento do contrato e 16 especificavam quais parâmetros seriam monitorados, o responsável por isso e de que forma seria dado esse monitoramento. Como no edital de 2018 do PN do Pau Brasil, no qual descreve que o concessionário deveria efetuar uma pesquisa de satisfação do visitante avaliando diversos aspectos quanto a qualidade da visitação. Já no PN da Tijuca, o concessionário deveria apresentar relatórios de monitoramentos a cada seis meses da qualidade da visitação, tratamento dos resíduos, segurança das atividades, qualidade e condições das estruturas e equipamentos e qualidade dos serviços.

Já na Consulta Pública do PE de Campos do Jordão o concessionário deveria criar e operacionalizar um sistema de indicadores para monitoramento da visitação e apresentar anualmente os registros e resultados.

Nos editais do PN da Serra dos Órgãos de 2010, é mencionado que: “O concessionário deverá apresentar periodicamente relatórios financeiros, ambientais, de qualidade da visitação, bem como outros que lhe sejam exigidos”, porém não está claro se eles servirão como critérios de monitoramento. A menção sobre monitoramento no documento feita é apenas que deverá ser designada uma comissão de acompanhamento da execução contratual, onde será feito um monitoramento da qualidade dos serviços prestados.

No edital do processo de concorrência 002/2002 que tratou da proposta de concessão de uso de uma área no PN do Iguaçu para atividades recreacionais e esportivas o concessionário deveria apresentar um programa de monitoramento mensurando o impacto das atividades nos paredões de rochas basálticas.

Além de ter que realizar um plano de monitoramento, é importante que tanto o concessionário, como o órgão gestor comuniquem de forma eficiente para os visitantes, comunidade do entorno, comunidade científica, dentre outros, quais são os

resultados desse monitoramento. Aumentando, dessa forma, a transparência dos benefícios ou problemas gerados pela concessão e a conscientização do visitante e do público em geral sobre esses processos.

Energias alternativas

Estimular o uso de energias alternativas e renováveis, tais como de fontes solares ou eólica é o ideal para a maioria dos parques. Porém, não apenas isso, sendo importante também estimular a redução do consumo de energias de fontes não renováveis prevendo soluções econômicas. Muitas das áreas a serem contempladas para uso público nos parques, possuem acesso complicado, facilitando ainda mais o uso dessa fontes de energia e evitando o uso de fontes tais como o óleo diesel (EAGLES; MCOOL, 2002).

Além disso, é interessante estimular que as construções possuam práticas alternativas de construções, objetivando reduzir a necessidade de energia elétrica, tais como permitir a circulação de ar, privilegiando a insolação e ventilação natural, telhados verdes e o uso de energia solar (CEBALLOS-LASCURAIN,2001).

Poucos dos editais contemplavam a obrigatoriedade de uso de energias alternativas, provavelmente por conta de o custo de implementação ser muito alto e porque a maioria das unidades já possuíam sistema de abastecimento de energia elétrica nas áreas principais de visitaçã- como centro de visitantes e lanchonetes.

Uma das melhores soluções apresentadas foram as dos editais do PN de Brasília e do Pau Brasil ambos de 2017, onde o concessionário que implementasse ações que contemplassem fontes e energias renováveis obteria pontos que o auxiliariam na obtenção da solicitação da prorrogação contratual. Nesse modelo, apesar da implementação não ser obrigatória, serviria como estímulo aos concessionários implementarem tais medidas. Além disso, no edital do PN de Brasília o concessionário deveria apresentar uma proposta para adequação de quiosques próximos a uma piscina conferindo maior conforto térmico aos usuários.

Na consulta pública do PN dos Lençóis Maranhenses é sugerido que o concessionário utilize sempre que possível energia solar, porém em algumas estruturas é especificado que a energia a ser utilizada deveria ser a solar, por meio de placas voltaicas.

Apesar da grande maioria dos documentos analisados não constarem essa obrigatoriedade, muitos dos mesmos citavam que o concessionário deveria priorizar

tal fonte de energia, tais como o edital do PN Marinho de Fernando de Noronha, que estipulava que os projetos deverão prioritariamente empregar tecnologias sustentáveis para energia. Muitos também continham obrigatoriedades de ações a serem adotadas visando a redução de desperdício de energia, tais como o edital do Itatiaia de 2018.

Gestão dos resíduos

Com o aumento da visitação, ocorre conseqüentemente o aumento da geração de resíduos, sendo este um problema ocorrente continuamente em diferentes parques. O lixo gerado pela visitação precisa ser coletado, inclusive ao longo das trilhas e das áreas de uso público. A elaboração e implementação de um programa de educação ambiental, tanto com os visitantes como com os funcionários, pode despertar interesse para o assunto, aumentando a conscientização quanto a esse problema. A melhor maneira de fazer a gestão dos resíduos é desestimulando o seu uso ao máximo possível, porém apesar dessa redução sempre existirão resíduos a serem tratados e reciclados e que necessitam do uso de práticas biodegradáveis atuando diretamente na produção do lixo (EAGLES; MCOOL, 2002; CEBALLOS-LASCURAIN,2001).

É importante incluir programas de reciclagem, pelo menos dentro da unidade, estimulando a coleta seletiva. No entanto muitas cidades não possuem esse tipo de coleta podendo gerar um custo de introdução desse programa muito elevado para a concessionária (EAGLES; MCOOL, 2002).

Em todos os documentos analisados estava claro a obrigatoriedade do concessionário em realizar a coleta seletiva, de pelo menos, o resíduo gerado pela visitação, quando não dá unidade como um todo. Porém nem todos continham a obrigatoriedade quanto o tratamento de efluentes.

Como no edital de 2017 do PN do Pau Brasil, no qual o concessionário deveria promover acondicionamento e destinação adequada de resíduos, inclusive com separação entre orgânico e inorgânico na lanchonete o qual seria responsável pela gestão, porém nada é dito sobre o tratamento de efluentes provenientes da visitação. Quanto ao PN da Tijuca o concessionário precisaria apresentar um plano de operação das atividades apontando o sistema de saneamento básico e de coleta, reciclagem e armazenamento do lixo.

Já no edital do PN da Chapada dos Veadeiros o concessionário além da coleta seletiva dos resíduos sólidos também foi previsto a construção de um banheiro seco na área de camping. E no edital do PN de Brasília o concessionário seria responsável pela adequação do sistema de esgotamento sanitário e por todo resíduo gerado na área concessionada, devendo adotar melhores práticas, realizar coleta seletiva e sensibilização interna.

Análise de risco

A análise de risco pode também ser considerada uma avaliação dos impactos ambientais. Para poder mensurar os riscos com a implementação de uma parceria na unidade, é preciso estabelecer estudos prevendo futuros danos ao meio ambiente, nas comunidades do entorno, para os visitantes e para a sociedade em geral, cujo o objetivo é a partir dos resultados encontrado minimizar e mitigar impactos. O estudo também deveria conter aspectos financeiros (CEBALLOS-LASCURAIN,2001).

Essas análises podem ser realizadas através de estudos de impactos ambientais ou de proteção ambiental, planos de uso público e análises financeiras. Qualquer nova atividade introduzida, deveria ter um estudo dos potenciais efeitos e ações para evitá-lo, mitigá-lo ou atrasá-lo (WYMAN et al. 2011).

Dentre os documentos analisados, oito tiveram menções a estudos de impactos e obrigações para mitigá-los. Porém todos os parques brasileiros precisam ter plano de manejo para serem concessionados e a grande maioria dos mesmos possuem levantamentos bióticos, abióticos e culturais, possíveis impactos da visitação e como o órgão gestor deve agir. Sendo assim, apesar de não estarem contidas especificamente as análises de risco nos contratos de concessão, não necessariamente a entrada da concessionária causará impactos desconhecidos.

No edital do processo de concorrência 002/2002 que tratou da proposta de concessão de uso de uma área no PN do Iguaçu para atividades recreacionais e esportivas o concessionário deveria apresentar uma “descrição detalhada dos procedimentos de proteção e das medidas mitigadoras de eventuais danos ambientais causados pelas obras, em suas diferentes fases”.

Já na consulta pública do Parque Estadual de Campos do Jordão o concessionário deveria “executar as ações de mitigação de impacto necessárias, com base na performance dos indicadores, não se limitando a interdição de áreas ou atrativos”.

Já na Consulta Pública do PN da Serra da Bodoquena toda atividade que o concessionário desejar realizar deverá indicar os possíveis impactos ambientais e econômicos- financeiros das atividades.

Apesar disso, nenhuma das citações de análises de risco encontradas nos editais continham a necessidade de mensuração de possíveis impactos nas comunidades do entorno e formas de mitiga-los.

5.2.2. Responsabilidades sociais

Concessões podem prover uma ligação importante entre as comunidades do entorno, desenvolvimento socioeconômico e conservação da biodiversidade (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017). As comunidades precisam receber benefícios claros, sustentáveis e diretos da presença do turismo da região, e seu apoio é um elemento chave, devendo ser decisão da própria comunidade participar ativamente ou não dos processos de turismo na região (CEBALLOS-LASCURAIN, 2001; EAGLES; BOWMAN; TAO, 2001).

Algumas unidades brasileiras em processos de concessão ou já concessionadas estão localizadas em locais onde a comunidade do entorno é diretamente afetada pelo turismo na unidade, tais como no PN Marinho de Fernando de Noronha e o PN da Chapada dos Veadeiros. Sendo assim, esses processos podem afetar diretamente essas comunidades.

Já em outras unidades a visitação possui pouca relevância econômica para a cidade do entorno, tais como no PN de Brasília, onde o turismo na unidade pouco afeta a cidade de Brasília, não sendo este uma fonte de renda relevante para a região. Sendo assim, a concessão impacta menos os moradores da região que em outras áreas.

A tabela 29 apresenta um resumo dos resultados obtidos para o grupo de boas práticas relacionadas a responsabilidade social de acordo com Wyman et al. (2011): treinamento social, contratação de funcionários locais, avaliação da comunidade ou compartilhamento de receita e envolvimento do comércio local.

Tabela 29: Resultados das responsabilidades sociais encontradas por UC, sendo TS- Treinamento social; CFL- Contratação de funcionários locais; ACR- Avaliação da comunidade ou compartilhamento da receita; EVC- Envolvimento do comércio local.

UC	Ano	Responsabilidades Sociais				Total
		TS	CFL	ACR	EVC	
PN do Iguaçu	1998	Não	Não	Não	Não	0

PN do Iguaçu	1998	Não	Não	Não	Não	0
PN do Iguaçu	2002	Não	Não	Não	Não	0
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Não	Não	Não	0
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Não	Não	Não	0
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Não	Não	Não	0
PN do Iguaçu	2010	Não	Sim	Não	Não	1
PN do Itatiaia	2010	Não	Não	Não	Não	0
PN do Itatiaia	2010	Não	Não	Não	Não	0
PN Marinho de Fernando de Noronha	2010	Não	Sim	Não	Não	1
PN da Tijuca	2012	Não	Não	Não	Não	0
PN de Brasília	2017	Não	Não	Não	Não	0
PN do Pau Brasil	2017	Não	Sim	Não	Não	1
PE de Campos do Jordão	2018	Não	Não	Sim	Sim	2
PE da Cantareira	2018	Não	Não	Sim	Sim	2
PN da Chapada dos Veadeiros	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN da Serra da Bodoquena	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN do Caparaó	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN do Itatiaia	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN do Pau Brasil	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN dos Lençóis Maranhenses	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3

Como é possível observar na tabela 29, as boas práticas sociais passaram a ser mais implementadas com o passar dos anos, se tornando mais presentes especialmente nos processos abertos em 2018.

Treinamento social

Prover capacitação para membros da sociedade local é uma das maneiras de se integrar a sustentabilidade nos contratos de concessão. O concessionário poderá incorporar programas de educação ambiental, dentre outros para as pessoas do entorno (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017).

Dentre os documentos analisados, seis incluíam ou uma obrigatoriedade ou um benefício caso o concessionário realizasse cursos e palestras junto as comunidades do entorno.

No edital de 2018 do PN do Pau Brasil ocorre uma bonificação sobre o ágio da proposta entregue pelo concessionário caso ele capacite residentes do entorno em diferentes cursos, tais como gestão de resíduos sólidos, conservação ambiental, planejamento e gestão de negócios e mercado e vendas. Porém, é importante frisar que essa bonificação apenas ocorre quando existe um ágio sobre o valor mínimo da outorga e que a depender do número de concorrentes no dia da licitação, esse valor pode ser insignificante, não estimulando o concessionário a seguir essas diretrizes.

Contratação de funcionários locais

Incluir como obrigatório ou dar benefícios a concessionária caso a mesma inclua em seu corpo de funcionários pessoas das comunidades do entorno é considerada uma boa prática a ser implementada em contratos de concessão (WYMAN et al., 2011). Porém é importante que fique claro no contrato qual a porcentagem da equipe contratada precisa fazer parte da comunidade para que esse benefício seja gerado.

As concessões podem gerar diversos empregos na unidade. Em um estudo realizado por Wouters (2011) em três parques concessionados neo-zelandeses demonstrou que um dos parques gerou 450 novos empregos, outro 320 e no outro 53, porém ele não analisa quantos desses empregos foram direcionados as comunidades do entorno. Apesar disso, pode-se entender que provavelmente parte dessas vagas foram preenchidas por essas comunidades, visto o custo desnecessários de se trazer uma equipe de outra região.

Porém é importante ressaltar que nem sempre a geração de empregos é igual entre os gêneros. De acordo com um estudo realizado por Davidson & Black (2010) nos parques nacionais australianos, a maioria dos empregos são destinados ao gênero masculino e quando os cargos são destinados a mulheres possuem características estereotipadas como sendo femininas.

Dentre os documentos analisados, nove incluíram a previsão de algum benefício ou a obrigatoriedade de contratações de pessoas locais pela concessionária.

No edital do PN da Chapada dos Veadeiros o concessionário é obrigado a contratar pelo menos 30% de mão de obra local e caso esse número seja maior, ele ganha uma bonificação sobre o valor da outorga. Já no PN Marinho de Fernando de Noronha esse percentual aumenta para 65%.

Já o edital de concorrência nº1/2010 do PN do Iguaçu descreve: “Promover a contratação precípua de funcionários da região, em função de provisão de benefícios locais, que deverá ser um dos tópicos avaliados pela comissão de monitoria”. Porém este contrato não estipula a porcentagem de funcionários mínima que deveriam ser contratados da comunidade do entorno.

Contratar funcionários das comunidades do entorno traz benefícios diretos tanto para o concessionário como para o sucesso da implementação do processo.

Esses funcionários geralmente possuem um conhecimento maior sobre a área, trazendo a experiência local para o contrato, que muitas vezes é entre a unidade e uma empresa de outra localidade. Porém elencar essa contratação a uma bonificação pode ser apenas eficiente quando o parque é um dos principais atrativos e geradores de receitas da região; em locais onde existe uma heterogeneidade maior de atividades econômicas, a implementação dessa bonificação pode não trazer benefícios diretos para as comunidades do entorno e apenas reduzir a receita a ser obtida com a implementação da parceria.

Avaliação da comunidade ou compartilhamento da receita

A intensificação do turismo em uma região ocasionada pela introdução de uma parceria público privada pode gerar conflitos entre as comunidades do entorno e o visitante. Um dos principais aspectos para evitar os choques culturais entre o turista e a comunidade e vice-versa é entender as considerações quanto aos aspectos culturais das comunidades do entorno e realizar avaliações das mesmas sobre como o processo está afetando-a. Além disso, os planos de manejo das unidades devem incluir os riscos da introdução e aumento do turismo nessas comunidades, analisando impactos negativos e positivos ao meio e garantindo que os benefícios gerados sejam de longo prazo, trazendo sustentabilidade para a região e que os malefícios sejam estudados e mitigados(WYMAN et al., 2011; CEBALLOS-LASCURAIN, 2001).

Na Instrução Normativa nº7 de 2017 do ICMBIO que estabelece diretrizes para a elaboração e revisão de Planos de Manejo é assegurado a participação efetiva das comunidades tradicionais. E no mesmo deverá conter ainda a caracterização dos aspectos ambientais, históricos- culturais, políticos- institucionais e de gestão do entorno da UC. Porém nada é mencionado sobre os impactos que o turismo pode gerar nessas comunidades e sobre um plano de ação para incluir as mesmas nessas atividades.

