UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PATRÍCIA BETTI

CONSERVAÇÃO NEOLIBERAL E CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NOS PARQUES COSTEIROS-MARINHOS

CURITIBA

2024

PATRÍCIA BETTI

CONSERVAÇÃO NEOLIBERAL E CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NOS PARQUES COSTEIROS-MARINHOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Setor de Ciências Agrárias, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Usos e Conflitos dos Ambientes Costeiros.

Orientadora: Profa. Dra. Naina Pierri Estades (UFPR)

Coorientadora: Profa. Dra. Sandra Dalila Corbari (UEPG)

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS

Betti, Patrícia
Conservação neoliberal e concessões público-privadas de apoio ao turismo em parques nacionais brasileiros: uma análise com enfoque nos parques costeiros-marinhos / Patrícia Betti. – Curitiba, 2024.
1 recurso online: PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento.
Orientadora: Profa. Dra. Naina Pierri Estades
Coorientadora: Profa. Dra. Sandra Dalila Corbari

1. Parques nacionais. 2. Áreas protegidas. 3. Concessões comerciais. I. Estades, Naina Pierri. II. Corbari, Sandra Dalila. III. Universidade Federal do Paraná. Programa Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. IV. Título.

Bibliotecária: Elizabeth de Almeida Licke da Luz CRB-9/1434

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **PATRICIA BETTI** intitulada: **CONSERVAÇÃO NEOLIBERAL E CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE COM ENFOQUE NOS PARQUES COSTEIROS-MARINHOS**, sob orientação da Profa. Dra. NAÍNA PIERRI ESTADES, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 14 de Maio de 2024.

Assinatura Eletrônica
15/05/2024 14:14:27.0
NAÍNA PIERRI ESTADES
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
12/07/2024 16:21:50.0
VANICE SANTIAGO FRAGOSO SELVA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO)

Assinatura Eletrônica
15/05/2024 00:47:01.0
VALERIA DE MEIRA ALBACH
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA)

Assinatura Eletrônica
16/05/2024 14:19:25.0
MANUELA DREYER DA SILVA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 365479
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp
e insira o codigo 365479

RESUMO

A crise socioambiental contemporânea permitiu à sociedade capitalista liberal engendrar nova oportunidade: "vender a natureza para salvá-la". A abordagem, denominada de conservação neoliberal, determina usos econômicos da conservação da natureza sob a ideologia neoliberal e explora maneiras pelas quais a natureza é transformada através de e para a acumulação de capital, promovido como benéfico para a natureza. Apesar de sua força em ações que resultam em apropriação dos espaços costeiros e oceânicos e violações dos direitos humanos, o turismo é impulsionado como forma de suporte financeiro e institucional para áreas naturais protegidas via concessões privadas. Diante disso, o objetivo geral da pesquisa voltou-se a analisar se as concessões público-privadas nos parques nacionais brasileiros estão se configurando como um meio de promoção da conservação neoliberal, como isso está ocorrendo e quais as suas consequências econômicas, ambientais e sociais, no marco das discussões sobre a economia azul. Para alcançar o objetivo geral, foram determinados quatro objetivos específicos: i. identificar as leis e normas que autorizam e regulam as concessões público-privadas voltadas ao turismo nos parques nacionais brasileiros; ii. descrever e analisar o processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões em parques nacionais; iii. investigar o desenvolvimento de concessões implementadas e previstas para os parques nacionais costeiros-marinhos; e iv. identificar e analisar os principais questionamentos e consequências positivas e negativas econômicas, ambientais e sociais do programa de concessões público-privadas voltadas ao turismo em parques nacionais. Realizou-se pesquisa qualitativa de dados secundários de diversas fontes do tema geral e aprofundou-se em dois casos no sistema Costeiro-Marinho: o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), única concessão ativa, e o Parque Nacional de Jericoacoara (CE), com leilão de concessão realizado em janeiro de 2024. Dentre os resultados, observou-se que, ao longo do programa de concessões em parques nacionais brasileiros, foram deflagrados conflitos com comunidades e governos locais por falta de transparência, diálogo e participação nos processos, discordância quanto às propostas e tomada de decisão “de cima para baixo”. Nessa questão, vêm sendo privilegiados estudos de viabilidade econômica em detrimento dos estudos de impactos socioambientais. Há problemas em diferentes contratos, e a avaliação e o monitoramento dos resultados estão aquém da eficácia devida. Estes resultados não estão sendo divulgados e discutidos com a sociedade. Em Jericoacoara e em Fernando de Noronha, fica evidente a falácia do discurso capitalista de que os benefícios e danos ambientais impactariam igualmente todas as pessoas e grupos sociais. Os resultados indicam, pelo contrário, que os espaços não vêm sendo compartilhados igualitariamente, e que os benefícios do turismo estão sendo privatizados enquanto os impactos negativos estão sendo socializados, como, p.ex., a escassez de água. Ambos os destinos são avaliados como caros e de turismo de massa, apesar de terem parques nacionais como principal atrativo. As unidades estão sendo sistematicamente privatizadas e, à medida que a sua governança é inadequada e com mínima participação social, e que provocam impactos socioambientais que afetam o bem-estar da população local, as parcerias público-privadas em parques nacionais costeiros-marinhos contribuem para o aprofundamento de processos de *ocean grabbing*.

Palavras-chave: conservação neoliberal; turismo; concessões público-privadas; parques nacionais; apropriação do oceano.

ABSTRACT

The contemporary socio-environmental crisis has allowed liberal capitalist society to generate a new opportunity: "selling nature to save it." This approach, termed neoliberal conservation, dictates economic uses of nature conservation under neoliberal ideology and explores how nature is transformed through and for capital accumulation, promoted as beneficial for nature. Despite its role in actions that result in the appropriation of coastal and oceanic spaces and human rights violations, tourism is promoted as a form of financial and institutional support for protected natural areas through private concessions. Given this, the general objective of this research is to analyze whether public-private concessions in Brazilian national parks are being configured as a means of promoting neoliberal conservation, how this is occurring, and what its economic, environmental, and social consequences are, based on discussions about the blue economy. To achieve the general objective, four specific objectives were determined: i. to identify the laws and regulations that authorize and regulate public-private concessions aimed at tourism in Brazilian national parks; ii. to describe and analyze the development process of the national concessions program in national parks; iii. to investigate the development of implemented and planned concessions for coastal-marine national parks; and iv. to identify and analyze the main questions and positive and negative economic, environmental, and social consequences of the public-private concessions program aimed at tourism in national parks. Qualitative research of secondary data from various sources on the general theme was carried out, focusing in-depth on two cases in the Coastal-Marine system: the Fernando de Noronha Marine National Park (PE), the only active concession, and the Jericoacoara National Park (CE), with a concession auction held in January 2024. Among the results, it was observed that, throughout the concessions program in Brazilian national parks, conflicts with communities and local governments arose due to a lack of transparency, dialogue, and participation in the processes, disagreement with proposals, and top-down decision-making. In this matter, economic feasibility studies have been prioritized over socio-environmental impact studies. There are problems with different contracts, and the evaluation and monitoring of results are below the necessary effectiveness. These results are not being disclosed and discussed with society. In Jericoacoara and Fernando de Noronha, the capitalist discourse's fallacy that environmental benefits and damages would equally impact all people and social groups is evident. The results indicate, on the contrary, that spaces are not being shared equally, and the benefits of tourism are being privatized while the negative impacts are being socialized, such as water scarcity. Both destinations are considered expensive and mass tourism despite having national parks as their main attraction. The protected areas are being systematically privatized, and as their governance is inadequate and with minimal social participation, causing socio-environmental impacts that affect the well-being of the local population, public-private partnerships in coastal-marine national parks contribute to the deepening of ocean grabbing processes.

Keywords: neoliberal conservation; tourism; concessions; national parks; ocean grabbing.