Apenas dois contratos continham a previsão da avaliação das comunidades do entorno sobre a concessão e nenhum contrato previa o compartilhamento direto da receita obtida com a concessão para a comunidade do entorno. Como ainda existem muitos problemas financeiros dentro dos órgãos ambientais brasileiros e pouco acesso a recursos, dificilmente contratos de concessão recentes preverão o compartilhamento de receita com as comunidades, sendo o recurso gerado com a concessão direcionado para o órgão gestor.

Na Consulta Pública de 2018 do PE de Campos do Jordão um dos indicadores que a concessionária deveria cumprir era a efetividade na satisfação da comunidade, no qual a concessionária deveria realizar um programa de pesquisa, apontando possíveis pontos falhos e recomendações de melhorias. Além deste, outro indicador era medir a capacidade de atendimentos as necessidades da comunidade do entorno, precisando medir o nível de satisfação geral da comunidade em relação aos encargos da concessionária.

É possível compreender pela análise dos documentos como esse item ainda é pouco valorizado nas elaborações de processos de parcerias. Isso pode ser referente ao custo dessas avaliações para o concessionário. De qualquer forma, mesmo que o concessionário não consiga arcar com os custos dessas análises, seria interessante estimular pesquisas científicas nessas comunidades, desde o momento da implementação da parceria até o seu termino, compreendendo quais as percepções das mesmas e como elas se alteraram ao longo do tempo, buscando alterações em futuros contratos.

Envolvimento do comércio local

Promover o comercio local e entender oportunidades potenciais para integrar a cultura local e atividades culturais ao produto turístico de maneira respeitosa é uma das maneiras de assegurar um turismo sustentável (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017).

Dos documentos analisados, oito possuíam alguma diretriz relacionada a obrigatoriedade ou bonificação caso a concessionária envolvesse ou priorizasse o comercio local nos produtos oferecidos durante a sua gestão. Além desses oitos mencionados, alguns documentos citavam como interessante a priorização da compra desses produtos, porém sem vincular qualquer obrigação a concessionária.

No edital nº1/2010 do PN da Tijuca, no qual existe uma menção que na venda de produtos e serviços, deveria envolver produtos das comunidades locais, porém não são estipulados valores mínimos e não é colocado como uma obrigatoriedade clara.

E no edital do PN de Brasília onde existe uma clausula que se refere aos alimentos utilizados na lanchonete do parque, informando que o concessionário deveria utilizar preferencialmente os provenientes de agricultura familiar, porém não é citada qualquer obrigatoriedade quanto a isso, cabendo então ao concessionário optar por utiliza-los ou não.

No entanto, nos editais de 2018 do PN do Pau Brasil e do PN da Chapada dos Veadeiros, apesar de não ser obrigatório, o concessionário recebe uma bonificação caso compre até 20% dos produtos utilizados na unidade de pequenos produtores locais.

A Consulta Pública de 2018 do PE de Campos do Jordão estipula claramente a importância do desenvolvimento local, sendo este um dos indicadores de desempenho que a concessionária deveria cumprir. Ela seria obrigada a contribuir para a efetividade do encadeamento produtivo de valor regional, onde ela deveria ajudar projetos a serem incubados por investidores ou ela mesmo incubá-los. Além disso, a mesma deveria criar uma infraestrutura dentro da unidade para realizar atividades de capacitação de novos negócios das comunidades do entorno e incentivar a criação de novos negócios que enfatizem o uso racional dos recursos naturais e a valorização da biodiversidade.

5.2.3. Qualificações da concessionária

É importante garantir que a concessionária ganhadora do contrato consiga cumprir alguns requisitos para a operação do mesmo, garantindo assim que o contrato seja cumprido integralmente e da melhor forma possível. Desta forma, podem ser requeridas algumas pré-qualificação aos interessados potenciais. Estas podem ser bastante específicas ou bastante genéricas e serem referentes a diferentes áreas de atuação (WYMAN et al., 2011; EAGLES et al. 2009).

Como o mercado brasileiro ainda é muito imaturo, provavelmente existe uma dificuldade em encontrar concessionárias altamente qualificadas para a operação de uso público nos parques brasileiros. Além disso, devido a necessidade de expandir o mercado e ter novos empresários interessados em atuar no setor, seria interessante nesse primeiro momento as qualificações não seguirem os mesmos padrões de países que já possuem o mercado mais consolidado.

No edital de concorrência do roteiro turístico “Macuco” era necessário que a empresa comprovasse diversos itens, englobando: operação turística de transporte fluvial de passageiros; operação turística de rafting, operação turística de cachoeirismo e rapel, operação em UCs e experiência com operação náutica turística em condições similares às do rio Iguaçu com embarcações motorizadas e rafting. Essas diferentes experiências provavelmente limitaram consideravelmente o número de concessionárias interessadas a se habilitarem no processo.

Porém alguns indicadores mais genéricos já são usados em contratos brasileiros para garantir que a operação da unidade seja bem gerida, assegurando que não ocorram perdas financeiras ao órgão gestor e que o interessado tenha habilitações básicas de operação turísticas.

A tabela 30 apresenta um resumo dos resultados obtidos para o grupo de boas práticas relacionadas a qualificação da concessionária de acordo com Wyman et al. (2011): capacidade financeira, experiência com turismo, nível de treinamento e habilidades linguísticas.

Tabela 30: Resultados das Qualificações das concessionárias encontradas por UC, sendo CF- Capacidade financeira; ET- Experiência com turismo; NT- Nível de treinamento e HL- Habilidades linguísticas.

UC	Ano	Qualificações da concessionária				Total
		CF	ET	NT	HL	
PN do Iguaçu	1998	Indisponível	Indisponível	Não	Não	0
PN do Iguaçu	1998	Indisponível	Indisponível	Não	Não	0
PN do Iguaçu	2002	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Sim	Não	Sim	2
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Sim	Não	Sim	2
PN da Serra dos Órgãos	2010	Não	Sim	Não	Sim	2
PN do Iguaçu	2010	Sim	Sim	Sim	Sim	4
PN do Itatiaia	2010	Não	Sim	Sim	Sim	3
PN do Itatiaia	2010	Não	Sim	Não	Sim	2
PN Marinho de Fernando de Noronha	2010	Sim	Sim	Sim	Não	3
PN da Tijuca	2012	Sim	Sim	Sim	Sim	4
PN de Brasília	2017	Sim	Não	Não	Não	1
PN do Pau Brasil	2017	Sim	Não	Não	Sim	2
PE de Campos do Jordão	2018	Sim	Sim	Não	Não	2
PE da Cantareira	2018	Sim	Sim	Não	Não	2
PN da Chapada dos Veadeiros	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN da Serra da Bodoquena	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN do Capará	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN do Itatiaia	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN do Pau Brasil	2018	Sim	Sim	Não	Sim	3
PN dos Lençóis Maranhenses	2018	Sim	Sim	Não	Não	2

A experiência com turismo foi a boa prática referente a qualificação da concessionária mais presente nos documentos analisados. Observou-se também que não ocorreu aumento na quantidade dessas boas práticas exigidas no decorrer dos anos, sendo um contrato de 2010 e outro de 2012 os com o maior número de qualificações necessárias para a participação do contrato.

Capacidade financeira

A capacidade financeira trata da necessidade de comprovação de uma determinada quantia de capital pela concessionária para concorrer ao edital. Geralmente esse valor é referente ou a uma porcentagem do valor total do contrato ou do valor estimado de investimento. Isso é solicitado pois o governo precisa garantir que a concessionária tenha capacidade financeira, em especial nos primeiros anos de contrato, onde a maior parte dos investimentos estão concentrados e o retorno financeiro ainda não é substancial para cobrir todos os custos operacionais, reduzindo o risco de quebra de contrato e falência da concessão.

Porém a depender do valor de comprovação solicitado, essa comprovação pode afastar pequenas empresas locais que possuem um pequeno patrimônio líquido e capital de giro. Uma das soluções para isso, seriam as mesmas criarem um consórcio com empresas maiores de outras localidades, sendo elas responsáveis pela comprovação de capital, enquanto as empresas locais menores trazem a expertise da região.

Dos contratos analisados, apenas cinco não possuíam essa obrigatoriedade no documento, além disso, dois não tinham essa informação disponível, pois não se tratavam de editais e sim de contratos já assinados.

No edital do PN de Brasília, a empresa que desejava concorrer precisava comprovar o patrimônio líquido de pelo menos 10% do valor estimado de contratação e Capital de Giro de 16,66% do valor estimado para contratação, porém, microempresas e empresas de pequeno porte podiam participar do pregão.

Já no edital do processo de concorrência 002/2002 que tratou da proposta de concessão de uso de uma área no PN do Iguaçu para atividades recreacionais e esportivas foi exigido que o patrimônio líquido do interessado fosse de no mínimo 5% do valor estimado de contratação.

No edital do PN da Chapada dos Veadeiros era necessária a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis comprovando a boa situação financeira da empresa. Além disso, a proponente deveria declarar que dispõe ou teria capacidade de obter recursos financeiros para cumprir as obrigações de aporte de recursos.

Contratos com valores estimados maiores deveriam conter obrigações quanto a capacidade financeira maiores; contratos menores, que possuem uma necessidade

de investimento menor e custos de operação também menores, deveriam conter obrigações mais simples, permitindo a entrada de empresas menores nos processos.

Experiência com turismo

A empresa que será a futura operadora da unidade deverá lidar principalmente com atendimento ao público e deverá prestar um serviço de qualidade garantindo uma positiva experiência do visitante. Garantir que a empresa possua uma prévia experiência com turismo contribui para a possibilidade de a mesma realizar um melhor atendimento ao público, especialmente nos primeiros anos da concessão. Por exemplo, em 2004, na África do Sul, em um contrato feito entre o SANParks e uma empresa para operar dentro do Kruger Park, a empresa ganhadora não tinha experiência suficiente, resultando em um péssimo serviço ao consumidor no primeiro ano. O SANParks então entrevistou e fez um programa com 12 pontos de intervenção, resultando inclusive na troca de diversos diretores da empresa ganhadora (FARLAM, 2005).

Dos documentos analisados, 17 continham como obrigatoriedade para habilitação técnica algum tipo de experiência prévia e dois documentos não possuíam essa informação disponível por se tratarem de contratos já assinados e não de editais.

No edital do PN do Pau Brasil de 2018 o interessado teria que provar que tinha pelo menos três anos de operação em Atividades de Cobrança de Ingressos. No edital do PN da Tijuca o interessado precisou comprovar atuação em hotelaria na categoria cinco estrelas, transporte turístico, cobrança de ingressos e controle de acesso e serviços de estacionamento.

Já no PN da Chapada dos Veadeiros os interessados tiveram que comprovar pelo menos três anos de operação na prestação de serviços de bilhetagens ou serviços turísticos.

E no edital nº 3/2010 do PN da Serra dos Órgãos que tratava da concessão da Pousada “Refúgio do Parque” o interessado deveria apresentar um atestado de Capacidade Técnica de itens como experiência em hotelaria na categoria mínima de três estrelas e restaurantes.

Na Consulta Pública do PE de Campos do Jordão o interessado deveria entregar um atestado de experiência na operação ou exploração comercial destinado a turismo, comércio ou lazer que tivesse recebido pelo menos 10% de toda a visitação da unidade no ano de 2016.

Diversos dos editais verificados possuíram uma especificação diferente e a experiência requerida geralmente é ligada a principal atividade geradora de receita a ser operada pela interessada, não sendo necessário comprovar experiência em todas as atividades da qual trata o edital. Por exemplo editais onde a atividade principal é a bilheteria, o interessado precisaria comprovar experiência apenas com a bilheteria ou atividades semelhantes. Porém muitas vezes o mesmo edital também trata da operação de serviços de lanchonete e de loja de conveniência e não é necessária a comprovação da experiência da interessada com as mesmas. Isso ocorre porque esses serviços podem ser terceirizados pela concessionária por não ser a principal atividade, ou seja, não é a mesma que o opera, fazendo parcerias com empresas mais experientes na área.

Porém, em muitos editais, as empresas subcontratadas precisam também comprovar experiências adicionais as da empresa concessionária, tais como no edital de concorrência 01/2010 do PN do Itatiaia onde a subcontratada deveria comprovar experiência anterior no objeto que iria executar.

Nível de treinamento

Garantir que as concessionárias contratem uma equipe com um nível de treinamento específico pode contribuir para a realização de um contrato melhor executado. Sendo assim, os contratos de concessões podem incluir como critério de aprovação que uma porcentagem dos funcionários a serem contratados para operar na unidade tenham um determinado nível de formação acadêmica, como por exemplo, na Costa Rica, onde a maioria dos funcionários precisam pelo menos serem formados no 2º grau (WYMAN et al., 2011).

Dentre os documentos analisados, apenas quatro tinha menções específicas a necessidade de contratação de profissionais formados em uma área específica. Os demais não tinham qualquer tipo de obrigatoriedade relacionado a esse tema. E nenhum contrato estabeleceu critérios específicos para todos os funcionários a serem contratados, apenas determinou que dentre os funcionários, alguns deveriam possuir algum tipo de qualificação.

No edital do PN da Tijuca foi solicitado que na equipe profissional existisse no quadro permanente pelo menos um profissional de nível superior ou outro detentor de atestado com atuação de gerenciamento em hotelaria, transporte turístico, cobrança de ingressos e controle de acesso e serviço de estacionamento.

Já no edital do processo de concorrência 002/2002 que tratou da proposta de concessão de uso de uma área no PN do Iguaçu para atividades recreacionais e esportivas, foram exigidos funcionários com diferentes experiências, tais como o coordenador de escalada com pelo menos cinco anos de experiência. Além deste, foi solicitado um profissional formado em educação física com experiência de no mínimo dois anos, seis escaladores com experiência mínima de dois anos e para o cargo de coordenação administrativa-financeira um administrador de empresas ou economista. Porém o interessado deveria comprovar que os mesmos já estavam contratados no momento de habilitação da proposta, então, caso a concessionária interessada não tivesse os mesmos em seu quadro, teria que contratá-los e se perdesse a concessão, teria que os demitir na sequência, onerando-a.

Habilidades linguísticas

Muitos contratos provisionam que parte da equipe a ser contratada, em especial aquela que lidará diretamente com o público, seja, pelo menos bilíngue, contribuindo, dessa forma, para um melhor atendimento dos turistas estrangeiros.

Dos documentos analisados, 14 possuíam essa obrigatoriedade. A grande maioria se tratando de inglês. Porém alguns dos contratos que não possuíam esse item como obrigatório, ao menos citavam que algumas informações disponibilizadas ao público deveriam estar em pelo menos dois idiomas, tais como o website e o cardápio da lanchonete.

No edital de 2018 do PN do Pau Brasil o concessionário seria obrigado a contratar pelo menos um funcionário que tenha fluência em inglês para a lanchonete, loja, bilheteria, tirolesa e passarelas suspensas. O contrato deixa a entender que cada uma dessas estruturas deverá ter um funcionário com essa habilidade linguística e não apenas um funcionário para todo o contrato, porém não está perfeitamente claro.

No edital do PN da Tijuca para a exposição permanente prevista no contrato seria necessária a contratação de uma recepcionista com noções básicas de inglês. E no contrato do PN do Iguaçu é apenas sugerido que preferencialmente sejam contratadas pessoas com conhecimento de inglês e espanhol.

Já no edital do PN da Chapada dos Veadeiros a menção feita quanto a contratação de um funcionário bilíngue é encontrada apenas nas infrações, sendo considerada a não contratação de pelo menos um funcionário para as atividades de

concessão que tenha fluência inglês uma infração de grau um, a mais leve e que pode ocasionar em uma multa de até 0,20% sobre o valor do contrato.

5.2.4. Responsabilidades legais

As responsabilidades legais são as obrigações legais previstas nos contratos entre o órgão público e o parceiro privado. Essas diretrizes precisam estar claras para ambas as partes no momento do leilão, contribuindo para um processo e uma execução de contrato mais transparente e segura.

É importante que exista uma autoridade representante garantindo que caso ocorra quebras de contratos, os mesmos possam ser cancelados e as penalidades aplicadas para ambas as partes (WYMAN et al., 2011; EAGLES et al. 2002).

A concessionária precisa estar familiarizada com as leis e regulamentações dos contratos de concessão, bem como com todas as cláusulas contratuais. Ela precisa entender suas responsabilidades perante a unidade e ao órgão gestor, como será feito o monitoramento do contrato, os riscos embutidos e penalidades previstas. Quanto mais transparente for o processo, menor o risco de problemas futuros (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2009).

A tabela 31 apresenta um resumo dos resultados obtidos para o grupo de boas práticas relacionadas a responsabilidades legais de acordo com Wyman et al. (2011): tempo de contrato, multas por atraso de pagamento, propriedade das construções, multas e sanções e danos a comunidade e ao ambiente.

Tabela 31: Resultados das responsabilidades legais encontradas por UC, sendo TC- Tempo de contrato; MAP- Multa por atrasos de pagamento; PC- Propriedade das construções; MS- Multas e sanções e DCA- Danos a comunidade e ao ambiente.

UC	Ano	Responsabilidades Legais				Total	
		TC	MAP	PC	MS		DCA
PN do Iguaçu	1998	15, reajustado para 22	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Iguaçu	1998	15, reajustado para 22	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Iguaçu	2002	10+5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Serra dos Órgãos	2010	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Serra dos Órgãos	2010	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Serra dos Órgãos	2010	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Iguaçu	2010	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Itatiaia	2010	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Itatiaia	2010	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN Marinho de Fernando de Noronha	2010	15 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Tijuca	2012	20+5	Sim	Não	Sim	Sim	3

PN de Brasília	2017	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Pau Brasil	2017	10 + 5	Sim	Não	Sim	Sim	3
PE de Campos do Jordão	2018	20 + 10	Sim	Não	Sim	Sim	3
PE da Cantareira	2018	20 + 10	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Chapada dos Veadeiros	2018	20	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN da Serra da Bodoquena	2018	20	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Caparaó	2018	25	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Itatiaia	2018	25	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN do Pau Brasil	2018	15	Sim	Não	Sim	Sim	3
PN dos Lençóis Maranhenses	2018	20	Sim	Não	Sim	Sim	3

As responsabilidades legais exigidas para os concessionários não sofreram alteração ao longo dos anos e o número encontrado se manteve igual. O tempo de contrato variou para cada documento analisado, porém percebeu-se que nos documentos dos parques nacionais analisados em 2018 não existem possibilidade de expansão contratual.

Tempo de contrato

O tempo de cada contrato pode variar a depender de diversos aspectos, tais como o tipo de parceiro e o tipo de concessão. Muitas vezes o contrato pode ter a possibilidade de renovação a depender do serviço que foi prestado nos anos anteriores. O tempo de contrato em alguns países também pode variar de acordo com a relação histórica do contratado. Em situações onde a necessidade de investimentos é maior, os contratos também tendem a serem maiores (GILROY; KENNY; MORRIS, 2013; ROSA, 2011; WYMAN et al., 2011).

As concessionárias preferem contratos com períodos maiores, buscando estabelecer o negócio, gerar retorno suficiente do capital investido inicialmente e ter o maior retorno financeiro possível. Já os gestores das unidades geralmente preferem contratos menores para manter uma maior flexibilidade (EAGLES et al., 2009).

A média de tempo de todos os documentos juntos analisados foi de 19,5 anos. Os contratos de menores tempo foram de dez anos, com possibilidade de expansão de mais cinco anos. Os documentos com tempos de contrato mais longos foram os dois do estado de São Paulo, por exemplo, na consulta pública do PE de Campos do Jordão o prazo da concessão será de 20 anos, porém o mesmo poderá ser prorrogado a critério do concedente para recomposição do equilíbrio econômico- financeiro do contrato, pelo prazo adicional máximo de dez anos.

Já na minuta de contrato do pregão eletrônico do PN do Pau Brasil o prazo de concessão estipulado era de dez anos, podendo ser prorrogado por mais cinco, caso os serviços prestados pelo concessionário tenham sido avaliados de forma satisfatória através de um monitoramento descrito no próprio documento. Alguns dos itens monitorados para aprovar a ampliação do contrato são: satisfação do visitante, cumprimento das obrigações ambientais, qualidade ambiental da operação, capacitação dos funcionários, dentre outros.

Vincular o aumento do prazo de contrato a critérios de sustentabilidade social e ambiental, bem como qualidade do serviço prestado pode ser um excelente estímulo para o concessionário cumprir com esses critérios de maneira mais séria e rigorosa. Além disso, pode contribuir para viabilizar financeiramente a implementação de práticas ambientais mais onerosas, que não seriam financeiramente interessantes para o concessionário dependendo do retorno.

Multa por atrasos de pagamento

Um dos mecanismos para estimular o concessionário a efetuar o pagamento das outorgas na data combinada é prever multas caso ocorra atraso nos pagamentos dos valores devido para o órgão gestor. As multas contribuem para garantir que o concessionário cumpra com as suas obrigações financeiras no prazo certo.

Todos os documentos analisados possuíam cláusulas especificando as multas caso a concessionária atrasasse as datas de pagamento da outorga.

No edital do PN da Tijuca, existem dois tipos de multas referentes ao atraso de pagamento ao poder concedente, uma, no valor de 10% sobre o valor a ser pago acrescido de juros de 1% ao mês referente as obrigações acerca da bilhetagem e outra de 1% ao mês de multa contratual por atraso de pagamento da contrapartida.

Já na consulta pública do PE da Cantareira é mencionado que:

A ausência de pagamento da OUTORGA FIXA na data em que devida caracterizará falta grave, e poderá ensejar a imposição de multa e a rescisão contratual, além de implicar a incidência de correção monetária e juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, calculado pro rata die, podendo o CONCEDENTE executar a GARANTIA DE EXECUÇÃO.

Propriedade das construções

É possível ou não compensar ao final do contrato as construções efetuadas pela concessionária. Esse pagamento pode ser realizado tanto pela concessionária que administrará o recurso posteriormente como pelo órgão gestor. A conta de

depreciação deve estar inclusa nesse valor e as regras precisam estar descritas previamente no contrato (WYMAN et al., 2011).

Em nenhum contrato analisado o concessionário teria direito a qualquer tipo de indenização sobre as construções ao final do contrato. No edital de concorrência do PN da Tijuca cita que:

Ao final da vigência do contrato, a CONCESSIONÁRIA deverá restituir à CONCEDENTE a propriedade arrendada, em perfeitas condições de uso, inclusive com as máquinas, equipamentos, utensílios e demais bens que lhe integrem, mediante termo circunstanciado informando o inventário dos bens e seu estado de conservação.

Essa diretriz é seguida em todos os contratos, onde não apenas a concessionária não tem qualquer restituição sobre as obras realizadas, como deve entregar ao poder concedente todos as construções objetos da concessão em perfeitas condições de uso, assim como materiais e equipamentos utilizados durante a operação.

Na consulta pública do PE de Campos de Jordão, por exemplo, mesmo que o concessionário não queira fazer uso de alguma das estruturas destinadas ao objeto da concessão, o mesmo deverá realizar a sua manutenção e entregar o bem reversível em perfeito estado de uso, analisados por uma comissão de desmobilização, porém nem todas as estruturas cedidas ao interessado estão próprias para uso. Ou seja, mesmo que o concessionário não faça uso de uma estrutura, o mesmo deverá realizar a sua manutenção e devolvê-la em boas condições para o órgão gestor ao término do contrato. Esse tipo de item acaba onerando o concessionário, pois o mesmo precisa investir na manutenção de imóveis que não são interessantes, não sendo utilizada por nenhum dos parceiros e apenas mantida para fins contratuais.

Além disso, no mesmo parque, muitas das estruturas a serem cedidas pelo órgão gestor atualmente estão em péssimo estado de conservação, não sendo possível fazer seu uso sem uma reforma significativa, mesmo assim, o edital prevê que o concessionário deverá realizar a devolução desse bem ao final de 20 anos de contrato da forma como foi encontrado.

Multas e Sanções

Diversas responsabilidades legais existem caso haja violações ou não cumprimento de itens contratuais, ocorrendo sanções a depender do grau de gravidade de cada uma, indo desde advertências até a ruptura do contrato e

declaração de idoneidade. Essas penalidades devem estar claramente especificadas no contrato, tendo o concessionário o direito a defesa. Esses elementos são importantes para garantir a qualidade do serviço ao visitante e a sustentabilidade da área (WYMAN et al., 2011; EAGLES et al. 2009).

Todos os documentos analisados possuíam itens relacionados a multas ou sanções em seus documentos, demonstrando ser uma prática comum nos contratos de concessão elaborados no Brasil.

No edital do PN do Pau Brasil e da Chapada dos Veadeiros existe um quadro com diversas descrições, bem como respectivos valores de infrações, que se cometidas pelo concessionário são passíveis de multas. Como por exemplo deixar de cumprir condicionantes ambientais e medidas compensatórias de licenças ambientais, que gera uma multa de até 1,4% sobre o contrato.

No edital do PN da Tijuca, as sanções são classificadas por grau, indo de um a seis, variando sobre o valor da multa. Por exemplo, no grau um a multa corresponderá a 0,2% do valor do contrato e no grau seis corresponderá a 5,0% do valor do contrato. Um exemplo de item de grau seis mencionado no contrato é: “Permitir situação que crie a possibilidade de causar dano físico, lesão corporal ou consequências letais”.

Estabelecer essas diretrizes antes da assinatura do contrato pode ser interessante pois colabora para uma maior transparência entre o poder público e o ente privado, podendo facilitar as aplicações dessas sanções caso a concessionária deixe de cumprir com o combinado. Além disso, permite reduzir a responsabilidade do poder público em caso de ocorrências realizadas pelo ente privado, tais como, por exemplo, no edital de 2010 do PN Marinho de Fernando de Noronha, no qual, se o concessionário deixar de efetuar qualquer pagamento ou encargos aos seus funcionários, existe uma penalização prevista, diminuindo o risco dessa responsabilidade cair sobre o parceiro público.

Diversos contratos possuem uma lista de seguros a serem feitos pela concessionária, reduzindo assim significativamente o risco de não pagamento caso haja qualquer sinistro dentro da área concessionada. O edital do PN da Chapada dos Veadeiros, por exemplo, obriga o concessionário a fazer uma cobertura básica no valor em risco de R\$ 500.000 para casos de incêndio, raio e explosão e uma cobertura acessória para danos elétricos no mesmo valor.

Já no edital do PE de Campos do Jordão, o ganhador deverá contratar seguros de responsabilidade civil, incêndio e patrimonial para os usuários do parque. Além disso, quando levantados os riscos jurídicos a serem assumidos pela concessionária, está descrito o seguinte item:

fatores imprevisíveis, fatores previsíveis de consequências incalculáveis, caso fortuito ou força maior que, em condições normais de mercado, **possam** ser objeto de cobertura de seguro oferecido no Brasil, se, à época da materialização do risco, este seja segurável há pelo menos 2 (dois) anos

Porém nos riscos compartilhados, ou seja, assumidos tanto pela concessionária como pelo poder concedente, está descrito:

Será considerada como de risco compartilhado a ocorrência de fatores imprevisíveis, fatores previsíveis de consequências incalculáveis, caso fortuito ou força maior que, em condições normais de mercado **não possam** ser objeto de cobertura de seguro oferecido no Brasil e, à época da materialização do risco, este não seja segurável há pelo menos 2 (dois) anos

Danos a comunidade e ao ambiente

A concessão se for má gerida ou má regulada, tanto pelo órgão gestor como pelo concessionário, pode resultar em danos a comunidade e aos recursos naturais da área. Alguns contratos incluem compensação caso esses danos sejam causados pela concessionária ao longo da execução do contrato (WYMAN et al., 2011).

Todos os contratos analisados possuíam esse item elencando e a grande maioria dos contratos de concessão brasileira possuem a seguinte cláusula:

O Concessionário responderá diretamente por todas e quaisquer perdas e danos causados em bens ou pessoas, inclusive em propriedades vizinhas, decorrentes de omissões e atos praticados por seus funcionários e prepostos, fornecedores e subcontratadas, bem como originados de infrações ou inobservância da legislação em vigor, devendo indenizar o ICMBio por quaisquer pagamentos que seja obrigado a fazer a esse título, incluindo multas, correções monetárias e acréscimos de mora.

Além desse item, muitos possuem a seguinte cláusula: “ indenizar ou reparar imediatamente quaisquer danos causados ao Parque Nacional, ou a terceiros em razão das atividades realizadas”.

Porém é importante entender quais impactos são causados diretamente por um erro na atuação da concessionária previamente elencado em contrato e quais são danos indiretos causados, por exemplo, pelo aumento do número de visitantes, não previstos em contratos. Danos mensuráveis e de responsabilidade direta, tais como, por exemplo, o corte de árvores pela concessionária não autorizadas pelo poder público, precisam ser creditados aos responsáveis e punidos, porém em itens mais subjetivos, tais como compactação de trilhas resultantes do aumento da visitação, é

importante estabelecer elementos balizadores de monitoramento e mitigação de impacto, garantindo que o concessionário não seja cobrado e responsabilizado por um dano não estipulado em contrato e de difícil mensuração.

5.2.5. Responsabilidades financeiras

Além das outorgas de pagamento, muitas vezes o concessionário será responsável por outras responsabilidades financeiras ao longo do seu contrato, podendo essas serem estruturadas de diferentes maneiras (WYMAN et al., 2011).

Essas responsabilidades contribuem para garantir que o contrato seja executado inteiramente, independente se o concessionário passar por dificuldades financeiras adversas durante o período da concessão.

As responsabilidades financeiras precisam ser condizentes com o valor do contrato e a expectativa de retorno do concessionário, sendo fundamentais para não trazer prejuízos ao órgão gestor, mas continuar sendo interessante para os investidores. Contratos com investimentos mais caros, geralmente trazem responsabilidades financeiras maiores, porém expectativa de retorno ao concessionário igualmente maiores. As responsabilidades devem manter a atratividade do negócio para os dois setores envolvidos e trazer benefícios para os visitantes (IUCN, 2000).

A tabela 32 apresenta um resumo dos resultados obtidos para o grupo de boas práticas relacionadas a responsabilidade financeira de acordo com Wyman et al. (2011): garantias de execução, outorgas de pagamento, obrigações de receita e reservas de manutenção.

Tabela 32: Resultados das responsabilidades financeiras encontradas por UC, sendo GE- Garantias de execução; OP- Outorgas de pagamento; OR- Obrigações de receita e RM- Reservas de manutenção.

UC	Ano	Responsabilidades Financeiras				Total
		GE	OP	OR	RM	
PN do Iguaçu	1998	Sim	Variável	Não	Não	1
PN do Iguaçu	1998	Sim	Variável	Não	Não	1
PN do Iguaçu	2002	Sim	Variável	Não	Não	1
PN da Serra dos Órgãos	2010	Sim	Variável	Não	Sim	2
PN da Serra dos Órgãos	2010	Sim	Variável	Não	Sim	2
PN da Serra dos Órgãos	2010	Sim	Variável	Não	Sim	2
PN do Iguaçu	2010	Sim	Variável	Não	Não	1
PN do Itatiaia	2010	Sim	Fixa	Não	Não	1
PN do Itatiaia	2010	Sim	Variável	Não	Não	1
PN Marinho de Fernando de Noronha	2010	Sim	Variável	Não	Não	1

PN da Tijuca	2012	Sim	Variável	Não	Não	1
PN de Brasília	2017	Sim	Variável	Não	Não	1
PN do Pau Brasil	2017	Sim	Variável	Não	Não	1
PE de Campos do Jordão	2018	Sim	Fixa e variável	Não	Não	1
PE da Cantareira	2018	Sim	Fixa e variável	Não	Não	1
PN da Chapada dos Veadeiros	2018	Sim	Variável	Não	Não	1
PN da Serra da Bodoquena	2018	Sim	Variável	Não	Não	1
PN do Caparaó	2018	Sim	Variável	Não	Não	1
PN do Itatiaia	2018	Sim	Variável	Não	Sim	2
PN do Pau Brasil	2018	Sim	Variável	Não	Não	1
PN dos Lençóis Maranhenses	2018	Sim	Variável	Não	Não	1

No decorrer dos anos o número de boas práticas financeiras não sofreu variações, os documentos encontrados com o maior número de boas práticas foram em 2010 e um em 2018. Os demais tiveram apenas uma boa prática relacionada a responsabilidade financeira requerida.