RESUMEN

La crisis socioambiental contemporánea ha permitido a la sociedad capitalista liberal generar una nueva oportunidad: "vender la naturaleza para salvarla". Este enfoque, denominado conservación neoliberal, determina los usos económicos de la conservación de la naturaleza bajo la ideología neoliberal y explora las formas en que la naturaleza es transformada a través de y para la acumulación de capital. A pesar de su papel en acciones que resultan en la apropiación de espacios costeros y oceánicos y violaciones de los derechos humanos, el turismo se promueve como una forma de apoyo financiero para las áreas naturales protegidas a través de concesiones privadas. Ante esto, el objetivo general de la investigación fue analizar si las concesiones público-privadas en los parques nacionales brasileños se están configurando como un medio de promoción de la conservación neoliberal, cómo está ocurriendo esto y cuáles son sus consecuencias económicas, ambientales y sociales, en el marco de las discusiones sobre la economía azul. Para alcanzar el objetivo general, se determinaron cuatro objetivos específicos: i. identificar las leyes y normas que autorizan y regulan las concesiones público-privadas dirigidas al turismo en los parques nacionales brasileños; ii. describir y analizar el proceso de desarrollo del programa nacional de concesiones en parques nacionales; iii. investigar el desarrollo de concesiones implementadas y previstas para los parques nacionales costero-marinos; y iv. identificar y analizar las principales preguntas y consecuencias positivas y negativas económicas, ambientales y sociales del programa de concesiones público-privadas dirigidas al turismo en parques nacionales. Se realizó una investigación cualitativa de datos secundarios de diversas fuentes sobre el tema general, profundizando en dos casos en el sistema Costero-Marino: el Parque Nacional Marino de Fernando de Noronha (PE), la única concesión activa, y el Parque Nacional de Jericoacoara (CE), con una subasta de concesión realizada en enero de 2024. Entre los resultados, se observó que, a lo largo del programa de concesiones en parques nacionales brasileños, surgieron conflictos con las comunidades y los gobiernos locales debido a la falta de transparencia, diálogo y participación en los procesos, el desacuerdo con las propuestas y la toma de decisiones de arriba hacia abajo. Se han privilegiado los estudios de viabilidad económica en detrimento de los estudios de impactos socioambientales. Hay problemas con diferentes contratos, y la evaluación y el monitoreo de los resultados están por debajo de la eficacia necesaria. Estos resultados no se están divulgando ni discutiendo con la sociedad. En Jericoacoara y Fernando de Noronha, es evidente la falacia del discurso capitalista de que los beneficios y daños ambientales impactarían igualmente a todas las personas y grupos sociales. Los resultados indican, por el contrario, que los espacios no se están compartiendo equitativamente, y que los beneficios del turismo se están privatizando mientras que los impactos negativos se están socializando, como la escasez de agua. Ambos destinos se consideran caros y de turismo masivo, a pesar de tener parques nacionales como principal atractivo. Las áreas están siendo sistemáticamente privatizadas y, a medida que su gobernanza es inadecuada y con mínima participación social, y provocan impactos que afectan el bienestar de la población local, las concesiones público-privadas en parques nacionales costero-marinos contribuyen a la profundización de procesos de apropiación del océano.

Palabras clave: conservación neoliberal; turismo; concesiones público-privadas; parques nacionales; apropiación del océano.

LISTA DE SIGLAS

Abav	Associação Brasileira de Agências de Viagens
AEI	Área Estratégica
AGU	Advocacia-Geral da União
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CEC	Comitê Especial de Concessões
CFAC	Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual
CGU	Controladoria-Geral da União
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CO_2	Dióxido de Carbono
CPP	Conselho Pastoral dos Pescadores
CPPI	Conselho do Programa de Parceria de Investimentos
Embratur	Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
ESG	*Environmental, social and governance*
EVE	Estudo de Viabilidade Econômica
Flona	Floresta Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fomin	*Fondo Multilateral de Inversiones*
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Idace	Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITF	Fórum Internacional de Transporte
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MPF	Ministério Público Federal
MPP	Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTPar	MT Participações e Projetos S.A.
MTur	Ministério do Turismo
NGI	Núcleo de Gestão Integrada
NBV	Número Balizador da Visitação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Opap	Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas
PAPP	Programa Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas para Gestão de UCs
Parna	Parque Nacional
Parques FIP	Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura
PCO	Partido da Causa Operária
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEM	Planejamento Espacial Marinho
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Posto de informação e controle
PNJ	Parque Nacional de Jericoacoara
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Pnuma	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPGMade	Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parcerias público-privadas
Prourb	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
PUP	Plano de uso público
Resex	Reserva Extrativista
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
Sistcon/TRF4	Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TPA	Taxa de Preservação Ambiental
UC	Unidade de Conservação da Natureza
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNWTO	Organização Mundial do Turismo
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
2 CONTEXTO: AGRAVAMENTO DA CRISE SOCIOAMBIENTAL 21
3 ACUMULAÇÃO POR ESPOLIAÇÃO E INJUSTIÇAS AMBIENTAIS 30
3.1 ACUMULAÇÃO CAPITALISTA 30
3.2 INJUSTIÇAS E DESIGUALDADES AMBIENTAIS 35
4 CONSERVAÇÃO NEOLIBERAL 42
5 ECONOMIA AZUL E *OCEAN GRABBING* 50
5.1 ECONOMIA AZUL NO BRASIL 56
5.1.1 Percepções críticas: o Tribunal Popular da Economia do Mar 59
6 NEOLIBERALIZAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS ATRAVÉS DE E PARA O TURISMO 63
6.1 CONSERVAÇÃO PARA O TURISMO: UM MERCADO EM EXPANSÃO E SEUS IMPACTOS 63
6.2 TURISMO E INVESTIMENTO PRIVADO PARA A CONSERVAÇÃO 75
6.3 TURISMO E CONCESSÕES NO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA 80
6.3.1 Concessões nos parques brasileiros 87
7 CAMINHO METODOLÓGICO 91
7.1 PROJETO INDIVIDUAL DE PESQUISA 92
8 DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS DO BRASIL 108
8.1 ASPECTOS LEGAIS E REGULATÓRIOS 108
8.2 ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES EM UCS FEDERAIS 113
8.2.1 “Oportunidades de negócios”: os parques entram na mira da iniciativa privada na década de 1990 113
8.2.2 “Turismo nos Parques” e “Plano de Concessões”: a estruturação do programa nacional 122
8.2.3 Programa “Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas para Gestão de Unidades de Conservação” 129
8.2.3.1 Denúncias de irregularidades e estratégias para sanar lacunas na legislação 134
8.2.3.2 Nova onda de concessões com a inserção do art. 14-C na Lei n.º 11.516/2007 142
8.2.3.3 Reestruturação interna do ICMBio para a gestão de concessões 151

8.2.4 Modelagem de concessões em UCs e o Programa de Parcerias de Investimentos.....153
8.2.4.1 Concessões a "baciadas" na gestão Bolsonaro.....162
8.2.4.2 Possibilidades de financiamento via o BNDES para a concessão de parques à iniciativa privada.....170
8.2.5 Mudanças em curso.....177
8.3 DEMAIS AGENTES E INICIATIVAS NO TEMA.....187
9 CONCESSÕES PRIVADAS NOS PARQUES NACIONAIS COSTEIROS-MARINHOS.....197
9.1 PANORAMA DAS CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS COSTEIROS-MARINHOS.....198
9.2 PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA (PE).....205
9.1.1 Aspectos históricos.....208
9.1.2 Aspectos socioambientais.....209
9.1.3 Aspectos econômicos.....212
9.1.4 Visitação e turismo no parque e entorno.....213
9.1.5 Gestão da unidade de conservação.....217
9.1.6 Concessão de serviços turísticos no parque.....219
9.1.6.1 Características da concessão.....222
9.1.6.2 Resultados da concessão.....226
9.1.6.3 Consequências positivas e negativas da concessão.....230
9.1.6.4 Avaliação da experiência de visitantes no parque.....234
9.2 PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE).....241
9.2.1 Aspectos históricos.....244
9.2.2 Aspectos socioambientais.....255
9.2.3 Aspectos econômicos.....257
9.2.4 Visitação e turismo no parque e entorno.....258
9.2.5 Concessão de serviços turísticos no parque.....266
9.2.5.1 Ajustes no plano de manejo para viabilizar o projeto de concessão.....271
9.2.5.2 Fase de consulta pública do edital de concessão.....279
9.2.5.2.1 Anexo I - Minuta de contrato.....280
9.2.5.2.2 Anexo A – Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara.....287
9.2.5.2.3 Anexo B – Caderno de encargos da concessionária.....287
9.2.5.2.4 Anexo C – Sistema de mensuração de desempenho.....290
9.2.5.3 Paralização na licitação e negociações com o governo do estado do Ceará.....294

9.2.5.4 Leilão do parque na B3 297
9.2.5.5 Potenciais consequências positivas e negativas da concessão 306
10 QUESTIONAMENTOS E CONSEQUÊNCIAS DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS 314
10.1 INEXISTÊNCIA DE MARCO REGULATÓRIO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DE GOVERNANÇA 315
10.2 FRAGILIDADES DE GESTÃO NO ICMBIO 317
10.3 AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS 319
10.4 ENTRAVES PARA O CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES DAS UCS 324
10.5 UTILIZAÇÃO DA IMAGEM DAS UCS E DO ICMBIO PARA A PROPAGANDA DE EMPRESAS PRIVADAS 326
10.6 MASSIFICAÇÃO DO TURISMO, FALHAS NA FISCALIZAÇÃO E NO MONITORAMENTO DAS CONCESSÕES 328
10.7 FORMAÇÃO DE OLIGOPÓLIO E EMPECILHO ÀS PEQUENAS INICIATIVAS ECONÔMICAS 331
11 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 335
12 CONCLUSÃO 343
REFERÊNCIAS 353
APÊNDICE A - INSTRUMENTOS LEGAIS QUE ORIENTAM AS CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS NAS UCS FEDERAIS 398
APÊNDICE B - PRODUTOS DO PAPP 402

1 INTRODUÇÃO

A crise socioambiental contemporânea permitiu à sociedade capitalista liberal engendrar uma nova oportunidade por meio do uso sustentável da natureza (O'Connor, 1993; Büscher *et al*., 2012). Uma estratégia adotada é a proposta de "vender a natureza para salvá-la", como explica Kathleen McAfee (1999, p. 6, tradução livre). Dessa forma, pretende-se que a natureza se autofinancie, gerando oportunidades de lucro através de projetos de conservação (McAfee, 1999; 2011; McAfee; Shapiro, 2010; Brent; Barbesgaard; Pedersen, 2020).