Garantias de execução

As garantias de execução são usadas para cobrir custos incorridos ao órgão gestor caso a concessionária não consiga cumprir alguma atividade do seu contrato. No Brasil a garantia é limitada a cinco por cento (5%) do valor estimado de contrato (SPINELLI; LUCIANO, 2018). Elas são importantes pois não apenas garantem parte da execução do contrato, como também garantem que, caso o concessionário descumpra alguma cláusula contratual passível de multas e sanções, as mesmas possam ser retiradas dessa garantia.

Esse valor pode ser usado, por exemplo, para o pagamento de multas que forem aplicadas a concessionária, ou ressarcimento de custos e despesas graças a algum problema ou uma obrigação não cumprida da concessionária, bem como para o caso de não pagamento da outorga.

O pagamento da garantia é contabilizado pela concessionária interessada, pois o recurso financeiro enquanto está disposto como garantia pode gerar uma remuneração menor do seu capital próprio. Esse valor pode ser significativo ou não para o processo, a depender do valor do contrato, por exemplo, no edital do PN da Chapada dos Veadeiros, o valor inicial do contrato estipulado era de R\$7.180.000, ou seja, a garantia seria equivalente a 5% desse valor, ou R\$359.000, porém no edital de Concorrência do Parque Nacional da Tijuca, o valor estimado do contrato era de R\$59.028.297, e a garantia correspondente de R\$2.951.414,85, sendo mais

representativo e devendo ser contabilizado pelo empresário na decisão de entrar ou não no processo.

Todos os 21 documentos analisados possuíam esse item como obrigatório. Porém em alguns contratos o valor da garantia se mantém o mesmo ao longo da duração do contrato, apenas com reajuste de acordo com a inflação e em outros, esse valor é reduzido ao longo que forem feitos os investimentos obrigatórios.

Geralmente a garantia precisa ser depositada tão logo o contrato seja assinado e é restituída quando do cumprimento integral das obrigações contratuais. O valor pode ser mais comumente depositado em formas de caução em dinheiro ou títulos da dívida- pública, em fiança bancária ou sob forma de seguro-garantia, cabendo ao vencedor optar pela melhor forma.

Na Consulta Pública do PE da Cantareira o valor da garantia é de 5% do valor estimado da contratação e deve abranger todos os fatos ocorridos durante a vigência do contrato, tais como danos ambientais e de responsabilidade civil, fiscal e trabalhista, bem como penalidades regulatórias. Caso seja utilizado parte do recurso da garantia, a concessionária deveria repô-lo em até 48 horas.

No edital do PN da Chapada dos Veadeiros é disposto sobre a garantia:

6.3.4.- Como garantia integral de todas as obrigações assumidas, a Concessionária prestará, no prazo de 10 (dez) dias da assinatura do instrumento contratual, garantia no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total do Contrato (valor dos investimentos somado ao valor da outorga devida ao Poder Concedente), conforme o disposto no art. 56, §2º, da Lei nº 8.666/93.

6.3.5 - O valor da garantia será proporcionalmente reduzido na medida em que o objeto do contrato for executado, percentualmente, com adicional de 10% (dez por cento), conforme exemplificado abaixo:

Outorga de pagamento

A outorga é o pagamento feito pela concessionária ao órgão público pela utilização do recurso. Geralmente é complexo calcular o balanço a ser pago ao órgão concedente pelo parceiro privado. Esse cálculo pode ser realizado de diferentes formas, podendo ser um valor fixo, variável de acordo com a receita ou ambas, porém existem riscos inerentes independente de qualquer formato. O cálculo feito através da outorga variável depende das informações prestadas ou pelo concessionário ou por verificadores independentes, porém nem sempre esses valores são facilmente obtidos. Já quando o cálculo é feito por uma outorga fixa, o crescimento da operação

da concessionária não resultará em um aumento dos benefícios financeiros a serem pagos ao órgão público (RIBEIRO, 2011; WYMAN et al., 2011).

Uma outorga fixa pode garantir que o órgão gestor tenha pleno conhecimento antecipado sobre a receita que aquela concessão irá gerar, já em com uma outorga variável esse órgão compartilha dos riscos de demanda inerentes a qualquer projeto de concessão. Caso o faturamento da concessionária diminua, conseqüentemente a outorga reduziria também.

Para o cálculo do pagamento da outorga é importante existir um equilíbrio entre a receita que o concessionário pode obter com os serviços realizados ao longo do contrato, o que ele precisará investir, seus custos para manutenção e realização dos serviços e contrapartidas e o lucro que deseja receber. O projeto precisa ser interessante e trazer uma boa rentabilidade para garantir o sucesso do contrato. O órgão gestor precisa também analisar o aumento dos custos relacionados a gestão do contrato, bem como valores necessários para mitigação dos impactos possíveis de serem gerados pela visitação. O valor da outorga precisa trazer uma relação benéfica para ambas as partes e por conta disso é fundamental a realização de estudos econômico-financeiros anteriores a abertura de editais.

No edital de 2018 do PN do Pau Brasil o ganhador da concessão seria o que apresentasse a melhor proposta sobre a outorga variável a partir de 8% da receita operacional bruta estimada, porém do primeiro ao terceiro ano o valor de outorga foi fixado em 6,5%.

Já no contrato I do PN do Iguazu de 1998 a empresa responsável pela gestão dos ingressos, estacionamento e transporte interno teria que repassar 6% do faturamento bruto obtido com essas atividades, mas havia uma clausula de obrigação de transferência mínima de 30.000 reais mensais, protegendo o órgão a época (no caso o IBAMA) de um eventual desempenho baixo da concessionária ganhadora. No contrato II realizado no mesmo parque no mesmo ano, esse valor era equivalente a 100.000 reais.

No edital nº01/2010 do PN da Serra dos Órgãos além da outorga de pagamento mensal que o concessionário deveria destinar ao ICMBIO, ele também precisava destinar um valor fixo para a unidade.

Na Consulta Pública do PE de Campos do Jordão está discriminado que a proposta comercial ganhadora será referente a maior outorga fixa, porém o

concessionário também deverá pagar uma outorga variável de 6% sobre o seu faturamento bruto. Essa outorga variável poderia ser reduzida para até 2,5% a depender do índice de desempenho do concessionário.

No edital de 2018 do PN da Chapada dos Veadeiros o concessionário poderia receber descontos de até 50% sobre o valor percentual do ágio contratual caso atendesse a algumas obrigações e contrapartidas estipuladas em contrato.

Obrigações de receita

As obrigações de receitas servem para assegurar que a concessão é bem-sucedida em termos monetários, precisando demonstrar seu sucesso financeiro. Sendo assim, garantem que recursos financeiros estão entrando na unidade.

Nos documentos analisados nenhum incluiu esse requisito, porém as empresas são obrigadas a apresentar anualmente a contabilidade e demonstrações financeiras. De toda forma, essa obrigatoriedade não está diretamente relacionada a garantir que a concessão esteja bem-sucedida financeiramente.

Reservas para manutenção

As reservas de manutenção são um mecanismo no qual parte da receita obtida pela concessionária é retida para ser utilizada posteriormente com manutenções e reparos. Dessa forma, garante-se que um valor sempre estará disponível para esses tipos de custos (WYMAN et al., 2011).

Wyman et al. (2011) descreve que essas reservas contribuem para caso o concessionário encontre-se sem recurso suficiente para fazer reparos e manutenções de emergência. Porém todos os documentos estudados nesse trabalho incluíram a garantia de execução, que também poderia ser utilizada para garantir que essas manutenções sejam cumpridas pelo concessionário. Dessa forma, para esse trabalho foram considerados os documentos que previam reservas, não apenas para custos de manutenção de emergência que deveriam ser pagos pelo concessionário, mas também para manutenções além das previstas em contrato que ficariam sob a responsabilidade do órgão gestor.

Nos documentos estudados, quatro possuíam itens semelhantes aos especificados acima.

Tais como as encontradas no edital 01/2010 do PN da Serra dos Órgãos, no qual mensalmente o concessionário deveria destinar 1% da sua remuneração a unidade, esse recurso seria gasto anualmente pelo próprio concessionário a partir de

um plano de aplicação elaborado pela diretoria do órgão gestor. Ele teria que ser gasto com serviços de manutenção, implantação ou recuperação de estruturas, aquisição de equipamentos e materiais e confecção de folheterias. Dessa forma, o parque conseguiria assegurar que independente do recurso repassado pela união, ele teria um mínimo para manutenção da atividade.

O edital do PN do Itatiaia de 2018 também previa que o concessionário deveria realizar um desembolso de R\$ 300.000,00 para o pagamento de contrapartidas para apoio a Brigada de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, apoio à pesquisa, demolição de imóveis e recuperação de área degradada conforme plano anual a ser apresentado pelo poder Concedente.

5.2.6. Boas práticas adicionais

Além das boas práticas definidas por Wyman et al. (2011), foram destacadas aqui itens adicionais relevantes encontrados nos documentos analisados que poderiam ser incorporados em novos editais de concessão a serem realizados.

A consulta pública do PE de Campos do Jordão estabelece o caminho a ser percorrido caso ocorram conflitos entre o órgão gestor e o parceiro privado. Estabelecer diretrizes iniciais garantindo que sejam buscadas soluções alternativas ao invés da resolução de conflitos por meio judicial, garante um contrato mais fluído e transparente e com maior agilidade caso haja discordância entre as partes. No caso dessa consulta pública está descrito que primeiro ocorrerá uma notificação, caso não haja acordo, será encaminhado para uma junta técnica, que elaborará um relatório conclusivo e apenas caso não haja uma solução amigável, o conflito é encaminhado para o Poder Judiciário.

Outro item muito citado nos documentos brasileiros são a obrigatoriedade de a concessionária contratar diferentes modalidades de seguros. É preciso ter cuidado com o nível de cobrança que o órgão gestor pode obrigar o concessionário a contratar, pois a depender da modalidade, pode onerar significativamente o concessionário, porém a inclusão da obrigatoriedade de se assegurar alguns itens contribui para que não haja problemas mais sérios caso ocorra algum sinistro. No edital do PN da Chapada dos Veadeiros o interessado teria que contratar seguro de cobertura básica para incêndios, raios e explosões e acessórias para danos elétricos, ambos no valor de R\$500.000.

O edital de concorrência de 2018 do PN do Pau Brasil incluiu uma matriz de risco no projeto básico, onde definia o risco, a definição e a alocação- se seria público, privado ou compartilhado. Nessa matriz ele detalhou diferentes tipos de riscos inerentes ao processo, tais como, por exemplo, atraso na obtenção de licenças ambientais e dificuldades em atingir parâmetros mínimos de performance. Com essa definição, fica mais transparente o processo e caso ocorra algum dos riscos citados, a definição do que deve ser realizado e responsabilizado se torna mais clara.

Na consulta pública do PE de Campos de Jordão um dos indicadores para medir o grau de excelência da concessionária são as certificações. Caso o concessionário tenha alguma das certificações ISO 14001, ISO 9001, ISO 26000, OSHAS 18001 ou SGS ela ganha pontos adicionais para redução do valor a ser pago de outorga. Incentivar as certificações através de bonificações é positivo, porém torná-las obrigatórias pode ser problemático, pois muitas vezes o custo de implementação é alto e pode não ser financeiramente viável a depender do contrato.

Diversos contratos possuem como obrigatoriedade a inclusão de um cardápio em braile na lanchonete e acessibilidade no centro de visitantes e lanchonetes, tais como o Edital do pregão eletrônico do PN de Brasília de 2017 e no edital da concorrência do PN do Itatiaia de 2018, porém poucos tratam de acessibilidade nas atividades. O edital de 2018 do PN do Pau Brasil, no entanto, prevê que o concessionário deverá projetar o circuito da tirolesa com adaptações para pessoas com deficiência física e mobilidade reduzida. E o edital do PN da Chapada dos Veadeiros cita que o transporte interno previsto deverá ser adaptado para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Já no edital do PN Marinho de Fernando de Noronha o concessionário deveria custear um programa de voluntariado/ trainee para quatro pessoas por trimestre, com um custo mensal de R\$7.000. A inclusão dessa obrigatoriedade de certa forma diminui a receita destinada tanto ao concessionário como ao órgão gestor, porém ajuda a garantir a continuidade de projetos importantes para a unidade, reduzindo a dependência do mesmo sobre recursos orçamentários.

Na consulta pública do PE da Cantareira é mencionada a criação de uma comissão de desmobilização, que acompanharia a devolução dos bens reversíveis ao serviço público no final do contrato de concessão. Dessa forma, é mais difícil ocorrer

a interrupção da execução das atividades ao término do contrato e garantir que esses bens estejam em bom estado de manutenção e conservação.

Outro item interessante presente na mesma consulta pública se trata do programa de conformidade (compliance) que diz:

A CONCESSIONÁRIA deverá, no prazo de 360 dias a partir da assinatura do CONTRATO, implementar e manter programa de conformidade (compliance) em seu âmbito, consistente em mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, tudo em prestígio à Lei Federal n.º 12.846/13 (Lei Anticorrupção).

Esse programa possui uma gama de diferentes diretrizes, tais como a criação de mecanismos de detecção de irregularidades e a criação de canais de denúncia de fácil acesso para o público externo e interno, contribuindo para uma gestão mais transparente, reduzindo o risco de fraudes e possíveis corrupções.

No próximo item buscou-se fazer uma relação entre a análise dos documentos e os resultados das entrevistas, visto no item anterior. A partir dessa análise tentou-se entender se os editais abertos em 2018 em quais pontos estão atendendo aos anseios dos empresários e/ou gestores.

6. CONCLUSÕES

Estimular a visitação dos parques brasileiros pode gerar diferentes benefícios para a sociedade, porém, o mesmo precisa ser feito garantindo que as condições mínimas de segurança e conforto para o visitante sejam mantidas e que os impactos gerados com essa visitação sejam conhecidos e mitigados.

Uma das maneiras de melhorar o atendimento e as estruturas de uso público nos principais parques é realizando parcerias com o setor privado, que possui muitas vezes mais expertise em atendimento ao público, uma menor burocratização e maior agilidade na aplicação de recursos para serem utilizados tanto em investimentos como na manutenção dessas áreas.

É preciso também melhorar a percepção dos gestores sobre o que são as concessões, aumentando sua compreensão sobre o tema, desmitificando-o e rompendo concepções previamente estabelecidas, tais como, de que as parcerias se tratam de privatizações. Isso contribui para a ampliação do modelo e criação de parcerias bem modeladas e estabelecidas. Porém, apenas isso não é o suficiente, é preciso capacitá-los para que possam contribuir na escolha do melhor modelo de parceria dentro da realidade da sua unidade, colaborando na definição das estratégias governamentais.

É importante estabelecer modelos de parceria que sejam benéficos para ambas as partes, bem como para as comunidades do entorno e outras entidades parceiras. Na primeira parte desse trabalho, buscou-se entender como essas parcerias estão sendo realizadas atualmente e de que maneira as partes interessadas do órgão gestor, do empresariado e de entidades do terceiro setor enxergam-as. A partir disso, espera-se contribuir com informações que direcionem o ICMBIO e outros órgãos gestores, ajudando na definição dos melhores modelos para os processos de concessão.

Sob a ótica dos gestores e do terceiro setor, um dos principais benefícios de se estabelecer essas parcerias são para melhorar a experiência dos visitantes e não necessariamente aumentar a equipe operacional e desburocratizar a gestão. Outro item mencionado pelos gestores foi reduzir a dependência de recursos orçamentários.

A aceitação de que os serviços de apoio ao uso público sejam executados por um parceiro privado foi unânime entre todos os atores, que apenas divergiram sobre de que tipo de empresa ficaria a cargo essa execução. Já quanto ao número de

concessões que cada unidade poderia ter, ocorreu uma maior divergência, onde empresários optaram por apenas uma concessão, em especial nas unidades com uma visitação anual maior que cem mil, enquanto os gestores optaram por terem mais um concessionário atuando na unidade.