Diante de problemáticas como necessidade de mitigação da mudança do clima e proteção ambiental, o modelo de conservação lucrativa preconiza que o crescimento econômico não seja negativamente afetado. Ao contrário, tem como premissa a atribuição de um valor econômico à natureza e aos serviços ecossistêmicos, para que, desse modo, as pessoas tomadoras de decisão, investidoras e outras interessadas considerem a conservação uma escolha lógica (McAfee, 1999; 2011; McAfee; Shapiro, 2010; Brent; Barbesgaard; Pedersen, 2020). Esta abordagem, denominada de conservação neoliberal, determina os usos econômicos da conservação da natureza sob a ideologia neoliberal e explora maneiras pelas quais a natureza é transformada através e para a acumulação de capital (Büscher *et al.*, 2012).

O neoliberalismo é uma doutrina política e econômica que se opõe totalmente ao comunismo, ao socialismo e à ação do Estado em sociedades capitalistas para além da proteção da propriedade privada, das instituições de mercado e do empreendedorismo (Harvey, 2004). Em outras palavras, trata-se de uma ideologia que intenta subjugar ao mercado capitalista os temas políticos, sociais e ecológicos (Büscher *et al.*, 2012), ampliando e impulsionando o capitalismo global (Harvey, 2005). Por sua vez, a privatização é entendida como a transferência de ativos públicos produtivos do Estado, como empresas públicas e recursos naturais, para empresas privadas, que pode ser interpretada como um processo de despossessão em larga escala (Harvey, 2004).

No entanto, a contradição da conservação neoliberal consiste na promoção do capitalismo como meio de autoregulação e conservação ambiental, sendo este sistema postulado agora como benéfico para a natureza (Kovel, 2002; Büscher *et al*., 2012).

Os resultados de tal sistema hegemônico determinam a conjuntura de desafios prementes: a crescente desigualdade social e econômica, a emergência climática, a perda de biodiversidade e o uso insustentável de recursos ultrapassando os limites planetários

Ademais, a crise civilizatória contemporânea é agravada por eventos como a pandemia de Covid-19, que não apenas evidenciou a vulnerabilidade da humanidade, mas também aprofundou o abismo das inequidades sociais, como as de classe, gênero e raça e suas intersecções. Além disso, a desigual distribuição dos impactos no mundo atinge de maneira desproporcional as populações mais empobrecidas, que tiveram uma participação mínima na origem desses problemas (Coletivo de Pesquisadores da Desigualdade Ambiental, 2012; Martínez Alier, 2012).

Contudo, evidências científicas, desastres, processo de extinção em massa, aumento da pobreza e de doenças, entre outros traços da crise, parecem argumentos insuficientes para colocar em xeque o sistema hegemônico capitalista e sua "política de morte" (Tribunal Popular da Economia do Mar, 2022, s/p).

Diante dessas constatações, dois conceitos fundamentais emergem para explicar a ampliação da devassidão socioambiental: a acumulação por espoliação, uma estratégia capitalista de usurpação infinita de espaços, pessoas e recursos, detonadora de inúmeros conflitos socioambientais, e a injustiça ambiental, que explicita a desigualdade na distribuição entre as diferentes classes e grupos sociais dos ônus e bônus desse avanço sobre o meio ambiente (Harvey, 2004; Martínez Alier, 2012).

A acumulação por espoliação desencadeia ou intensifica a mercantilização de recursos naturais, envolvendo processos legais e ilegais, como privatização, expropriação, exploração de ativos públicos e mercantilização de outros aspectos da sociedade, como o tempo livre. Estados e investidores/empreendedores buscam ativamente integrar-se ao sistema capitalista global, muitas vezes sob a influência ou pressão de potências hegemônicas, resultando em mudanças drásticas nas políticas econômicas, frequentemente adotando medidas neoliberais e de privatização (Harvey, 2004).

A mais recente fronteira a ser intensamente explorada pelo capitalismo são os mares e oceanos, destacados como espaços para um crescimento "azul" e promessas de descarbonização da economia. Ferramentas neoliberais agressivas, como privatizações de fato ou forçadas legalmente e incumprimento de leis ou criação de leis ambientalmente permissivas sob o discurso de sustentabilidade, promessas de geração de empregos e produção e distribuição de riquezas, entram na disputa para o convencimento da sociedade. As ações e políticas que expropriam dos seus territórios e recursos populações vulneráveis, por sua vez, são denominadas de "*ocean grabbing*" expressão que se refere à apropriação forçosa e excludente do oceano, em um sentido amplo, incluindo-se as zonas costeiros-marinhas (Bennet; Govan; Satterfield, 2015).

Zoe Brent, Mads Barbesgaard e Carsten Pedersen (2020) investigam a política subjacente à promessa de crescimento ou economia “azul” e argumentam que os discursos em torno deste buscam soluções para transpor obstáculos políticos e econômicos à acumulação contemporânea no espaço oceânico e discutem três vertentes: proteína, energia e conservação. Como “solução por proteína” entendem-se aquelas relacionadas aos desafios da produção diante da crescente demanda por alimentos e nutrição saudável, levando à expansão da aquicultura em grande escala com investimentos expressivos de capital, em geral, ignorando-se os impactos socioecológicos. Nas “soluções por energia”, é fomentada a expansão no setor de energia eólica, na mineração em águas profundas, na infraestrutura de petróleo e gás nos oceanos. Já a “solução por conservação” visa responder à pressão social diante da mudança do clima, incorporando o conceito de economia azul em práticas de turismo e implementação de extensas áreas marinhas protegidas, buscando tornar essa estratégia lucrativa.

Assim, o turismo e, em especial, o ecoturismo, configura-se como uma das formas de alteração e uso da natureza por meio da conservação para torná-la lucrativa, em sentido contrário às discussões a respeito dos valores intrínsecos ou ecológicos de áreas naturais e da biodiversidade. O turismo é, assim, reflexo e impulsionador do neoliberalismo global, embora requeira o posto de força para o bem (Brockington; Duffy; Igoe, 2008). Entretanto, apesar de frequentemente ser promovido como uma indústria "limpa" e incentivada em áreas protegidas, a atividade implica inúmeros impactos, como degradação ambiental, consumo insustentável de recursos, poluição e conflitos sociais (Hall, 2016; Fletcher, 2018; Fletcher *et al*., 2021; Hasana; Swain; George, 2022).

Na zona costeiro-marinha, o turismo exerce um grande poder em ações resultantes de apropriação dos oceanos e violações dos direitos humanos, alterando direitos e acesso aos recursos marinhos de pescadoras/es artesanais e comunidades locais. Ademais, são limitados os esforços para envolver as comunidades costeiras no planejamento e tomada de decisões no desenvolvimento turístico, que pode aumentar os preços das terras, forçando as/os residentes a vender suas propriedades e comprometendo seus meios de subsistência tradicionais. Faltam diretrizes adequadas para o desenvolvimento responsável do turismo em áreas costeiras, ecologicamente sensíveis, e são ausentes avaliações de impacto ecológico e de direitos humanos. Por essa razão, os seus benefícios são superestimados e os riscos ignorados (Kumara *et al*., 2017).

De todo modo, o turismo segue impulsionado como uma das principais formas de suporte financeiro e institucional para áreas naturais protegidas. A Conferência das Partes

da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 2012, concluiu que a atividade figura como o maior setor econômico capaz de contribuir para o financiamento de sistemas de áreas protegidas, por meio do pagamento de ingressos, por exemplo, e via o estabelecimento de parcerias e concessões privadas (Spenceley; Snyman; Eagles, 2019).

Em 2002, Eagles observou uma tendência nessa direção, informando que muitos parques estavam adotando estruturas de gestão paraestatal, funcionando como corporações dentro do governo. Além disso, taxas de uso mais altas estavam sendo cobradas, e uma proporção maior da receita vinha da comercialização de produtos e alimentos (Eagles, 2002).

A elaboração e implementação de políticas que aumentem a renda para a conservação da biodiversidade e promovam alternativas econômicas de baixo impacto ambiental são um desafio para as políticas públicas (Rodrigues, 2009). Nesse sentido, na publicação "Turismo e gestão de visitantes em áreas protegidas: diretrizes para a sustentabilidade" (Leung *et al.*, 2019), a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) destaca a preocupação global com os níveis insuficientes de financiamento para a conservação da biodiversidade e a gestão de áreas protegidas e indica como obter recursos por meio da iniciativa privada e do turismo, seguindo uma tendência observada em diversos países.

Nesse cenário, as unidades de conservação da natureza (UCs), espaços especialmente protegidos, que não eram mercantis, estão sendo incentivadas a se abrirem ao comércio e a possibilitar investimentos rentáveis do capital. No entanto, isso coloca o setor de conservação em risco ao não reconhecer plenamente a dinâmica capitalista e incentivar apropriações, especialmente em UCs de proteção integral, através de “parcerias” público-privadas. No caso do Brasil, em anos recentes, observa-se um rápido aumento no número de concessões público-privadas para o apoio à prestação de serviços turísticos em parques nacionais.

Diante do exposto, como recorte temático, a presente pesquisa investiga as concessões privadas em parques nacionais no âmbito da conservação neoliberal e da economia azul. Para delinear os objetivos da pesquisa, as seguintes questões foram definidas: As concessões público-privadas de apoio ao turismo em parques nacionais podem ser consideradas uma estratégia da conservação neoliberal? O Estado brasileiro e outros agentes, como organizações não governamentais (ONGs) e empresas privadas, estão viabilizando a conservação neoliberal nessa categoria de UC via tal estratégia? Em caso positivo, quais ações foram realizadas e/ou estão em curso nesse sentido? Quais

justificativas estão sendo utilizadas para oportunizar a expansão capitalista via conservação neoliberal nos parques nacionais? Como se dão e quais os resultados dos processos de desenvolvimento das concessões nos parques nacionais? Quais são os questionamentos, no sentido de discussões e críticas, a esses processos e resultados?

Tendo em vista o aumento no interesse e número de projetos e contratos de concessões de apoio ao turismo em UCs e do discurso de economia azul no Brasil, a hipótese desta tese é que a conservação neoliberal está sendo promovida via concessões público-privadas de serviços de apoio ao turismo em parques nacionais, favorecendo a acumulação por espoliação e gerando consequências negativas como a apropriação de áreas e recursos costeiros-marinhos pela iniciativa privada.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa voltou-se a analisar se as concessões público-privadas nos parques nacionais brasileiros estão se configurando como um meio de promoção da conservação neoliberal, como isso está ocorrendo e quais as suas consequências econômicas, ambientais e sociais, no marco das discussões sobre a economia azul. Para alcançar o objetivo geral, foram determinados quatro objetivos específicos: i. identificar as leis e normas que autorizam e regulam as concessões público-privadas voltadas ao turismo nos parques nacionais brasileiros; ii. descrever e analisar o processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões em parques nacionais; iii. investigar o desenvolvimento de concessões implementadas e previstas para os parques nacionais costeiros-marinhos; e iv. identificar e analisar os principais questionamentos e consequências positivas e negativas econômicas, ambientais e sociais do programa de concessões público-privadas voltadas ao turismo em parques nacionais.

Como justificativa para o desenvolvimento da pesquisa, o trabalho apoia-se em Büscher *et al*. (2012), os quais afirmam que uma crítica à conservação neoliberal da biodiversidade é necessária por duas razões. Primeiro, porque a maioria dos trabalhos na interseção do neoliberalismo, do capitalismo e da natureza não humana está focada na política de transformar e governar a natureza sob o neoliberalismo (natureza neoliberal); na aceleração da mercantilização contínua das coisas naturais (ecologias neoliberais) e nas formas que tentam "esticar" e "aprofundar" o alcance da circulação de mercadorias que depende do reabastecimento de governança ambiental e de consolidação da mercantilização da natureza, e vice-versa (ambientes neoliberais); e não em conservação neoliberal, que explora maneiras pelas quais a natureza é transformada através e para a acumulação de capital. Em segundo lugar, porque uma série de publicações investiga a tendência da conservação neoliberal, no entanto, suas lições permanecem desconectadas, bem como

vários escritos em biologia da conservação que lidam com conservação “neoliberal” em tudo, menos no nome, pois não se assumem como tal (Büscher *et al*., 2012, p. 5).

Por sua vez, Valentina Dinica (2017) explica que, mesmo diante do contínuo crescimento da demanda turística em áreas protegidas e do estímulo às concessões, significativas lacunas impedem uma adequada compreensão das relações entre a regulamentação de áreas protegidas, sua gestão e as potenciais consequências para a qualidade ambiental. E que as concessões figuram como um dos aspectos menos explorados da regulamentação do turismo em áreas protegidas (Dinica, 2017).

Contribui ainda para a relevância deste trabalho o fato de estar em curso a Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como a "Década do Oceano" (2021-2030), na qual a cultura oceânica assume um papel central. Seu propósito é conscientizar todas as pessoas e instituições sobre a importância do oceano para a humanidade e o impacto das ações desta sobre o oceano (Aliança Brasileira pela Cultura Oceânica, 2021). Nesse sentido, as atenções estão voltadas para os mares e oceanos e faz-se preponderante que sejam observadas criticamente as estratégias envolvidas.

Por fim, a pesquisa se justifica de modo a contribuir para as propostas de Dan Brockington, Rosaleen Duffy e Jim Igoe (2008). A autora e os autores argumentam que, mais importante do que se perguntar se os parques funcionam ou não, é questionar quais são os ganhos e perdas sociais e ecológicos consequentes das mudanças que estas áreas protegidas provocam, quem se beneficia desses ganhos e perdas, e de que formas. Assim, mais do que questionar se as concessões têm bom resultado ou discorrer sobre como deveriam ser operadas, esta pesquisa justifica-se por propor uma análise crítica da conservação neoliberal que as promove, suas contradições e injustiças.

Quanto à metodologia utilizada, sendo que no PPGMade, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), são elaboradas pesquisas interdisciplinares, primeiramente foi desenvolvido um projeto coletivo. Para tanto, partiu-se da premissa de que a pesquisa científica sobre o meio ambiente demanda esta abordagem interdisciplinar e deve privilegiar as questões em vez dos objetos estudados (Zanoni; Raynaut, 2015). Assim, a turma XIV do doutorado elaborou seu projeto coletivo de pesquisa intitulado “Re-existências desde o Sul frente a conflitos e injustiças socioambientais, destruição da natureza e desmonte de políticas públicas” (Turma XIV, 2021). A partir deste, foi elaborado o projeto individual no âmbito da linha de pesquisa “Usos e conflitos do ambiente costeiro”.

Para alcançar os objetivos, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, interpretativa em sua essência (Creswell, 2007). Para tanto, o cenário foi descrito e os dados e informações foram analisados e interpretados, estabelecendo-se conclusões a respeito de seu significado. Os meios utilizados foram as pesquisas bibliográfica e documental (Gil, 2002), com subsídios da amostragem de referência em bola de neve ou em cadeia (Biernacki; Waldorf, 1981), tanto para o tema geral das concessões público-privadas para a prestação de serviços de apoio ao turismo quanto para detalhar os casos em parques nacionais marinhos-costeiros identificados: o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, localizado no estado de Pernambuco, o único a dispor de concessão ativa, e o Parque Nacional de Jericoacoara, no estado do Ceará, cujo leilão de concessão foi realizado em janeiro de 2024, e está em vias de assinatura do contrato.

Dentre os limites para a elaboração desse estudo, destacam-se a disponibilidade de tempo e de recursos, visto que a pesquisadora iniciou o doutorado no mesmo período em que a pandemia de Covid-19 foi decretada, no início de 2020. Além disso, seu filho tinha apenas um ano de idade no início do curso e cinco anos na finalização da tese.

De todo modo, avalia-se que a pesquisa apresenta um panorama do tema geral bastante exaustivo e avança de forma significativa na sua compreensão e na dos casos aprofundados. Novas investigações poderão partir do ponto atingido por este estudo para detalhar e/ou aprofundar alguns aspectos e somar outros, como, por exemplo, os conflitos ou os problemas e lições aprendidas nos projetos, em suas implantações e monitoramentos de contratos e resultados. Tais pesquisas serão importantes para destacar tanto os pontos positivos quanto os negativos, para que a política pública possa ser cada vez mais baseada em evidências científicas. Ademais, considerando que a realidade brasileira deve ser a base para o estabelecimento dos modelos de gestão das UCs do país, somente com mais estudos sérios e críticos isso será possível.

Dado o exposto, os resultados da pesquisa são apresentados na sequência. Após esta introdução, o capítulo dois faz uma contextualização a respeito da crise socioambiental instaurada, resultante, principalmente, do sistema hegemônico capitalista na sua fase de produção e consumo em massa, e demonstra com diferentes dados e informações que este não promoveu um meio ambiente saudável e nem mesmo resultados equânimes para a sociedade humana como prometido, senão o contrário.

Posteriormente, os capítulos três a seis apresentam o referencial teórico. O capítulo três explana conceitos fundamentais para a compreensão de como se dá a acumulação capitalista e seus efeitos deletérios, que incluem injustiças ambientais. O capítulo quatro

versa a respeito da conservação neoliberal. O cinco, sobre a "economia azul" enquanto um novo foco da acumulação capitalista que se volta com mais intensidade para mares, oceanos e zonas costeiras e pode resultar em *ocean grabbing*. Na sequência, o capítulo seis discute como a conservação ambiental e o turismo se relacionam e são promovidos como uma proposta de solução para a problemática socioambiental em uma perspectiva neoliberal da conservação, com enfoque na modalidade das concessões de serviços turísticos em áreas protegidas. Além disso, este capítulo traz uma seção com antecedentes da pesquisa a respeito das UCs e do uso público nestas.

O capítulo sete expõe o caminho metodológico percorrido para a elaboração do estudo e, por sua vez, os capítulos oito a onze descrevem e discutem os resultados da pesquisa. Por fim, no capítulo doze é apresentada a conclusão.

2 CONTEXTO: AGRAVAMENTO DA CRISE SOCIOAMBIENTAL

A Terra chegou ao Antropoceno, um período caracterizado por transformações geológicas rápidas, porém abrangentes e de longa duração no planeta, provocadas por diversos impactos humanos (Zalasiewics *et al.*, 2017).

No entanto, para Jason Moore (2015), esta é considerada uma narrativa mais fácil visto que não questiona as desigualdades, alienação e violência intrínsecas às relações estratégicas de poder e produção da modernidade.

> O mosaico da atividade humana na teia da vida é reduzido a uma Humanidade abstrata: uma unidade agindo homogeneamente. Desigualdade, mercantilização, imperialismo, patriarcado, formações raciais e muito mais, foram largamente removidos da consideração. No melhor dos casos, essas relações são reconhecidas, mas como suplementos pós-fato à moldura do problema (Moore, 2015, p. 173, tradução livre).