Quanto aos encargos, houve uma sinergia entre gestores e empresários. Encargos relacionados a monitoramento e fiscalização ambiental deveriam permanecer sob responsabilidade do parceiro público, enquanto os relacionados ao uso público sob a gestão do privado. Quanto maior o número de encargos sob a gestão do privado, mas oneroso fica o contrato, porém aumenta a segurança que os recursos gerados pela concessão estão sendo empregados na própria unidade, visto que no pagamento da outorga o valor vai direto para o caixa do tesouro. Uma solução para garantir que esses recursos sejam disponibilizados para as atividades de conservação seria a utilização de um fundo gerido por uma associação civil sem fins lucrativos, responsável por receber esse aporte financeiro vindo da parceira privada e fazer a gestão do mesmo. Outra solução seria o modelo implementado pelo PN da Serra dos Órgãos, onde parte da receita do parceiro, ao invés de retornar ao órgão gestor, é investida dentro da própria unidade de acordo com regras estabelecidas pelo gestor da mesma.

Os empresários optaram em sua maioria por editais e contratos menos detalhados, permitindo mais criatividade e melhor adaptações. O que parece ocorrer é que os contratos quando detalhados, acabam se tornando restritivos, impactando nos modelos de negócios das empresas ganhadoras. Eles também preferem que sejam realizadas como modalidade de licitação as concorrências e que o melhor tipo seria técnica e preço. Já quanto a duração do contrato, a maioria dos gestores preferem prazos menores, dos concessionários prazos maiores e o terceiro setor um meio termo.

A grande maioria das atividades listadas foram consideradas interessantes tanto pelos gestores como pelos empresários. Porém é interessante que para cada atividade acessória (tais como serviço de fotografia, transporte interno, atividades de aventura) seja feito um estudo de viabilidade econômica financeira, buscando entender quais são viáveis financeiramente de serem assumidas pelo parceiro, podendo incluindo-as ou não no processo de concessão. Cabe também ao poder público analisar quais os impactos ambientais possíveis a partir da instalação/

construção/ operação de cada atividade, buscando então maneiras de mitiga-lo. Essas estratégias de mitigação quando de responsabilidade do parceiro privado, precisam ser colocadas em contrato, garantindo assim, menor impacto.

O principal item a ser considerado, de acordo com os empresários, para definição de serviços a serem concessionados em uma unidade é o número de visitantes atual, sendo assim, seria interessante, a partir dessa informação, os órgãos gestores definirem uma agenda de prioridades para futuros contratos a serem estabelecidos. Esse resultado foi diferente quando considerado os gestores, que definiram como mais importante o número de visitantes potencial.

Quanto as medidas a serem tomadas para garantir a qualidade da experiência do visitante, ocorreu uma diferença entre os focos a serem tomados pelos diferentes atores, enquanto os empresários e terceiro setor em sua maioria e parte dos gestores buscam diversificar atrações e ampliar infraestruturas, uma outra parte de gestores entendeu que uma maneira seria restringir o número de visitantes, item que não foi citado por nenhum empresário. A partir desses resultados, entende-se que qualquer tipo de ação que contribua para a restrição diária ou de horário do número de visitantes é negativa para o empresário, pois limita a capacidade de receita, e pode impactar negativamente futuros contratos de concessão.

De acordo com os gestores, o maior desafio para realizar o monitoramento dos contratos é a escassez da equipe, porém, com a IN de 13 de julho de 2018 (posterior as entrevistas), essa resolução ofereceu uma solução para essa questão, pois foi regulamentada uma comissão para realizar a fiscalização e monitoramento do contrato. Isso, no entanto, foi uma resolução exclusiva do órgão federal, sendo importante que instituições estaduais realizem procedimentos semelhantes. Além disso, também foi mencionada como desafio a falta de conhecimento em gestão de contratos, sendo então, para que projetos de concessões sejam bem-sucedidos, se mostra fundamental investir em técnicos capacitados para realizar a gestão dessas parcerias.

Diversos riscos em realizar a delegação de serviços com parceiros privados foram citados tanto pelo terceiro setor, como pelos gestores, em especial o aumento de resíduos sólidos, a elitização da visitação, a inaptidão da mensuração de impactos causados pela visitação, o fato do parceiro privado tender a colocar o lucro na frente

da conservação e o órgão gestor não possuir recurso orçamentário suficiente para monitorar o contrato. Cada risco desse deve ser atacado de uma maneira particular.

Foi citado tanto por empresários, como pelo terceiro setor que a falta de uma legislação específica para concessões é um risco significativo e uma das principais ações que deveriam ser realizadas para o setor melhorar, porém as entrevistas foram realizadas anteriores a publicação da lei de 28 de maio de 2018 nº13.668, que deu um novo aparato legal para novas concessões. Sendo assim, esse ponto de atenção muito mencionado pela maioria das partes interessadas já foi solucionado pelo órgão gestor.

O terceiro setor é uma parte fundamental no estabelecimento, execução e monitoramento desses processos de parceria, contribuindo com diferentes papéis e servindo de apoio tanto para os parceiros públicos e privados, como para a sociedade cível.

O Brasil ainda avança aos poucos em contratos de concessão de uso e serviço público em áreas protegidas, porém, apesar disso, diversas boas práticas já estão incorporadas no nosso modelo, trazendo benefícios ambientais e sociais, bem como segurança para todas as partes interessadas. A segunda parte desse trabalho buscou trazer quais dessas práticas já estão incorporadas no modelo brasileiro e quais os contratos, a partir de uma análise individualizada de cada situação, podem implementar.

De qualquer forma, é importante avançar ainda mais nessas boas práticas, em especial se tratando das responsabilidades sociais, que foi o item que recebeu a menor pontuação nos documentos analisados, já as responsabilidades legais foram as que receberam a maior pontuação.

Quanto as responsabilidades ambientais, a gestão de resíduos sólidos esteve presente em todos os contratos analisados, já a obrigatoriedade do uso de energia alternativas em apenas cinco.

Quanto as responsabilidades sociais, o item menos presente foi fazer junto à comunidade uma avaliação sobre o andamento do contrato com a concessionária e apesar de ser estar representado em maior porção nesse quesito, a obrigatoriedade da contratação de funcionários locais ainda está aquém do ideal, não sendo encontrado em 12 dos contratos analisados.

A maioria dos contratos cobrou que a concessionária tivesse uma experiência anterior para poder participar dos processos de licitação, e apenas quatro solicitaram que os funcionários tivessem algum tipo de treinamento específico para a realização do contrato.

Todos os contratos analisados tiveram obrigações relacionadas a multas por atraso de pagamento, outros tipos de multas e sanções caso provocassem impactos ou danos ou ao ambiente ou as populações do entorno. Porém nenhum dos documentos analisados previu que a concessionária teria a propriedade das construções ao final do contrato.

Quanto as responsabilidades financeiras, todos os documentos obrigavam os concessionários a terem garantias de execução, porém nenhum especificou que uma das maneiras de fazer o monitoramento do contrato era analisando como estava a saúde financeira do mesmo e as suas receitas obtidas durante o andamento do processo.

Entender qual o modelo de contrato de concessão deve ser constituído em cada localidade, assim como estabelecer processos participativos e transparentes é fundamental para garantir que pequenos e médios empresários de regiões no entorno das áreas concedidas tenham chance de fazer parte do processo.

7. RECOMENDAÇÕES

As recomendações abaixo foram baseadas a partir das percepções, leituras, conversas e resultados obtidos ao longo desse trabalho e servem para contribuir em um direcionamento para futuros contratos de concessão, porém é importante ressaltar que cada unidade tem sua própria particularidade, devendo ser estudada caso a caso.

- Nem todo parque nacional deve ter concessão, o que depende especialmente da demanda turística da unidade. Além disso, cada parque deve ter um modelo adaptado a sua realidade.
- Em parques com potencial de demanda suficiente, a prestação de serviços e atividades de apoio ao uso público podem ser realizadas por um parceiro privado e deveriam ser incentivadas.
- Porém, concessões não são a salvação exclusiva dos parques nacionais, elas são um caminho para melhoria do atendimento ao público.
- O número de concessões a serem implementadas em cada área é relativo e depende do valor necessário de investimento a ser realizado em uma unidade, sua capacidade de amortização e possibilidade de geração de receita.
- Obrigações/responsabilidade de conservação, tais como o monitoramento da biodiversidade e controle de espécies exóticas, deveriam ser responsabilidade do poder público; serviços de atendimento ao público podem ser realizados pelo ente privado, porém é necessário um monitoramento e fiscalização do agente público.
- Os contratos precisam ser mais realistas a realidade atual, como o mercado ainda é imaturo e arriscado, precisam trazer um bom retorno financeiro (TIR).
- Quanto mais contratos bem-sucedidos, maior a confiança do investidor, ampliando o número de interessados em atuar no mercado, gerando concorrências mais disputadas.
- Os novos editais deveriam ter como modalidade licitatória a concorrência e serem de técnica e preço.
- O tempo médio ideal para os contratos, considerando a opinião de todos os atores, seria de 15 anos. Porém, cada unidade tem sua própria

especificidade, e o tempo de contrato precisa ser longo o suficiente para amortizar o investimento do concessionário.

- As atividades acessórias mencionadas foram bem vistas por todos os atores, porém é preciso analisar cada atividade por parque individualmente, entendendo qual pode trazer retornos financeiros e não geraram impacto significativo em cada área.
- Para definições de futuras áreas a serem abertas, o primeiro critério a ser analisado seria o número de visitantes atual e potencial.
- Para garantir a qualidade da experiência do visitante é importante diversificar atrações e infraestruturas oferecidas.
- Para melhorar o monitoramento dos contratos, uma boa equipe e capacidade de gestão são fundamentais. É preciso investir na capacitação de gestores e outros atores do órgão público.
- Os contratos brasileiros precisam focar mais nas responsabilidades sociais, aumentando o envolvimento do comércio local, estimulando a contratação de funcionários do entorno, fazendo avaliações periódicas da percepção da comunidade sobre o andamento do contrato e realizando treinamentos sociais.
- Seria interessante para o setor que ao final de uma licitação com poucos concorrentes, uma organização do terceiro setor fosse realizada uma pesquisa com as principais empresas atuantes no setor que não participaram do edital, buscando entender o motivo da não participação. Dessa forma, teríamos uma análise direta do porquê as concorrências têm tido poucos participantes.
- Uma pesquisa complementar a realizada nesse estudo seria entender se os novos editais lançados a partir de 2018 atendem as expectativas de gestores e empresários e em sinergia com as recomendações e observações desse trabalho.
- Para uma análise mais aprofundada do setor, seria interessante ampliar a pesquisa para outros atores do órgão público.

8. BIBLIOGRAFIA

AMEND, M.R.; REID, J. & GASCON C. Benefícios Econômicos Locais de Áreas Protegidas na Região de Manaus, Amazonas. **Revista Megadiversidade**, Conservação Internacional, Belo Horizonte, v. 2, n. 1-2, p. 60-70, 2006.

ARCHER, B; COOPER, C. The positive and negative impacts of tourism. **Global Tourism: The Next Decade**, ed. W. Theobald. Butterworth Heinemann, Oxford, p. 73-91, 1994.

ARRUDA, R. S. V. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, Curitiba. **Anais...** Universidade Livre do Meio Ambiente; Rede Pró-Unidades de Conservação; Instituto Ambiental do Paraná, 1997.

BALMFORD A, GREEN JMH, ANDERSON M, BERESFORD J, HUANG C, NAIDOO R. Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas. **PLoS Biol**,13(2), 2015.

BALMFORD, A.; BERESFORD, J.; GREEN, J.; NAIDOO, R.; WALPOLE, M.; MANICA, A. A Global Perspective on Trends in Nature-Based Tourism. **PLoS Biology**, v.7, i.6, p.1-6, 2009.

BARBORAK, J.R. Concesiones Turísticas En Areas Protegidas: Una Idea Vieja Con Nuevo Ímpetu. **Revista Parques**, n.1, 2012.

BARBOSA, F.F. O turismo como um fator de desenvolvimento local e/ou regional. **Caminhos da Geografia**, v.10, n.14, p. 107-114, 2005.

BRASIL. Conversão de Medida Provisória, lei nº 13.668 de 28 de maio de 2018. **Presidência da República**. Dispõe sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de maio de 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. ICMBIO. 2018. **Instrução Normativa nº 9**, de 13 de julho de 2018. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27683023_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_9_DE_13_DE_JULHO_DE_2018.aspx. Acesso em: 31 out. 2018.

_____. Ministério do Turismo. **Glossário do Turismo**. Dados e Fatos. Disponível em: www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/espaco_academico/glossario/detalho/T.html. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório da auditoria coordenada em áreas protegidas da América Latina**. Brasília, 2015. 194 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4 ed. Brasília. 2010. 914 p.

_____. Conversão da Medida Provisória nº 366, de 2007, lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Presidência da República**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes. Poder Executivo, Brasília, 28 de agosto de 2007.

BUCKLEY, R. Parks and Tourism. **PLoS Biology**. v.7, i.6, p.1-2, 2009.

CANTO- SILVA, C.R.; SILVA, J.S. Panorama da visitação e da condução de visitantes em Parques brasileiros. **Rev. Bras. Pesq. Tur.** São Paulo, v. 11, n.2, p. 347-364, 2017.

CATARATAS S.A. Demonstrações financeiras individuais e consolidadas de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil em 31 de dezembro de 2014 e relatório dos auditores independentes. Relatório interno. 2014, 27 p.

CEBALLOS-LASCURÁIN, H. **Integrating Biodiversity into the tourism sector: best practices guidelines**. A report to the UNEP/UNDP/GEF/PBSP. 2001. 93 p.

CHRIST, C. **Tourism and Biodiversity – Mapping Tourism’s Global Footprint**. Conservation International, Washington, DC, 2003.

CIFUENTES, M. **Determinación de capacidade de carga turística em áreas protegidas**. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronomico Tropical de Investigacion Y Enseñanza, 1992. 28 p.

DAVIDSON, P.; BLACK, R. Women in Natural Resource Management: Finding a More Balanced Perspective. **Society & Natural Resources: An International Journal**, v.14, n.8, p. 645-656, 2010.

DELGADO, M. Análise da Metodologia Criada por Miguel Cifuentes Referente à Capacidade de Carga Turística. **Turismo em Análise**. v. 18, n. 1, p. 73-93, 2007.

DERANI, C. Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas; 1999.

DIEGUES, A. C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Ed. Hucitec. 2001. 161 p.

DOUROJEANNI, M. J. Análise Crítica dos Planos de Manejo de Áreas Protegidas no Brasil In **Áreas Protegidas: Conservação no Âmbito do Cone Sul**, ed. A. Bager, Pelotas, p. 1-20, 2003.

EAGLES, P.F.J. Fiscal implications of moving to tourism finance for parks: Ontario Provincial Parks. **Managing Leisure**. Vol. 19, No. 1, p.1-17, 2014.

EAGLES, P. F.J. Research priorities in park tourism. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 22, n. 4, p. 528–549, 2013.

EAGLES, P. F. J.; BAYCETICH, C. M.; CHEN, X.; DONG, L.; HALPENNY, E.; KWAN, P. B.; LENUZZI, J. J.; WANG, X.; XIAO, H.; ZHANG, Y. **Guidelines for Planning and Management of Concessions, Licenses and Permits for Tourism in Protected Areas**. 2009. 106 p.

EAGLES, P.F.L. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, v.17, n.2; p. 231-248, 2009.

EAGLES, P.; MCCOOL, S. **Tourism in National Parks and Protected Areas: Planning and Management**. Wallingford, UK: CABI, 2002.

EAGLES, P. F. J., MCCOOL, S. F., & HAYNES, C. D. **Sustainable tourism in protected areas: Guidelines for planning and management**. Gland: IUCN, 2002.

EAGLES, P.F.J.; BOWMAN, M.E.; TAO, T.C-H. 2001. **Guidelines for Tourism in Parks and Protected Areas of East Asia**. IUCN – The World Conservation Union. 114p.

FARLAM, P. **Assessing Public- Private Partnerships in Africa**. The South African Institute of International Affairs. 2005. 68p.