O senso que baseia tal narrativa ludibria ao colocar a humanidade, de modo homogêneo, em enfrentamento à natureza. Contudo, tem-se uma visão diferente do Antropoceno se, em vez de serem priorizadas, de modo indevido, as consequências ambientais, o foco se voltar para a relação produtor/produto. Deste modo, será possível compreender que um novo padrão de criação de ambiente teve início no século XVI, muito antes da revolução industrial. Esta visão política é essencial porque, se as origens do mundo moderno forem relacionadas à máquina a vapor e à mina de carvão, será priorizado o desligamento destas, o que apenas retardaria o aquecimento global. Porém, identificar as origens do mundo moderno com o surgimento da civilização capitalista após 1450, a partir de suas estratégias de conquista global, mercantilização ilimitada e extrema racionalização, significa priorizar as relações de poder, capital e natureza que tornaram o capitalismo fóssil extremamente mortal. Desse modo, poderão ser "desligadas" as relações que fizeram a usina de carvão para que esta seja interrompida definitivamente (Moore, 2015).

> Estamos realmente vivendo no Antropoceno, com seu retorno a uma visão curiosamente eurocêntrica da humanidade, e sua dependência de noções bem conhecidas de determinismo de recursos e tecnologia? Ou estamos vivendo no Capitaloceno, a era histórica moldada por relações que privilegiam a acumulação infinita de capital? (Moore, 2015, p. 176, tradução livre).

Para Moore (2015, p. 14, tradução livre) "O capitalismo não é um sistema econômico; não é um sistema social; é *uma forma de organizar a natureza*". E foram os resultados dessas relações que marcaram o planeta também em seus aspectos geológicos.

Ou seja, não é a humanidade como um todo a causadora dos impactos na Terra, senão as relações produtor/produto capitalistas que originaram um novo padrão de criação de ambiente. Portanto, o termo Capitaloceno seria mais adequado que Antropoceno.

Tais marcas no globo resultam em um cenário de crise socioambiental ou civilizatória (Leff, 2007) que já não é novidade alguma, independentemente das diversas perspectivas ideológicas que a analisem (Foladori; Melazzi, 2009; 2019).

Ora é vista como um reflexo da pressão resultante do crescimento populacional sobre os recursos finitos do planeta. Ora é interpretada como uma consequência da acumulação de capital e da busca pela maximização de lucros a curto prazo, que promovem padrões tecnológicos de exploração da natureza, ritmos de consumo e práticas que têm levado à exaustão e à interferência nas condições de regeneração dos ecossistemas naturais (Leff, 2007). Fato é que a profundidade dessa crise muito se ampliou. Inúmeros limites seguros e justos do sistema terrestre foram ultrapassados, colocando em perigo a estabilidade e os sistemas de suporte à vida e há urgência de atuação a fim de evitar um colapso natural e socioeconômico (Ripple *et al.*, 2023; Rockstrom *et al.*, 2023).

A mudança do clima, o desmatamento, a perda de biodiversidade, a poluição e a desigualdade social, entre tantos outros fatores alarmantes da crise instalada, são alguns de seus elementos básicos e contribuem para compreender a gravidade do cenário.

O que até então era chamado de "mudança do clima" e projetado para o futuro, se tornou presente e com impactos estarrecedores, superando as previsões e surpreendendo até mesmo cientistas (Ripple *et al.*, 2023), passando a ser nomeado de "emergência climática". Em 2023, a mudança do clima provavelmente contribuiu para uma série de eventos climáticos extremos e desastres significativos. Vários desses eventos ilustram como os extremos climáticos estão ameaçando áreas que anteriormente não eram propensas a essas condições. Por exemplo, uma inundação grave no norte da China, nas proximidades de Pequim, resultou na perda de pelo menos 33 vidas. Outros desastres recentes envolveram inundações súbitas e deslizamentos de terra fatais no norte da Índia, ondas de calor recordes nos Estados Unidos e uma tempestade mediterrânea excepcionalmente intensa que causou a morte de milhares de pessoas, principalmente na Líbia (ver Ripple *et al.*, 2023 para obter detalhes e atribuições).

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês), houve transformações rápidas e abrangentes nos padrões climáticos, na circulação atmosférica, nos oceanos, nas regiões cobertas de gelo e na vida na Terra. A mudança do clima já está influenciando uma série de extremos climáticos e eventos

meteorológicos em todo o globo, resultando em impactos adversos significativos e causando prejuízos tanto para o meio ambiente quanto para as populações afetadas. E estes impactos têm atingido desproporcionalmente as comunidades historicamente menos responsáveis pelas atuais alterações climáticas (IPCC, 2023).

O Relatório Síntese do sexto Relatório de Avaliação (SYR-AR6) sobre mudança do clima do IPCC reitera enfaticamente algo que igualmente já não é novidade: as atividades humanas, predominantemente através da liberação de gases de efeito estufa, são responsáveis de forma indiscutível pelo fenômeno do aquecimento global. A temperatura média da superfície do planeta aumentou em 1,1°C em relação ao período de 1850-1900, durante o intervalo de 2011 a 2020. As emissões globais de gases de efeito estufa continuaram a crescer, com desigualdade de contribuições históricas e contínuas, relacionadas à utilização insustentável de energia, mudanças no uso da terra, práticas de manejo do solo e estilos de vida, além de padrões de consumo e produção, variando entre regiões, países e, até mesmo, indivíduos (IPCC, 2023).

Em outubro de 2023, um relatório assinado por mais de 15 mil cientistas de 161 países emitiu novo aviso sobre os efeitos devastadores da mudança do clima, afirmando que "a vida no planeta Terra está sob cerco, à medida que avançamos cada vez mais rápido em direção a um colapso ambiental" (Ripple *et al.*, 2023, p. 1, tradução livre). O documento destaca que, ao longo das décadas, houve repetidos alertas para evitar um futuro marcado por condições climáticas extremas, resultantes do aumento das temperaturas globais devido às atividades humanas. Agora pode ser tarde demais. "Infelizmente, o tempo se esgotou", "Estamos entrando em um território inexplorado em relação à crise climática, uma situação nunca antes testemunhada na história da humanidade" (Ripple *et al.*, 2023, p. 1, tradução livre).

O professor Eduardo Sá Barreto (2023) reflete que, por se saber que o tempo disponível para o enfrentamento da mudança do clima é tão limitado e a situação é tão crítica, e estando os governos de todo o mundo cientes do fato, assinando acordos para reverter esse cenário, seria lógico esperar que a sociedade estivesse progredindo na resolução dos principais riscos. Porém, o fato é que as reduções das emissões não estão ocorrendo na taxa necessária e nem mesmo o aumento das emissões globais está sendo estabilizado. É ainda menos divulgado que quase metade de todas as emissões acumuladas ocorreram após o ano de 1990 (IPCC, 2023; Sá Barreto, 2023).

Como agravante, os impactos não se distribuem uniformemente pelo mundo. Pelo contrário, atingem de forma desproporcional as populações mais empobrecidas do planeta,

que, ironicamente, tiveram uma participação mínima na origem desse problema e nos benefícios obtidos (Ripple *et al.*, 2023; IPCC, 2023).

Entre 3,3 a 3,6 bilhões de pessoas vivem em áreas de alta vulnerabilidade às mudanças climáticas, com a vulnerabilidade humana e dos ecossistemas estreitamente relacionadas. Regiões e populações com acesso limitado ao desenvolvimento estão sujeitas a riscos climáticos elevados. Eventos climáticos extremos, como secas, enchentes e tempestades, resultaram em insegurança alimentar significativa e escassez de água, afetando gravemente áreas da África, Ásia, América Central e do Sul, Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, pequenas ilhas, regiões árticas e, globalmente, povos indígenas, agricultoras/es de pequena escala, populações tradicionais costeiras e famílias de baixa renda. Durante a década de 2010, as regiões altamente vulneráveis experimentaram uma mortalidade humana 15 vezes maior causada por eventos climáticos comparadas a regiões com vulnerabilidade muito baixa (IPCC, 2023).

Ripple *et al.* (2023) demonstram que, em 2023, diversos recordes climáticos foram quebrados por expressivas margens. As autoras e os autores destacam especialmente a temporada de incêndios florestais no Canadá e sugerem que esse fenômeno pode sinalizar um ponto de inflexão para um novo regime de incêndios. Paralelamente, observa-se um progresso ínfimo da humanidade no enfrentamento da emergência climática.

A indústria de combustíveis fósseis é reconhecida como uma das principais responsáveis pela mudança do clima (IPCC, 2023). Ainda assim, devido ao aumento dos preços da energia, os subsídios a estes combustíveis mais que dobraram entre 2021 e 2022, passando de US$ 531 bilhões para US$ 1.097 trilhão (Toru; Musa, 2023; Ripple *et al.*, 2023). Um dos principais fatores nas tendências econômicas e energéticas é a invasão contínua da Rússia na Ucrânia, a qual tem impulsionado a transição para fontes de energia renovável na Europa. No entanto, essa situação também pode levar alguns países a substituir o gás fornecido pela Rússia pelo carvão (Tollefson, 2022).

Ripple *et al.* (2023) explicam que as florestas enfrentam crescentes ameaças de poderosos ciclos de retroalimentação climática, envolvendo processos como danos causados por insetos, fenômenos de *dieback* e incêndios florestais. E que, por exemplo, os incêndios florestais que estabeleceram recordes históricos no Canadá, consumindo 16,6 milhões de hectares até 13 de setembro de 2023, estão parcialmente relacionados às mudanças climáticas. Isso resultou na emissão de mais de uma gigatonelada de dióxido de carbono, um número substancial, considerando que as emissões totais de gases de efeito estufa do Canadá em 2021 totalizaram cerca de 0,67 gigatonelada de dióxido de carbono equivalente

(Environment and Climate Change Canada, 2023). Há preocupações importantes quanto à incerteza sobre a velocidade com que essas emissões podem ser absorvidas durante o processo de recuperação pós-incêndio e o risco de que a intensificação dos episódios possa resultar em um futuro de aquecimento (Ripple *et al.,* 2023).

Em 2023, o desmatamento contínuo da Amazônia juntamente ao impacto do fenômeno *El Niño* e à mudança do clima agravaram a situação de estiagem, aumentando o número de incêndios e afetando aproximadamente 600 mil pessoas no estado do Amazonas. No mês de outubro do mesmo ano, os pontos de calor no estado aumentaram em 147% em comparação com o mesmo mês em 2022 (Agência Brasil, 2023) alcançando a marca de 18.776 pontos no início de novembro (Amazonas, 2023). Os incêndios e a fumaça tornaram a qualidade do ar na região metropolitana de Manaus (AM) extremamente prejudicial e todos os 62 municípios amazonenses declararam estado de emergência (Amazonas, 2023).

De acordo com o Relatório Anual de Desmatamento no Brasil, elaborado pelo MapBiomas, houve um aumento no desmatamento em quase todas as categorias fundiárias de 2019 a 2022, exceto nas Terras Indígenas (TIs), que apresentaram uma redução durante esse período (MapBiomas, 2023)[1]. Em 2022, registrou-se um desmatamento de 20.572 km² (ou 2.057.251 hectares) no país, representando um aumento de 22,3% na área desmatada em comparação a 2021 (MapBiomas, 2023). Deste total, 58% ocorreram no bioma Amazônia, o que equivale a uma área de 1.192.635 hectares desmatados e representa 62,1% do total de eventos de desmatamento em todo o Brasil: aproximadamente, 21 árvores derrubadas a cada segundo.

O bioma Cerrado vem em seguida, com 659.670 hectares desmatados, o que corresponde a 32,1% da área desmatada e 8,3% dos alertas de desmatamento. Juntos, a Amazônia e o Cerrado compreenderam 90,1% da área desmatada no Brasil. A agropecuária foi responsável por quase 96% do desmatamento em 2022, consolidando-se como o principal fator de supressão de vegetação nativa. Outros fatores, como garimpo, mineração, causas naturais e expansão urbana também contribuíram para o desmatamento. Considerando as informações oficiais disponíveis, os dados indicam que as áreas desmatadas são cada vez maiores e há fortes indícios de ilegalidade no desmatamento de mais de 99% da área no país (MapBiomas, 2023).

[1] Em 2022, do total da área desmatada no Brasil, 3,2% ocorreram em UCs, excluindo Áreas de Proteção Ambiental. Além disso, 1,4% do desmatamento ocorreu em Terras Indígenas, 0,05% em Comunidades Remanescentes de Quilombos, e 15,2% em assentamentos rurais (MapBiomas, 2023).

Os impactos da mudança do clima, do desmatamento, de estiagens e de incêndios, entre outros, estendem-se sobre a biodiversidade. Segundo a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES, na sigla em inglês), cerca de metade dos recifes de corais vivos desapareceu desde a década de 1870, com perdas aceleradas devido à mudança do clima nas últimas décadas. A abundância média de espécies nativas em muitos ecossistemas terrestres diminuiu pelo menos 20% desde 1900, potencialmente afetando os processos ecológicos. Espécies endêmicas enfrentam impactos severos de invasões biológicas. Populações de vertebrados selvagens diminuíram nas últimas cinco décadas em terra, água doce e mares. Embora as tendências globais nas populações de insetos não sejam conhecidas, observam-se declínios significativos em algumas regiões (IPBES, 2019).

Esta perda de biodiversidade e suas cadeias de impacto são cada vez mais evidentes e comprovam a interligação entre todos os componentes do ecossistema planetário. Segundo Sanders *et al*. (2018), as taxas de extinção de espécies estão em níveis sem precedentes, e está claro que tais eliminações podem, por sua vez, desencadear outros desaparecimentos devido às complexas interações ecológicas entre as espécies. A simplificação dos ecossistemas diante da diminuição de espécies e interações ecológicas é capaz de torná-los mais vulneráveis a essas extinções em cascata, que, quando ocorrem, podem resultar em uma maior simplificação e em uma série incontrolável de perdas.

Além de todas essas ameaças à sobrevivência da espécie humana e de espécies não-humanas, convém mencionar ainda uma ameaça silenciosa no cotidiano da maioria das pessoas, mas não das demais espécies: a produção de lixo. Para focar apenas no plástico e na poluição marinha, dados levantados por Lara Iwanicki (2020) apontam que somente o Brasil contribui com 325 mil toneladas de resíduos plásticos que chegam ao mar a partir de fontes terrestres, como lixões a céu aberto. Isso ocorre principalmente devido a produtos e embalagens plásticas descartáveis, que representam a maior parte do lixo marinho em todo o mundo. No Brasil, limpezas de praia confirmam que plásticos descartáveis e embalagens são os principais poluentes, compreendendo pelo menos 70% dos resíduos encontrados.

O problema é agravado pela persistência do plástico no mar, pois ele se fragmenta em microplásticos. Isso afeta uma variedade de espécies marinhas, desde zooplâncton até mamíferos e aves, muitas das quais já estão ameaçadas de extinção. Um em cada dez desses animais não sobrevive após a ingestão de plástico. Esse é um problema global e, somente no território brasileiro, mais de 3,7 mil animais foram necropsiados após ingerirem tais resíduos (Iwanicki, 2020).

Para compreender o que essas e demais ameaças representam para a população humana, a consideração de aspectos socioeconômicos é fundamental. A renda e a riqueza, por exemplo, são fatores determinantes para garantir a reprodução social incluindo elementos básicos como moradia, alimentação, saúde e educação. A desigualdade nesse quesito é muito grande, com grandes disparidades entre os países e dentro deles. De acordo com dados do *World Inequality Lab* (Chancel *et al.*, 2022), que integra a Escola de Economia de Paris, na atualidade, os 10% mais ricos da população global detêm 52% da renda global, enquanto a metade mais pobre da população recebe apenas 8,5% da renda global. Um indivíduo adulto dos 10% mais ricos da distribuição de renda global ganha € 87.200 (US$ 122.100) por ano, ao mesmo tempo em que um indivíduo da metade mais pobre da distribuição global de renda ganha € 2.800 (US$ 3.920) anualmente. Ou seja, aquele mais rico recebe, em média, 31 vezes mais que aquele mais pobre.

Os autores do relatório destacam que dados apresentando as rendas médias nacionais são pouco esclarecedores a respeito da desigualdade, visto que, entre os países de alta renda, alguns são muito desiguais, como os EUA, e outros são relativamente iguais, por exemplo, a Suécia. Isso também vale para os países de renda baixa e média, entre os quais há aqueles com desigualdade extrema, como o Brasil e a Índia; níveis um pouco altos, a exemplo da China; e níveis moderados a relativamente baixos, tal qual ocorre na Malásia e no Uruguai (Chancel *et al.*, 2022).

O acesso à terra é outro fator determinante para a imensa desigualdade social. No Brasil, novamente, a desigualdade na distribuição da posse de terras figura entre as mais pronunciadas em todo o mundo, e está profundamente ligada a eventos históricos como grilagem, conflitos sociais e impactos ambientais. Pinto *et al.* (2020) demonstram como são poucos os donos das terras agrícolas no país: cerca de 25% destas são ocupados pelos 15.686 maiores imóveis, que representam apenas 0,3% do total de propriedades rurais. Essas grandes propriedades estão principalmente localizadas no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e na região do Matopiba[2]. Para abranger outros 25% da área total, é necessário considerar as terras pertencentes aos 3.847.937 de imóveis menores, que constituem 77% do total de propriedades rurais. A presença predominante dessas pequenas propriedades se encontra nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

[2] Trata-se de uma área de crescimento expressivo no cultivo de grãos, que se desenvolveu de modo mais intenso a partir da década de 1980 e que demanda atenção maior das autoridades e especialistas. O nome refere-se à combinação das siglas dos estados que possuem municípios na região: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Estes municípios estão listados na Portaria nº 244, de 12 de novembro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (IBGE, 2021a).

Observa-se que a desigualdade na distribuição de terras no Brasil jamais foi enfrentada, uma vez que os governos têm favorecido a política agrícola, voltada à produção, em detrimento da agrária, com enfoque em terras, promovendo o crescimento econômico e a disparidade em vez do desenvolvimento, da inclusão e da conservação. Até então foi dada prioridade a assentamentos em áreas públicas ao invés de áreas privadas que não desempenham seu papel social, o que tem alimentado a grilagem de terras e o desmatamento já mencionado anteriormente (Pinto *et al.,* 2020).