FLORES, M., RIVERO, G., LEÓN, F., CHAN, G. Financial Planning for National Systems of Protected Areas: Guidelines and Early Lessons. **The Nature Conservancy**, Arlington, Virginia, 2008. 112 p.

FONTOURA, L. **Uso Público e Conservação da Biodiversidade em Parques Nacionais do Brasil e Estados Unidos**. Tese, Seropédica, 2014. 153 p.

GILROY, L.; SNELL, L. **Annual Privatization Report 2011: State Government Privatization**. Los Angeles: Reason Foundation. 2012. 80 p.

GILROY, L.; KENNY, H.; MORRIS, J. **Parks 2.0: Operating State Parks Through Public-Private Partnerships**. Washington D.C.: Conservation Leadership Council and Reason Foundation & Buckeye Institute. 2013.

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

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

GÖSSLING, S. Ecotourism: a means to safeguard biodiversity and ecosystem functions? **Ecological Economics**, v. 29, p. 303–320, 1999.

HENRY-SILVA, G.G. A Importância das Unidades de Conservação na Preservação da Diversidade Biológica. **Revista LOGOS**, n. 12, p. 127- 151, 2005.

HIROTA, M.; GUIMARÃES, E. Investir em turismo para conservar a natureza. **SOS Mata Atlântica**. 2018. Disponível em: <https://www.sosma.org.br/artigo/investir-em-turismo-para-conservar-natureza/> . Acesso: 20 out. 2018

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Painel dinâmico de informações**. Disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_647_6.qvw&host=Local&anonymous=true Acesso: 23 ago. 2017.

_____. **Ata de Realização de Julgamento de propostas de preços e documentação de habilitação**. Concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Pau Brasil. 2018.

_____. **Visitação nos parques nacionais cresce 20% em 2017**. 2018. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9484-visitacao-nos-parques-cresce-20-em-2017>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. **Parque do Pau Brasil licita serviços de apoio a visitantes**. 2018. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9921-parque-do-pau-brasil-licita-servicos-de-apoio-a-visitantes> Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **ICMBio anuncia concessões de serviços à visitação**. 2018. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9719-icmbio-anuncia-concessoes-de-servicos-a-visitacao> Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Sai licitação de concessões em dois parques nacionais.** 2017. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8816-sai-licitacao-de-concessoes-em-2-parques-nacionais> Acesso em: 06 mar. 2018.

_____. **Investimentos nos Parques.** 2016. Disponível em : <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/INVESTIMENTOS%20NO%20PARQUE%20-%20SONIA%20KINKER.pdf> Acesso em: 21 mar. 2018.

_____. **Visitação aos parques nacionais sobe 238%.** 2016. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1427> Acesso em: 02 abril 2018.

_____. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros,** 2009. 300 p.

_____ Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, DF, 19 de jul. de 2000.

IUCN. **Financing Protected Areas:** Guidelines for Protected Area Managers. Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN In collaboration with the Economics Unit of IUCN. Financing Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Viii, 2000. 58pp.

JENKINS, C.N.; JOPPA, L. Expansion of the global terrestrial protected area system. **Biological Conservation**, v. 142, p. 2166-2174, 2009.

KUENZI, C., MCNEELY, J. Nature-based tourism. In: RENN, O.; WALKER, K. D. **Global risk governance:** concept and practice using the IRGC framework. International Risk Governance Council Book Series. Netherlands: Springer. pp. 155–178. 2008.

LEUNG, Y.F.; MARION, J.L. Spatial Strategies For Managing Visitor Impacts in National. **Journal of Park and Recreation Administration.** v. 17(4), p. 20-38, 1999.

LEUZINGER, M.D. Uso público em unidades de conservação. 8º Congresso do Magistério Superior de Direito Ambiental da APRODAB e 1º Congresso de Direito Ambiental da PUC-Rio, **Anais...** Rio de Janeiro, RJ, 2010, p. 1–19.

LIMA, G.; RIBEIRO, G.; GONÇALVES, W. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 9, n. 4, 2005.

LIMBERGER, P.F.; PIRES, P.S. A aplicação das metodologias de capacidade de carga turística e dos modelos de gestão da visitação no Brasil. **Revista de Turismo Contemporâneo**, Natal, v. 2, n. 1, p. 27-48, 2014.

LIME, D.W., ANDERSON, D.H. & WANG, T.L. A Decision Process to Maintain the Quality of Recreation Resources and Visitor Experiences. In: **Human Dimensions of Natural Resource Management: Emerging Issues and Practical Applications**. Workshop, 1–3 February 2000.

MAFRA, F. Os serviços públicos e a distinção entre autorizações, permissões, e concessões. **Revista Âmbito Jurídico**. Rio Grande, VIII, n. 20, fev 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=793>. Acesso em: 27 nov. 2017.

MARETTI, C.C.; CATAPAN, M.I.S.; ABREU, M.J.P.; OLIVEIRA, J.E.D. Áreas protegidas: definições, tipos e conjuntos conceituais e – reflexões diretrizes para gestão. Em WWF; IPÊ. 2012. **Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação**. Brasília, p. 331-367.

MARTIN, C.E.; CHEHÉBAR, C. The national parks of Argentinian Patagonia — management policies for conservation, public use, rural settlements, and indigenous communities. **Journal of the Royal Society of New Zealand**. v. 31, n.4, p. 845-864, 2001.

MCNEELY, A & MILLER, K.R., IUCN. National Parks and Protected Areas: priorities for action'. **Environmental Conservation**. v. 10, n. 1, p. 13-21, 1983.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F. 2011. **Contribuições das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final**, Brasília: UNEP, 2011. 120p

MEDEIROS, R. & PEREIRA, G. S. Evolução e Implementação dos Planos de Manejo em Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Árvore**, Viçosa-MG, v.35, n.2, p.279-288, 2011.

MEIO AMBIENTE, MG. Governo de Minas entrega obras de reforma e ampliação do Parque do Ibitipoca. **Portal do Meio Ambiente- MG**. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1/545-governo-de-minas-entrega-obras-de-reforma-e-ampliacao-do-parque-do-ibitipoca>. Acesso em: 21 mar. 2018.

MILLER, K.R. Parks and Protected Areas: considerations for the future. **Ambio**, v.11(5), p.315-317, 1982.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Edital De Concorrência Nº01/2010.** Parque Nacional da Serra dos Órgãos. 2010. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/licitacoes/2010/65.cc_01_2010_cobra_nca_ingresso.pdf. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. **Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação.** 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/livro.pdf Acesso em: 02 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 2016. **Busca por turismo de aventura cresce mais de 15% no Brasil.** Disponível em: http://www.brasil.gov.br/turismo/2016/07/busca-por-turismo-de-aventura-cresce-mais-de-15-no-brasil/@@nitf_custom_galleria. Acesso em: 02 abr. 2018.

_____. **Segmentação do Turismo:** Marcos conceituais. Brasília. 2006. 56 p.
MONZ, C.A.; COLE, D.N.; LEUNG, Y.F.; MARION, J.L. Sustaining Visitor Use in Protected Areas: Future Opportunities in Recreation Ecology Research Based on the USA Experience. **Environmental Management**, v. 45, p. 551–562, 2010.

MULHOLLAND, G. & EAGLES, P. 2002. African parks: combining fiscal and ecological sustainability. **Parks, Tourism and Protected Areas.** Gland, Switzerland: IUCN, v.12, n.1, p. 42-49, 2002.

MUSSI, S. e MOTTA, P. 2006. **Unidades de conservação:** As áreas protegidas mais importantes para a conservação da biodiversidade. Disponível em: www.ivt-rj.net/sapis/2006/pdf/SultaneMussi.pdf. Acesso em: 23 ago. 2017.

NATIONAL PARK SERVICE- NPS. **Budget Justifications and Performance Information Fiscal Year 2019.** 2018. Disponível em: < <https://www.nps.gov/aboutus/upload/FY2019-NPS-Budget-Justification.pdf#page=26> > Acesso em: 06 dez. 2018.

_____. **Commercial Services.** 2017. Disponível em: <https://concessions.nps.gov/> . Acesso em: 23 ago. 2017.

OLIVEIRA, E.S. **Impactos socioambientais e econômicos do turismo e suas repercussões no desenvolvimento local:** o caso de Itacaré – Bahia. UESC. Dissertação em Cultura e Turismo. Ilhéus, BA, 2008.153 p.

QUEIROZ, R.D. **Impactos Socioeconômicos Do Turismo Nas Comunidades Receptoras.** 2010. Disponível em:

<https://www.webartigos.com/artigos/impactos-socioeconomicos-do-turismo-nas-comunidades-receptoras/41772>. Acesso em: 02 abr. 2018.

PARANÁ, Secretária do Meio Ambiente e Recursos. Parques do Paraná- Procedimento de Manifestação de Interesse. 2017. Disponível em: <http://www.pmiparques.pr.gov.br/> . Acesso em 31 ago. 2017.

PARDINI, H. O desafio do Uso Público nas Unidades de Conservação Brasileiras. In: NEXUCS. **Unidades de Conservação no Brasil: O Caminho para Gestão de Resultados**. 2012. p.125-136.

PARK, L.O.; MANNING, R.E.; MARION, J.L.; LAWSON, S.R.; JACOBI, C. Managing Visitor Impacts in Parks: A Multi-Method Study of the Effectiveness of Alternative Management Practices. **Journal of Park and Recreation Administration**, v. 26, n. 1, pp. 97-121, 2008.

PASQUALI, R. **Parcerias público- privadas na gestão dos serviços turísticos em parques nacionais: possibilidades para o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães- MT**. Dissertação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí, Centro de Educação de Balneário Camboriú, 2006.94 p.

PEREIRA, G.S. **O Plano de Manejo e o seu Uso como Ferramenta de Gestão de Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2009. 115 p.

PICKERING, C.M.; HILL, W. Impacts of recreation and tourism on plant biodiversity and vegetation in protected areas in Australia. **Journal of Environmental Management**, v.85, i.4, p. 791-800, 2007.

PIMENTEL, A; VIOLENTO, A; RODRIGUES, C. G. O; JULIÃO, D. P; JUER, E; LOHMANN, J. B. Empreendedorismo e formalização de atividades de turismo em ambientes naturais. Observatório de Inovação em Turismo. **Revista Acadêmica**, v. VII, n. 4, Rio de Janeiro, 2013.

PONTES, J. A. L.; MELLO, F. A. P. Uso público em unidades de conservação de proteção integral: considerações sobre impactos na biodiversidade. **Anais – Uso Público em Unidades de Conservação**, n. 1, v. 1, 2013

RADAR PPP; SEMEIA. PMI como ferramenta para a conservação de parques no Brasil. **Instituto Semeia**, 2015, 16 p.

RIBEIRO, M. P. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011. 192 p.

RIVA, A. L.; WEISS, R. L. Braços adicionais para conservação: o papel estratégico das parcerias com o setor privado. In: **Unidades de Conservação no Brasil: o caminho da gestão para resultados**. p.461-486, 2012.

RODRIGUES, C. G. O. **O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade**. Brasília, DF. 2009. 358 p.

ROMANO, R.T. Autorização De Uso, Permissão De Uso, Concessão De Uso, Concessão De Direito Real De Uso E Cessão De Uso. **Jus**. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54103/autorizacao-de-uso-permissao-de-uso-concessao-de-uso-concessao-de-direito-real-de-uso-e-cessao-de-uso> Acesso em: 21 mar. 2018.

ROSA, M.F.E. **Direito Administrativo: Parte II**. 3ª edição, volume 20. Editora Saraiva. 2011. 229 p.

SADER, T. Das modalidades de licitação. **Boletim Jurídico**. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/707/das-modalidades-licitacao>. Acesso em: 21 mar. 2018.

SANO, N.N. **Estudo Comparado da Gestão das Visitações nos Parques Estaduais Turísticos do Alto da Ribeira (PETAR) e Intervalos (PEI)**. Dissertação . Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007. 130 p.

SANTOS, A.A.; AMBRÓSIO, R.V.; BORGES, A.F. Concessão ou terceirização de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros: incentivo ao aumento de receitas. **Anais**. XI Encontro de Pesquisadores do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, p. 17-22, 2013.

SANTOS, A.A. Parques Nacionais Brasileiros: relação entre Planos de Manejo e a atividade ecoturística. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.4, n.1, pp.141-162, 2011.

SANTOS, A.A.; REZENDE, J.L.P.; BORGES, L.A.C.; BORÉM, R.A.T. Cadeia de serviços turísticos: possibilidade de inclusão social nos Parques Nacionais brasileiros. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.4, n.1, pp.208-227, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. D. dos; PIRES, P. dos S. Turismo em Unidades de Conservação de método visitor activity management process (VAMP) para a caracterização do uso público e o manejo de visitantes no Parque Estadual da Ilha do Mel (PR). **Revista Hospitalidade**, São Paulo, ano V, n. 1, p. 59-79, 2008.

SATHLER, E. Síntese Fundiária Das Unidades De Conservação De Proteção Integral Do Estado Do Rio De Janeiro. **Ambiental**. Disponível em: <http://www.ambiental.adv.br/ucsrj.pdf> . Acesso em: 23 ago. 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Portal do Meio Ambiente de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/> Acesso em: 20 out. 2018.

SECRETÁRIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital de Chamamento Público**: Aprofundamento dos estudos de parceria do Parque Estadual de Campos do Jordão. 2017. Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Documento/Download?codigo=23591> Acesso em: 10 jun. 2018.

SEMEIA. **Modelos de gestão aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil**. Instituto Semeia. São Paulo. 2015. 59 p.

SEMEIA. **Modelos de concessão em parques norte-americanos**. Instituto Semeia. São Paulo. 2014. 9 p.

SILVA, D. L. B. **Turismo em Unidades de Conservação**: contribuições para a prática de uma atividade turística sustentável no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2008. 207 p.

SOUZA, T.V.S.B. **Recreation classification, tourism demand and economic impact analyses of the federal protected areas of Brazil**. University of Florida, Florida, EUA, 2016. 201 p.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P.F.J. **Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas**: Generating sustainable revenues for conservation and development. IUCN. 2017. 60p.

SPINELLI, M. V. C.; LUCIANO, V. S. **Licitações e Contratos**. Apostila de licitações e contratos CGU. Disponível em: https://www.ifsertao-pe.edu.br/reitoria/images/licitacoes/apostila_agu/apostila_de_licitacoes_e_contratos_administrativos%20cgu.pdf .Acesso em: 10 mai. 2018

STOLTON, S., DUDLEY, N., AVCIOĞLU ÇOKÇALIŞKAN, B., HUNTER, D., IVANIĆ, K.-Z., KANGA, E., KETTUNEN, M., KUMAGAI, Y., MAXTED, N., SENIOR, J., WONG, M., KEENLEYSIDE, K., MULROONEY, D. ;WAITHAKA, J. . 'Values and benefits of protected areas', in G. L. WORBOYS, M. LOCKWOOD, A. KOTHARI, S.

FEARY AND I. PULSFORD. **Protected Area Governance and Management**, Canberra, Australia: ANU Press, pp. 145–168, 2015.

TAKAHASHI, L. Limite aceitável de câmbio (LAC): manejando e monitorando visitantes. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. **Anais...** Vol. 1. Curitiba: IAP, UNILIVRE, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, p. 445-464, 1997.

TEXEIRA, P.R. OLIVEIRA, L.T. O Método de Cifuentes e a Avaliação da Capacidade de Carga na Trilha na ‘Serrinha’. São João da Baliza, Roraima. Revista Rosa dos Ventos. **Turismo e Hospitalidade**, v. 7(1), pp. 120-132, 2015.

TORRES, A. P. **Capacidade de carga turística como fator de sustentabilidade ambiental**: o caso da cidade de Itacaré. Monografia de Graduação em Ciências Econômicas. Universidade Estadual de Santa Catarina. 2001. 51p.

VIVEIROS, M. Por falta de infra-estrutura, unidades acabam não cumprindo seu papel de recreação e conservação de biodiversidade. Folha de São Paulo, 19 de abril de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1904200301.htm> . Acesso em: 14 jan. 2019.

VIVEIROS DE CASTRO, E. 2017. Parques do Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kcqlfKK3xMo> Acesso em: 10 de Março de 2018.