Outra área amplamente desigual é a educação, tema fundamental para o desenvolvimento humano e de qualquer nação, e cujo abismo foi agravado com a pandemia da Covid-19. Ainda em 2019, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) alertou que seria desafiador alcançar a meta de "garantir educação de qualidade para todos até 2030". A pandemia então aprofundou a crise global na área da educação, visto que o fechamento das escolas resultou em perdas substanciais de conhecimento. Em países de renda baixa e média, a proporção de crianças de 10 anos incapazes de compreender um texto escrito simples aumentou para 70%, quando em 2019 a taxa já era alta, mas alcançava os 57%. Os aumentos foram particularmente significativos na Ásia do Sul e na América Latina e no Caribe, regiões onde as escolas permaneceram fechadas por mais tempo. A menos que sejam implementadas novas medidas de apoio, essas crianças enfrentarão dificuldades significativas para prosseguir com sua educação e adentrar no mercado de trabalho. Isso, por sua vez, resultará em uma iminente crise social (Unesco; Banco Mundial; Unicef, 2022).

Contudo, outros dados indicam que o apoio necessário não está em curso, pois além da crise de aprendizagem, uma crise de financiamento da educação está em curso. A Unesco e o Banco Mundial informam que, dentre os países de renda baixa e média, 40% reduziram, em média, 13,5% os investimentos na educação durante a pandemia. E, até 2022, os orçamentos ainda não haviam regressado aos mesmos números pré-pandemia. Com a diminuição do financiamento público, as famílias são impelidas a incrementar sua contribuição financeira, aumentando o risco de agravamento da desigualdade (ONU, 2022).

A lista de ameaças, desigualdades e impactos existentes é bem mais longa, mas o conjunto de informações apresentado até aqui pretende ilustrar a dramaticidade da crise socioambiental instalada por todo o planeta, e como ela afeta desproporcionalmente os diferentes povos e seus indivíduos; e demonstrar que há urgência de ações sérias e em escala adequada. Os dados e informações apresentados são cabais para assegurar que o sentido em que segue a sociedade hegemônica não é rumo à sustentabilidade apregoada em

diferentes discursos. É preponderante ressaltar que todas as questões antes descritas, e quaisquer outras, na verdade, para serem bem compreendidas, devem ser analisadas com uma lente de gênero, cor/etnia e classe social, mas também idade, deficiência, orientação sexual, religião e região, e demais aspectos interseccionais. Pois, entre as pessoas mais vulneráveis à mudança do clima, mais impactadas pela destruição dos ecossistemas, pela desigualdade no acesso a terras, renda, educação etc. estão as mulheres, as pessoas negras, indígenas, crianças, idosas, com deficiência e LGBTQIA+[3], entre outras.

Diante das constatações expostas enquanto resultados da acumulação capitalista, dentre outros determinantes, nos próximos capítulos será apresentado o marco teórico da pesquisa Este incluiu conceitos fundamentais para evidenciar como e por que vem se ampliando essa devassidão socioambiental: acumulação por espoliação, enquanto estratégia capitalista de usurpação de espaços, pessoas e recursos, detonadores de inúmeros conflitos socioambientais, injustiça ambiental, explicitando que os ônus e os bônus dessa ofensiva sobre o meio ambiente são desiguais para as diferentes classes e setores; economia "azul" como um eufemismo para a intensificação da espoliação sobre os mares e oceanos com resultante de *ocean grabbing*; e conservação neoliberal, que faz uso do discurso de soluções de conservação e turismo como alternativas para enfrentamento das problemáticas socioambientais.

[3] Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Transgêneros, Travestis, Queer, Intersexuais, Assexuais e demais orientações sexuais e identidades de gênero.

3 ACUMULAÇÃO POR ESPOLIAÇÃO E INJUSTIÇAS AMBIENTAIS

Como visto no capítulo anterior, a crise socioambiental planetária se intensifica ano após ano, apesar das promessas de desenvolvimento sustentável. A fim de melhor compreender por que e como isso acontece, a seguir serão discutidos os conceitos de acumulação capitalista e acumulação por espoliação. Posteriormente, serão abordados os conflitos socioambientais como uma das consequências desse sistema econômico.

De modo a aprofundar a compreensão a respeito dos resultados da acumulação capitalista, em seguida serão discutidos os conceitos de injustiça ambiental e desigualdade ambiental.

3.1 ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

O capitalismo se instaurou, historicamente, como sistema, através de processos denominados por Karl Marx de "acumulação originária ou primitiva de capital"[4], primeiramente na Inglaterra, ainda no século XVIII, seguida pelos outros países no século XIX e alguns no século XX, a depender do seu lugar e papel no mercado mundial. A acumulação originária do capital consiste, pois, na implantação inicial das relações sociais de produção capitalistas numa sociedade e território determinados. Tais relações são entendidas como a produção da riqueza social organizada mediante o arranjo social entre proprietários privados dos meios de produção e aqueles despossuídos destes. Os despossuídos se veem forçados a vender sua força de trabalho para os proprietários, recebendo em troca um pagamento em forma de salário, cujo valor é, por definição, menor que a riqueza que eles geram, possibilitando lucro para os proprietários. Esta gênese do capitalismo exige a constituição da terra e da força de trabalho enquanto mercadorias, passíveis de serem compradas e vendidas. O que, por sua vez, exige a implantação da propriedade privada da terra, que historicamente se processa mediante a expulsão violenta da população não proprietária do campo. Uma parte desta população é contratada pelos proprietários de terra, como assalariada, e o resto é obrigada a migrar às cidades constituindo uma massa de pobres desempregados disponíveis como mão de obra barata para a indústria e serviços (Harvey, 2004; Foladori; Melazzi, 2019).

[4] Ver o capítulo XXIV, intitulado "A chamada acumulação originária", em "O Capital" (Marx, 1984, p. 891-954).

Uma vez implantadas as relações de produção capitalistas, entende-se por "acumulação de capital" o processo permanente de sua reprodução, em suas duas modalidades: a extensiva e a intensiva. A acumulação extensiva, como a palavra o diz, é a extensão das relações de produção capitalistas para onde não existem ou existem de forma parcial ou pouco desenvolvida, incorporando mais territórios e recursos, enquanto meios de produção, e pessoas, enquanto mão de obra e/ou consumidoras. A acumulação intensiva, por sua vez, consiste em intensificar a produção capitalista mediante aumento da produtividade do trabalho, cuja via principal é o desenvolvimento tecnológico. A acumulação de capital é, pois, a forma própria em que o sistema se reproduz se valendo dessas duas modalidades, simultânea e permanentemente (Harvey, 2004; Foladori; Melazzi, 2019).

O geógrafo David Harvey (2004), partindo dessa matriz conceitual, propõe o termo de "acumulação por espoliação", para se referir ao processo existente desde a década de 1970 em que o capitalismo busca expandir seu alcance e superar problemas crônicos de sobreacumulação de capital, desvalorizando e apropriando-se de ativos preexistentes, recursos naturais e formas de riqueza, mediante meios ilícitos, ilegítimos ou violentos específicos. A proposta desse termo para caracterizar a acumulação das últimas décadas não significa negar a violência dos processos de acumulação anteriores. Quer destacar, antes bem, as modalidades e meios novos com que essa violência social intrínseca se perpetra.

A sobreacumulação de capital gera-se em um cenário persistente de baixa de taxas de lucro. Nessa situação, os capitalistas, para compensar a diminuição dessa taxa, aumentam a massa do volume investido, mas o rendimento por unidade de produção resulta cada vez menor. Sobreacumulação refere-se, pois, a ter cada vez mais unidades produtivas (capital) mas, com menor rendimento individual, num círculo vicioso. Frente a essa situação, o capital busca desesperadamente quebrar esse círculo, fazendo uma verdadeira corrida atrás de novas oportunidades de investimentos mais lucrativos, através de diversas estratégias. Por um lado, busca-se criar produtos ou ramos de produção e aumentar a produtividade, mediante desenvolvimento tecnológico, mas, sendo isso oneroso, não é possível para muitos, e pode ser demorado. Então, por outro lado, busca-se baixar custos, incorporando novos territórios e recursos como meios de produção, se possível, sem pagar por eles, e também se procuram novas/os trabalhadoras/es, preferencialmente, como força de trabalho barata, e novas/os consumidoras/es, o que lhe reporta retornos maiores e mais imediatos (Foladori; Melazzi, 2019).

Sob essa lógica e mecânica, o capital continua se expandindo em novos territórios e se apropriando de recursos, aumentando, assim, a demanda tanto por bens de investimento

quanto por bens de consumo em outras regiões. Do mesmo modo, o acesso a insumos mais econômicos é igualmente crucial para garantir oportunidades lucrativas. Isso implica que as regiões não capitalistas ou com baixos níveis de presença do capital e do mercado serão (re)ocupadas, (re)privatizadas e forçadas a se abrir mais ao comércio, e a permitir que o capital invista em empreendimentos rentáveis, fazendo uso de mão de obra e recursos mais baratos, terras de baixo custo, e assim por diante. Harvey (2004) conclui que o impulso geral subjacente a toda a lógica do poder capitalista não é manter territórios afastados do desenvolvimento capitalista, mas, sim, continuamente incorporá-los.