YOUNG, C. E. F. Mecanismos de financiamento para a conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 208-214, 2005.

WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL. **Travel & Tourism**: Global Economic Impact & Issues. Global Outlook. 2017. 28 p.

WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL. How does travel & tourism compare to other sectors? **BenchMark Report**. 2017. Disponível em: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/benchmark-reports/country-reports-2017/brazil.pdf> Acesso em: 15 jul. 2018.

WOUTERS, M. Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand’s national parks. **Science for Conservation**. Wellington: New Zealand Department of Conservation. 2011. 93 p.

WYMAN, M.; BARBORACK, J.R.; INAMDAR, N.; STEIN, T. Best practices for tourism concessions in protected areas: A review of the field. **Forests**, v.2, i. 4, p. 913-928, 2011.

WWF. **Financiamento público em meio ambiente um balanço da década e perspectivas.** 2018. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf
Acesso em: 25 de julho de 2018.

ZARGHI, A.; HOSSEINI, S.M. Effect of ecotourism on plant biodiversity in Chelmir zone of Tandoureh National Park, Khorasan Razavi Province, Iran. **Biodiversitas**, v.15, n.2, p.224-228, 2014.

ZELLER, R.H.; FIRKOWSKI, C. Aplicabilidade dos planos de manejo de oito parques nacionais do sul e sudeste do Brasil. **Nature and Conservation**, v.7, n.1, p. 33- 47, 2014.

ANEXO 1

ENTREVISTA GESTORES

Pesquisa sobre Concessões de Uso Público em Parques no Brasil- Gestores

Esse formulário tem a intenção de contribuir para as discussões de parcerias público- privadas em uso público nas Unidades de Conservação. Ele foi elaborado pela aluna de mestrado da Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade do Instituto de Pesquisas Ecológicas - IPÊ, Renata Botelho Machado sob orientação da Prof. Dra. Angela Pellin, Prof. Dr. Claudio Padua e Prof. Msc. Julio Cesar Gonchorosky.

*Obrigatório

Nome e unidade *

Sua resposta _____

Deseja ter seu nome divulgado na dissertação? *

- Sim
- Não
- Outro: _____

A sua unidade recebeu mais de 100 mil visitantes em 2016? *

- Sim
- Não

A sua unidade possui algum modelo de parceria público-privada? *

- Concessão
- Permissão
- Autorização
- Não
- Outro: _____

Pensando na Unidade de Conservação a qual você trabalha, qual seria o cenário ideal? *

- Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade
- Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Nenhuma concessão/ permissão na unidade
- Outro: _____

Pensando na Unidade de Conservação a qual você trabalha, qual seria o cenário ideal? *

- Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade
- Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Nenhuma concessão/ permissão na unidade
- Outro: _____

Qual você acredita ser o melhor modelo de gestão para a sua unidade? *

- Gestão exclusiva do Órgão Público, incluindo uso público
- Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais
- Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de empresas do setor
- Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de qualquer empresa
- Gestão exclusiva ente privado, inclusive administrativa
- Outro: _____

A partir dos encargos abaixo, quais você entende deveriam estar sob a responsabilidade do poder público e qual sob a responsabilidade do ente privado? *

	Público	Privado	Negociável (a depender do tempo da concessão e outorga)
Prevenção de incêndio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Combate a incêndio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fiscalização ambiental	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monitoramento da biodiversidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Controle de espécies exóticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Implementação de trilhas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção de trilhas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monitoramento dos impactos ambientais causados pela visitação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação ambiental com escolas do entorno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação ambiental com visitantes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Apoio a pesquisas científicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Construção/ Reforma das estruturas administrativas da unidade (a serem utilizadas pelo órgão gestor)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção das estruturas administrativas da unidade (a serem utilizadas pelo órgão gestor)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Construção/ Reforma das estruturas de uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção das estruturas de uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recuperação de áreas degradadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Construção de estradas internas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção de estradas internas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Responsabilidade pela coleta de resíduos sólidos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realização da proteção e fiscalização de toda unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realização da proteção e fiscalização da área destinada a uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Alguma outra consideração sobre encargos a serem de responsabilidade do parceiro?

Sua resposta _____

Quais atividades você considera mais interessante um parceiro privado realizar em uma UC? (Marcar de 1- não interessante a 5- muito interessante) *

	1	2	3	4	5
Estacionamento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bilheteria	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Loja de lembranças	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lanchonete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Restaurante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atividades de aventura (arvorismo, tirolesa, dentre outros)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transporte interno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de fotografia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Camping	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hotel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Alguma outra atividade a ser considerada? Qual?

Sua resposta _____

Quais os desafios para monitorar o contrato da concessionária/permissionária (escolher os 3 principais)? *

- Falta de conhecimento técnico específico em gestão de contratos
- Escassez de tempo
- Escassez de recurso financeiro
- Escassez de equipe
- Falta de transparência da concessionária
- Falta de qualificação técnica da concessionária
- Resultados concretos de conservação são mensuráveis apenas a longo prazo
- Visão de lucro exclusivo dos concessionários
- Contratos foram elaborados com muito detalhamento
- Contratos foram elaborados com pouco detalhamento
- Outro: _____

Quais os principais riscos para uma unidade de conservação com delegação de serviços de uso público (escolha até 3 opções)? *

- Impacto negativo nos operadores locais
- Deslocamento das comunidades do entorno
- Falta de controle do número de visitantes
- Aumento do impacto da visitação na unidade
- Afugentamento da fauna nativa
- Aumento de espécies invasoras
- Aumento dos resíduos sólidos
- Inaptidão na mensuração dos impactos a serem causados pela visitação
- Recurso orçamentário abaixo do necessário para monitorar o contrato
- Recurso orçamentário abaixo do necessário para monitorar o aumento da visitação
- O parceiro tende a colocar o lucro a frente da conservação
- Elitização da visitação
- Outro: _____

Como você classificaria os itens abaixo em nível de importância para a escolha de uma unidade na delegação de serviços de uso público (marque de 1 a 5, sendo 1 o não importante e o 5 muito importante): *

	1	2	3	4	5
Número de visitantes atual	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Número de visitantes potencial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beleza cênica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Facilidade no acesso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Proximidade a grandes centros urbanos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perfil do gestor da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quantidade de atrativos naturais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quantidade de atrativos de infraestrutura	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Qual o órgão concedente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pesquisas científicas na unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Agenda do poder concedente sobre parcerias na unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Parcerias já presentes na unidade (como entidades do 3º setor etc)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Proximidade com a sede da empresa/comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estruturação atual da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tamanho da área disponível para uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organização do trade turístico da região	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perfil do visitante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Número de acessos possíveis na unidade (se a unidade possui uma guarita de acesso único, ou diferentes entradas de acesso pelo visitante)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tamanho da equipe necessária para gestão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Restrições do planos de manejo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Investimento necessário para estruturação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grau de preservação ambiental da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Algum outro item a ser considerado importante na escolha da unidade para delegação de serviços de uso público?

Sua resposta _____

Quais medidas você acredita devem ser tomadas pelo concessionário para garantir a qualidade da experiência do visitante? (Escolha até 3 opções) *

- Controlar o número de visitantes
- Restringir dias e horários de visitação
- Aumentar a infraestrutura de apoio a visitação
- Aumentar do número de atrativos (tais como abertura de novas trilhas)
- Investir em educação ambiental com os visitantes
- Monitorar os atrativos naturais
- Cobrar ingresso de entrada
- Diversificar as opções de atrações para diferentes públicos
- Cobrar valores diferenciados para produtos mais privativos
- Contratar uma equipe altamente capacitada
- Outro: _____

Qual o tempo máximo você gostaria que durasse o contrato de concessão/ permissão na sua unidade? *

- Não gostaria que minha unidade tivesse concessões/ permissões
- Até 5 anos
- De 6 a 10 anos
- De 11 a 20 anos
- De 21 a 30 anos
- Acima de 30 anos
- Outro: _____

Como é realizada a gestão do seu tempo? (responder em % estimada) *

	Até 25%	De 25% até 50%	De 50% até 75%	De 75% até 100%
Atividades de conservação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gestão do contrato com a concessionária/permissionária	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gestão do uso público da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atividades administrativas além do contrato de concessão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Alguma outra a ser considerada?

Sua resposta _____

Você possui alguém da sua equipe trabalhando exclusivamente na gestão dos contratos/ fiscalização das concessões? Quantas pessoas?

Sua resposta _____

Você possui alguém da sua equipe trabalhando exclusivamente na gestão do uso público? Quantas pessoas?

Sua resposta _____

ANEXO 2

ENTREVISTA EMPRESÁRIOS

Pesquisa sobre Concessões de Uso Público em Parques no Brasil- Empresários

Esse formulário tem a intenção de contribuir para as discussões de parcerias público privadas para uso público em Unidades de Conservação. Ele foi elaborado pela aluna de mestrado da Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade do Instituto de Pesquisas Ecológicas - IPÊ, Renata Botelho Machado sob orientação da Prof. Dra. Angela Pellin, Prof. Dr. Claudio Padua e Prof. Msc. Julio Cesar Gonchorosky.

*Obrigatório

Endereço de e-mail *

Não é possível preencher automaticamente o endereço de e-mail.

Nome e empresa: *

Sua resposta

Deseja ter seu nome divulgado na dissertação? *

Sim

Não

Outro: _____

Você/ sua empresa tem experiência em contratos de concessão/ permissão? *

Sim, de concessão porém não em Unidades de Conservação

Sim, de concessão em Unidades de Conservação

Sim, de permissão em Unidades de Conservação

Não

Outro: _____

Para você, dentre os cenários abaixo, qual seria o ideal, pensando em uma unidade com mais de 100 mil visitantes (tais como o Parque Nacional de Brasília, Serra dos Órgãos e Chapada dos Guimarães)? *

Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade

Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade

Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade

Nenhuma concessão/ permissão na unidade

Outro: _____

Para você, dentre os cenários abaixo, qual seria o ideal, pensando em uma unidade com menos de 100 mil visitantes, mas com potencial de visitação (tais como Chapada dos Veadeiros e Diamantina)? *

Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade

Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade

Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade

Nenhuma concessão/ permissão na unidade

Outro: _____

Qual o modelo mais interessante de parceria entre o setor público e o privado você enxerga para as unidades com visitação acima de 100 mil visitantes/ano (tais como o Parque Nacional de Brasília, Serra dos Órgãos e Chapada dos Guimarães)? *

Gestão exclusiva do Órgão Público, incluindo uso público

Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais

Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de empresas do setor

Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de qualquer empresa

Gestão exclusiva ente privado, inclusive administrativa

Outro: _____

Qual o modelo mais interessante de parceria entre o setor público e o privado você enxerga para as unidades com visitação abaixo de 100 mil visitantes/ano, mas com potencial de visitação (tais como Chapada dos Veadeiros e Diamantina)?

- Gestão exclusiva do Órgão Público, incluindo uso público
- Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais
- Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de empresas do setor
- Gestão administrativa do Órgão Público, uso público sob a gestão de qualquer empresa
- Gestão exclusiva ente privado, inclusive administrativa
- Outro: _____

Em sua opinião, quais os principais riscos para os empresários no setor de delegação de serviços de uso público em Unidades de Conservação? (Escolha até 3 opções) *

- Instabilidade política
- Baixo amadurecimento do setor
- Risco de desequilíbrio econômico- financeiro do contrato
- Posicionamento contrário da população do entorno no parque
- Falta de conhecimento público sobre o setor
- Dividir a gestão da unidade com o poder público
- Escassez de recursos públicos para investimentos na unidade
- Risco do não cumprimento da demanda estimada de visitantes
- Falta de legislação específica para as concessões em parques
- Plano de manejo restrito
- Plano de manejo desatualizado
- Degradação do recurso natural
- Outro: _____

Como os editais de licitação para concessões podem melhorar em relação aos atuais, buscando atender as necessidades das concessionárias (escolha a alternativa principal)? *

- Sempre realizar Procedimentos de Manifestações de Interesse anteriores a abertura dos editais
- Realizar editais menos detalhados, permitindo maior criatividade e adaptação a novos contextos
- Realizar editais mais detalhados, aumentando o entendimento entre o órgão gestor e o concessionário
- Disponibilizar uma gama maior de estudos anteriores a abertura do processo
- Aumentar o tempo entre a abertura do edital e a licitação
- Outro: _____

Como os contratos de concessões podem melhorar em relação aos atuais, buscando atender as necessidades das concessionárias (escolha a alternativa principal)? *

- Diminuir o número de contrapartidas do Concessionário no contrato
- Realizar contratos menos detalhados, permitindo maior criatividade e adaptação a novos contextos
- Realizar contratos mais detalhados, aumentando o entendimento entre o órgão gestor e o concessionário
- Aumentar o tempo de contrato entre o órgão gestor e a concessionária
- Reduzir o valor das outorgas
- Outro: _____

Qual você entende ser a melhor modalidade de licitação? *

- Concorrência (modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto)
- Tomada de preços (modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação)
- Leilão (modalidade de licitação entre quaisquer interessados para ..., ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação)
- Pregão (a ser utilizado para a aquisição de bens e produtos, sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado)
- Outro: _____

Qual você entende ser o melhor tipo de licitação? *

- Técnica (critério de seleção baseado em fatores de ordem técnica)
- Técnica e Preço (critério de seleção baseado na média ponderada considerando as notas obtidas nas propostas de técnica e preço)
- Preço (critério de seleção baseado no melhor preço)
- Outro: _____

Como você classificaria os itens abaixo em nível de importância de fatores influenciadores na escolha de uma unidade para concessões/ permissões de uso público (marque de 1 a 5, sendo 1 o não importante e o 5 muito importante): *

	1	2	3	4	5
Número de visitantes atual	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Número de visitantes potencial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beleza cênica	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Facilidade no acesso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Proximidade a grandes centros urbanos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perfil do gestor da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quantidade de atrativos naturais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quantidade de atrativos de infraestrutura	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Qual o órgão concedente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pesquisas científicas na unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Agenda do poder concedente sobre parcerias na unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Parcerias já presentes na unidade (como entidades do 3º setor etc)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Proximidade com a sede da empresa/comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estruturação atual da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tamanho da área disponível para uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organização do trade turístico da região	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perfil do visitante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Número de acessos possíveis na unidade (se a unidade possui uma guarita de acesso único, ou diferentes entradas de acesso pelo visitante)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tamanho da equipe necessária para gestão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Restrições do planos de manejo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Investimento necessário para estruturação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grau de preservação ambiental da unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Algum outro item a ser considerado importante na escolha da unidade para delegação de serviços de uso público?

Sua resposta _____

Entre os itens citados abaixo, qual o principal lhe atraiu para esse setor? *

- Atual agenda do poder público
- Interesse ambiental
- Interesse por turismo
- Crescimento atual no número de visitantes em Unidades de Conservação
- Possibilidades de ganhos financeiros
- Outro: _____

Dentre as opções sugeridas abaixo, qual você entende ser a prioritária para a melhora do setor? *

- Legislação específica para concessões de uso público em Unidades de Conservação
- Melhor qualificação da equipe do poder público
- Maior estabilidade política
- Melhorar a opinião pública sobre o tema
- Disponibilizar linhas de crédito específicas para o setor
- Aumentar o investimento público nas unidades
- Abrir mais editais
- Outro: _____

Quais atividades você considera mais interessante de concessionar em uma UC? (Classificar de 1- não interessante a 5- muito interessante) *

	1	2	3	4	5
Estacionamento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bilheteria	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Loja de lembranças	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lanchonete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Restaurante	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atividades de aventura (arvorismo, tirolesa, dentre outros)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transporte interno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de fotografia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Camping	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hotel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Alguma outra atividade a ser considerada? Qual?

Sua resposta _____

A partir dos encargos abaixo, quais você entende deveriam estar sob a responsabilidade do poder público e qual sob a responsabilidade do ente privado? *

	Público	Privado	Negociável (a depender do tempo da concessão e outorga)
Prevenção de incêndio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Combate a incêndio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fiscalização ambiental	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monitoramento da biodiversidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Controle de espécies exóticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Implementação de trilhas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção de trilhas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Monitoramento dos impactos ambientais causados pela visitação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação ambiental com escolas do entorno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação ambiental com visitantes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Apoio a pesquisas científicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Construção/ Reforma das estruturas administrativas da unidade (a serem utilizadas pelo órgão gestor)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção das estruturas administrativas da unidade (a serem utilizadas pelo órgão gestor)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Construção/ Reforma das estruturas de uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção das estruturas de uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recuperação de áreas degradadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Construção de estradas internas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Manutenção de estradas internas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Responsabilidade pela coleta de resíduos sólidos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realização da proteção e fiscalização de toda unidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realização da proteção e fiscalização da área destinada a uso público	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Alguma outra consideração sobre encargos a serem de responsabilidade do parceiro?

Sua resposta _____

Quanto tempo você considera o ideal para uma concessão em uma Unidade de Conservação *

- Até 5 anos
- De 6 a 10 anos
- De 11 a 20 anos
- De 21 a 30 anos
- Acima de 30 anos
- Não acho que deveriam ocorrer concessões em Unidades de Conservação
- Outro: _____

Quais medidas você acredita devem ser tomadas pelo concessionário para garantir a qualidade da experiência do visitante? (Escolha até 3 opções) *

- Controlar o número de visitantes
- Restringir dias e horários de visitação
- Aumentar a infraestrutura de apoio a visitação
- Aumentar o número de atrativos (tais como abertura de novas trilhas)
- Investir em educação ambiental com os visitantes
- Monitorar os atrativos naturais
- Cobrar ingresso de entrada
- Diversificar as opções de atrações para diferentes públicos
- Cobrar valores diferenciados para produtos mais privativos
- Contratar uma equipe altamente capacitada
- Outro: _____

ANEXO 3

ENTREVISTA TERCEIRO SETOR

Pesquisa sobre Concessões de Uso Público em Parques no Brasil- 3º Setor

Esse formulário tem a intenção de contribuir para as discussões de parcerias público privadas para uso público em Unidades de Conservação. Ele foi elaborado pela aluna de mestrado da Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade do Instituto de Pesquisas Ecológicas - IPÉ, Renata Botelho Machado sob orientação da Prof. Dra. Angela Pellin, Prof. Dr. Claudio Padua e Prof. Msc. Julio Cesar Gonchorosky.

*Obrigatório

Nome e instituição *

Sua resposta

Deseja ter seu nome divulgado na dissertação? *

Sim

Não

Outro: _____

Quais as motivações você acredita serem importantes para realizar uma delegação de serviços nas Unidades de Conservação (escolher os 3 principais)? *

Melhorar a infraestrutura nas UCs

Aumentar a equipe operacional

Aproveitar a experiência de gestão da iniciativa privada

Complementar investimentos públicos

Gerar emprego e renda

Direcionar o tempo da gestão pública para as atividades de conservação da unidade

Reduzir a dependência de recursos orçamentários

Melhorar a experiência dos visitantes

Oferecer uma maior variedade de serviços para visitação

Controlar o uso público da unidade

Desburocratizar a gestão

Fortalecer a gestão da unidade

Fomentar a visitação na Unidade

Outro: _____

Quais os principais riscos para uma unidade de conservação com delegação de serviços de uso público (escolha até 3 opções)? *

Impacto negativo nos operadores locais

Deslocamento das comunidades do entorno

Falta de controle do número de visitantes

Aumento do impacto da visitação na unidade

Afugentamento da fauna nativa

Aumento de espécies invasoras

Aumento dos resíduos sólidos

Inaptdão na mensuração dos impactos a serem causados pela visitação

Recurso orçamentário abaixo do necessário para monitorar o contrato

Recurso orçamentário abaixo do necessário para monitorar o aumento da visitação

O parceiro tende a colocar o lucro a frente da conservação

Elitização da visitação

Outro: _____

Em sua opinião qual o principal risco para o empresário/ concessionário em uma concessão de uso público em Unidades de Conservação? (Escolha até 3 opções) *

Instabilidade política

Baixo amadurecimento do setor

Risco de desequilíbrio econômico- financeiro do contrato

Posicionamento contrário da população do entorno no parque

Falta de conhecimento público sobre o assunto

Dividir a gestão da unidade com o poder público

Escassez de recursos públicos para investimentos na unidade

Risco do não cumprimento da demanda estimada de visitantes

Falta de legislação específica para as concessões em parques

Plano de manejo restrito

Plano de manejo desatualizado

Degradação do recurso natural

Outro: _____

Qual o modelo mais interessante de parceria entre o setor público e o privado você enxerga para as unidades com visitação acima de 100 mil visitantes/ano (tais como o Parque Nacional de Brasília, Serra dos Órgãos e Chapada dos Guimarães)? *

- Gestão exclusiva do órgão público, incluindo uso público
- Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais
- Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão exclusiva de empresas do setor
- Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão de qualquer empresa
- Gestão exclusiva ente privado, inclusive administrativa
- Outro: _____

Qual o modelo mais interessante de parceria entre o setor público e o privado você enxerga para as unidades com visitação abaixo de 100 mil visitantes/ano, mas com potencial de visitação (tais como Chapada dos Veadeiros e Diamantina)? *

- Gestão exclusiva do órgão público, incluindo uso público
- Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão das comunidades do entorno ou empresas locais
- Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão exclusiva de empresas do setor
- Gestão administrativa do órgão público, uso público sob a gestão de qualquer empresa
- Gestão exclusiva ente privado, inclusive administrativa
- Outro: _____

Para você, dentre os cenários abaixo, qual seria o ideal, pensando em uma unidade com mais de 100 mil visitantes (tais como o Parque Nacional de Brasília, Serra dos Órgãos e Chapada dos Guimarães)? *

- Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade
- Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Nenhuma concessão/ permissão na unidade
- Outro: _____

Para você, dentre os cenários abaixo, qual seria o ideal, pensando em uma unidade com menos de 100 mil visitantes, mas com potencial de visitação (tais como Chapada dos Veadeiros e Diamantina)? *

- Uma única concessão de serviços de apoio a visitação na unidade
- Diversas concessões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Apenas permissões de serviços de apoio a visitação na unidade
- Nenhuma concessão/ permissão na unidade
- Outro: _____

Dentre as opções sugeridas abaixo, qual você entende ser a prioritária para a melhora do setor? *

- Legislação específica para concessões de uso público em parques
- Melhor qualificação da equipe do poder público
- Maior estabilidade política
- Melhorar a opinião pública sobre o tema
- Disponibilizar de linhas de crédito específicas para a área
- Aumentar o investimento público nas unidades
- Abrir mais editais
- Outro: _____

Quais medidas você acredita devem ser tomadas pelo concessionário para garantir a qualidade da experiência do visitante? (Escolha até 3 opções) *

- Controlar o número de visitantes
- Restringir dias e horários de visitação
- Aumentar a infraestrutura de apoio a visitação
- Aumentar o número de atrativos (tais como abertura de novas trilhas)
- Investir em educação ambiental com os visitantes
- Monitorar os atrativos naturais
- Cobrar ingresso de entrada
- Diversificar as opções de atrações para diferentes públicos
- Cobrar valores diferenciados para produtos mais privativos
- Contratar uma equipe altamente capacitada
- Outro: _____

Quanto tempo você considera o ideal para uma concessão em uma Unidade de Conservação

- Até 5 anos
- De 6 a 10 anos
- De 11 a 20 anos
- De 21 a 30 anos
- Acima de 30 anos
- Não acho que deveriam ocorrer concessões em Unidades de Conservação

Em sua opinião, qual pode ser a principal contribuição das organizações do 3º setor para melhorar as parcerias para delegações de serviços de uso público em Unidades de Conservação?

- Financiar estudos de uso público nas Unidades
- Financiar estudos econômicos- financeiros nas Unidades
- Influenciar os órgãos públicos
- Influenciar a opinião pública
- Capacitar gestores
- Realizar eventos sobre o tema
- Outro: _____

ANEXO 3

TABELA UTILIZADA POR WYMAN ET. AL (2011)

Concession qualifications				Legal Responsibility					Financial Responsibility				Environmental Responsibility				Social Responsibility						
Financial capacity	Tourism experience	Education level	Language abilities	Contract length (ave.)	Latent-payment fee	Facility ownership	Environ/Com. damage	Fines	Contract non-fulfilment	Performance bonds	Concession user fee	Income requirements	Maintenance/repair res.	Infrastructure devlpmt	Monitoring plan	Alternative Energy	Waste Management	Risk Analysis	Capacity Building	Local employment	Community Assessment	Community rev. share	Local business involve
<i>NORTH AMERICA</i>																							
				10	x					x		x											
	x	x	x	15						x									x	x			x
<i>LATIN AMERICA</i>																							
	x			20	x	x	x	x		x				x	x	x	x	x	x	x	x		
				10	x	x	x	x						x		x			x	x	x		x
				15	x			x	x	x				x					x	x	x		x
		x	x	3					x					x	x		x	x	x	x	x		
									x						x		x		x	x	x		
										x	x	x		x		x						x	
														x									
										x				x									
	x			10	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
<i>AFRICA</i>																							
																			x	x			x
	x	x	x	15						x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
														x			x			x	x	x	
	x	x		20	x					x	x			x	x		x	x	x	x	x	x	x
<i>AUSTRALIA</i>																							
																x	x						
	x	x	x	30						x	x			x				x					
<i>ASIA</i>																							
															x	x		x			x		
																			x	x			
																	x						
																	x						
																	x						

ANEXO 4
RESULTADOS DAS ANÁLISES CONTRATUAIS

Informações gerais	Parque I	Parque II	Parque III	Parque IV	Parque V	Parque VI	Parque VII	Parque VIII	Parque IX	Parque X
Parque	PN do Pau Brasil	PE Cantareira	PE Campos do Jordão	PN da Serra da Bodoquena	PN dos Lençóis Maranhenses	PN do Caparaó	PN do Itatiaia	PN da Serra dos Órgãos	PN da Serra dos Órgãos	PN da Serra dos Órgãos
Autarquia	Federal	Estadual	Estadual	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal
Nome	Pregão Eletrônico nº04/2017	Consulta Pública	Consulta Pública	Consulta Pública	Consulta Pública	Consulta Pública	Edital de Concorrência nº 03/2018	Edital de Concorrência nº 04/2010	Edital de Concorrência nº 03/2010	Edital de Concorrência nº 01/2010
Data	2017	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2010	2010	2010
O que foi analisado	Edital Completo	Minuta de edital completa	Minuta de edital completa	Projeto Básico da Consulta Pública e modelo padrão de minuta de edital	Projeto Básico da Consulta Pública e modelo padrão de minuta de edital	Projeto Básico da Consulta Pública e modelo padrão de minuta de edital	Edital Completo	Edital Completo	Edital Completo (minuta de contrato não analisada por se tratar de outro Parque)	Edital Completo
Valor Estimado do contrato	12.027.500	8.029.974	9.970.478	10.537.078	7.963.365	126.297.657	31.400.000			
Valor Estimado do Investimento	6.896.000	7.510.000	9.441.000	6.013.718	4.018.000	8.134.787	17.700.000		6.777.000	
Valor estimado de outorga	5.131.500	519.974	529.478	4.523.360	3.945.365	118.162.870	13.700.000	1.422.450	425.137	1.715.979
Modalidade	Pregão	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência
Concessão	Uso	Uso	Uso	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Uso
Resultado	Impugnado	Ainda não foi lançado edital	Ainda não foi lançado edital	Ainda não foi lançado edital	Ainda não foi lançado edital	Ainda não foi lançado edital	Já ocorreu a licitação com um ganhador	Sem contrato assinado (?)	Sem contrato assinado	Contrato assinado (?)
Responsabilidades Ambientais	3,00	3,00	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	1,00	2,00	1,00
Desenvolvimento de infraestrutura	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não
Plano de monitoramento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Energias alternativas	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Gestão dos resíduos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Análise de risco	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Responsabilidades Sociais	1,00	2,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	0,00	0,00	0,00
Treinamento social	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Contratação de funcionários locais	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Avaliação da comunidade ou compartilhamento da receita	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Envolvimento do comércio local	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Qualificações da concessionária	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00
Capacidade financeira	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Experiência com turismo	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Nível de treinamento	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Habilidades linguísticas	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Responsabilidades Legais	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Tempo de contrato	10 + 5	20 + 10	20 + 10	20	20	25	25	10 + 5	10 + 5	10 + 5
Multa por atrasos de pagamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Propriedade das construções	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Multas e Sanções	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Danos a comunidade e ao ambiente	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Responsabilidades Financeiras	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00
Garantias de execução	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Outorgas de pagamento	Variável	Fixa	Fixa	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável
Obrigações de receita	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Reservas de manutenção	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Informações gerais											
	Parque XI	Parque XII	Parque XIII	Parque XIV	Parque XV	Parque XVI	Parque XVII	Parque XVIII	Parque XIX	Parque XX	Parque XXI
Parque	PN do Itatiaia	PN do Itatiaia	PN Marinho de Fernando de Noronha	PN do Iguaçu	PN do Iguaçu	PN do Iguaçu	PN do Iguaçu	PN da Chapada dos Veadeiros	PN do Pau Brasil	PN de Brasília	PN da Tijuca
Autarquia	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal
Nome	Edital de Concorrência nº 02/2010	Edital de Concorrência nº 01/2010	Edital de Concorrência nº 01/2010	Edital de Concorrência nº 01/2010 e Contrato 01/2010	Concorrência 02/2002 e Contrato nº 19/2002	Contrato II/1998 assinado entre IBAMA e Consorcio Satis	Contrato I/1998 assinado entre IBAMA e Consorcio Satis	Edital de Concorrência nº 02/2018	Edital de Concorrência 01/2018	Pregão Eletrônico 03/2017	Edital de Concorrência 01/2010
Data	2010	2010	2010	2010	2002	1998	1998	2018	2018	2017	2012
O que foi analisado	Edital Completo	Edital Completo	Edital Completo	Edital Completo e Contrato Assinado	Edital Completo e Contrato Assinado	Contrato assinado e Termo aditivo	Contrato assinado e Termo aditivo	Edital Completo	Edital Completo	Edital Completo	Edital Completo
Valor Estimado do contrato					400.000	63.062.289	30.243.354	7.180.000	13.954.000		59.028.297
Valor Estimado do Investimento	209.000							2.258.000		4.489.000	
Valor estimado de outorga	209.000	1.255.000	6.678.000	12.000.000				4.922.000		5.033.340	
Modalidade	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Indisponível	Indisponível	Concorrência	Concorrência	Pregão	Concorrência
Concessão	Uso	Uso	Serviços	Serviços	Uso	Uso	Uso	Serviços	Serviços	Uso	Uso
Resultado	Sem contrato assinado	Sem contrato assinado	Contrato Assinado	Contrato Assinado	Contrato Assinado	Contrato Assinado e Reequilíbrio econômico financeiro	Contrato Assinado e Reequilíbrio econômico financeiro	Contrato Assinado	Contrato Assinado	Impugnado	Contrato assinado
Responsabilidades Ambientais	4,00	2,00	2,00	4,00	3,00	1,00	1,00	2,00	2,00	3,00	2,00
Desenvolvimento de infraestrutura	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Plano de monitoramento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Energias alternativas	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Gestão dos resíduos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Análise de risco	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Responsabilidades Sociais	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	3,00	3,00	0,00	0,00
Treinamento social	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Contratação de funcionários locais	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Avaliação da comunidade ou compartilhamento da receita	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Envolvimento do comércio local	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Qualificações da concessionária	3,00	2,00	3,00	4,00	3,00	0,00	0,00	3,00	3,00	1,00	4,00
Capacidade financeira	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Indisponível	Indisponível	Sim	Sim	Sim	Sim
Experiência com turismo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Indisponível	Indisponível	Sim	Sim	Não	Sim
Nível de treinamento	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Habilidades linguísticas	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Responsabilidades Legais	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Tempo de contrato	10 + 5	10 + 5	15 + 5	10 + 5	10+5	15, reajustado para 22	15, reajustado para 22	20	15	10 + 5	20+5
Multa por atrasos de pagamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Propriedade das construções	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Multas e Sanções	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Danos a comunidade e ao ambiente	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Responsabilidades Financeiras	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Garantias de execução	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Outorgas de pagamento	Fixo	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável	Variável
Obrigações de receita	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Reservas de manutenção	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não