De acordo com Harvey (2004), a acumulação por espoliação tornou-se progressivamente mais acentuada a partir de 1973, e resulta, parcialmente, como uma resposta aos problemas crônicos de sobreacumulação que surgiram no âmbito da reprodução expandida. O principal mecanismo dessa transformação foi a financeirização, orquestrada em grande parte sob a liderança dos Estados Unidos, que estabeleceu um sistema financeiro internacional capaz de desencadear, ocasionalmente, surtos de desvalorização e acumulação por espoliação em diversos setores e, por vezes, em territórios inteiros. Além disso, a abertura de novos territórios ao desenvolvimento capitalista e ao comportamento de mercado capitalista desempenhou um papel significativo nesse processo, assim como as acumulações primitivas em países como a Coreia do Sul, Taiwan e, de maneira ainda mais profunda, a China, que buscaram se integrar ao capitalismo global como participantes ativos.

A acumulação por espoliação é uma estratégia que se manifesta de várias maneiras, mediante procedimentos legais e ilegais, envolvendo a privatização, a expropriação, a exploração de ativos públicos e a mercantilização de diversos aspectos da sociedade. Ela se estende a campos como a privatização de serviços públicos, a expropriação de terras, a biopirataria, a destruição ambiental e a apropriação de propriedade intelectual. Além disso, a acumulação por espoliação muitas vezes envolve uma combinação de processos internos e pressões externas. Estados e empreendedoras/es buscam ativamente integrar-se ao sistema capitalista global, frequentemente sob influência ou pressão de potências hegemônicas. Isso pode levar a mudanças drásticas nas políticas econômicas e de desenvolvimento, como a adoção de medidas neoliberais e de privatização (Harvey, 2004). Como ocorreu, por exemplo, com a imposição de condições para financiamentos por parte de organismos internacionais, tal qual o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional (FMI), exigindo a diminuição de investimentos públicos que garantem o bem-estar social, como o direito a uma aposentadoria paga pelo Estado, entre outros.

Assim sendo, existem amplas evidências de que a transição para o desenvolvimento capitalista, historicamente e até os dias atuais, depende significativamente da ação do Estado. Por ser detentor do monopólio sobre o uso da força e da capacidade de definir o que é legal, o Estado desempenha um papel fundamental na promoção e no suporte desses processos, sendo um instrumento que serve, principalmente, às classes dominantes que o utilizam em seu próprio benefício (Harvey, 2004; Foladori; Melazzi, 2009; 2019).

Dessa maneira, para que todas essas mudanças ocorressem, foi necessária uma abordagem radicalmente diferente em relação à função do Estado, que, historicamente, desempenhou um papel importante na acumulação por espoliação. O surgimento da teoria neoliberal e das políticas de privatização associadas a ela refletiram em grande medida a essência dessa transição no papel do Estado. O neoliberalismo, uma doutrina política e econômica que teve origem no final dos anos 1930, é uma ideologia radicalmente oposta ao comunismo, socialismo e à intervenção ativa do Estado que não seja relacionada apenas à proteção da propriedade privada, das instituições de mercado e do empreendedorismo. Foi desenvolvida durante a década de 1940 por pensadores como o austríaco-britânico Friedrich von Hayek, o austríaco e, posteriormente, estadunidense Ludwig von Mises, o estadunidense Milton Friedman e, em certa medida, pelo austríaco-britânico Karl Popper. No entanto, levou uma geração para que as concepções neoliberais se tornassem proeminentes (Harvey, 2004).

O movimento neoliberal reuniu recursos de corporações favoráveis a ele e promoveu análises, textos, debates e declarações políticas nas décadas de 1960 e 1970. Inicialmente, foi amplamente desconsiderado pelo pensamento predominante em política e economia. Somente após a crise de sobreacumulação se agravar, o neoliberalismo foi levado a sério como uma alternativa ao keynesianismo e a outras abordagens estatistas de formulação de políticas econômicas. Margaret Thatcher, primeira-ministra da Inglaterra entre 1979 e 1990, e Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos entre 1981 e 1989, desempenharam papéis-chave ao adotar e implementar essa ideologia. A orientação política dos Estados mudou para apoiar ativamente as condições de acumulação do capital no lado da oferta, abandonando as políticas de bem-estar social. Isso resultou em uma ampla privatização de ativos públicos, incluindo recursos naturais, para permitir investimentos do capital excedente e forte rebaixa de salários e perda de direitos trabalhistas, criando novas oportunidades lucrativas e aliviando a sobreacumulação de capital, pelo menos por um tempo. No entanto, essa transformação desencadeou uma busca constante por novas áreas para privatizações (Harvey, 2004).

A privatização é a ação de transferir ativos públicos produtivos do Estado para empresas privadas. Esses ativos, além de empresas públicas, incluem recursos naturais, como terras, florestas, água e ar, que foram originalmente confiados ao Estado pelas/os cidadãs e cidadãos a quem ele representa. A comercialização desses ativos para empresas privadas configura um processo de despossessão em larga escala, sem precedentes na história (Harvey, 2004).

Harvey (2004) ilustra os resultados desastrosos dessa abordagem econômica e política para as camadas mais vulneráveis da população quando o lucro privado passa a estar à frente dos interesses públicos de bem-estar social. Em um caso de promessa na ampliação ao acesso à água, direito básico e elementar para a vida, a teoria neoliberal sustentou que, com maiores receitas, esses recursos se tornariam lucrativos e financiariam sua própria expansão. Dessa maneira, o Banco Mundial destacou a África do Sul pós-*apartheid* como um exemplo da eficiência que poderia ser alcançada com a privatização e a liberalização dos mercados. O banco promoveu a privatização da água e a implementação da "recuperação total de custos" para recursos de propriedade das municipalidades. Em vez de receber água gratuitamente, as pessoas consumidoras passaram a pagar pelo fornecimento. No entanto, muitas pessoas não puderam arcar com as tarifas, resultando na perda desses serviços. Para compensar a diminuição das receitas, já que o objetivo da iniciativa privada é o lucro, as empresas aumentaram as tarifas, tornando a água ainda menos acessível para outras camadas das populações de baixa renda. Como efeito desse cenário, estas tiveram que buscar outras fontes de água, o que desencadeou uma epidemia de cólera que causou a morte de grande número de pessoas. Ou seja, o objetivo declarado de fornecer água a todas/os não pôde ser alcançado devido às abordagens adotadas e ainda acarretou na perda irreparável de vidas, como resultado da perseguição incansável do lucro privado. A única socialização ocorrida foi a dos danos.

Como resultado, constata-se que a abertura do mercado, defendida fervorosamente por liberais e neoliberais, não resulta em uma situação harmoniosa que melhora o bem-estar de todas as pessoas. Em vez disso, gera níveis ainda mais elevados de desigualdade social, como tem sido observado ao longo das últimas décadas de neoliberalismo, especialmente em países como a Inglaterra e os Estados Unidos, que aderiram a essa política de forma mais estrita. Além disso, ela também dá origem, como previsto por Marx, a sérias e crescentes instabilidades que culminam em crises crônicas de sobreacumulação (Harvey, 2004). Nesse sentido, maior atenção, portanto, é necessária para se compreender como a acumulação por espoliação apoiada na teoria neoliberal tem gerado resultados de

degradação ambiental e exclusão social, em uma cadeia de impactos negativos quando o objetivo primordial é o lucro capitalista. De tal maneira, serão abordados na sequência os conceitos de injustiça ambiental e desigualdade ambiental e como estas acarretam em conflitos ambientais.

3.2 INJUSTIÇAS E DESIGUALDADES AMBIENTAIS

Como visto até aqui, a crise socioambiental é permeada por uma ideologia atrelada a interesses econômicos e sociais, fundamentada em um processo histórico marcado pela expansão do modo de produção capitalista. No entanto, "as formações ideológicas que cobrem o terreno ambiental geram práticas discursivas que têm por função neutralizar na consciência dos sujeitos o conflito dos diversos interesses que ali entram em jogo" (Leff, 2007, p. 69). Ou seja, apesar de inúmeras evidências de que, ao persistir o atual sistema hegemônico, a sociedade caminha para o colapso, há diferentes ideologias na área ambiental cujos discursos impedem e/ou atrapalham a profunda compreensão da disputa de interesses que compõem cada uma delas.

Nesse sentido, Martínez Alier (2012) destaca três correntes no movimento global ecologista ou ambientalista, distintas por suas práticas discursivas:

i. O enfoque no "culto ao silvestre" ou ao "mundo selvagem" concentra-se na preservação da natureza selvagem e fundamenta-se na biologia da conservação (Martínez Alier, 2012, p. 21). Embora esteja atento ao crescimento populacional, omite qualquer menção à indústria ou urbanização, mantendo-se indiferente ou em oposição ao desenvolvimento econômico. A proteção da natureza ocorre ao separá-la da sociedade, caracterizando o mito moderno da natureza intocada, conforme aborda o antropólogo Antonio Carlos Diegues (1998), e pode ser exemplificada pela criação de áreas naturais de proteção integral, como os parques nacionais e as reservas biológicas, que proíbem a permanência de populações em seu interior.

ii. A corrente preponderante, denominada "credo da ecoeficiência" (Martínez Alier, 2012, p. 21) ou “ambientalismo moderado”, advoga pelo desenvolvimento sustentável, uso prudente dos recursos naturais e controle da poluição nas indústrias, agricultura, pesca e silvicultura. Apoiando-se na economia ambiental e na ecologia industrial, promove a crença em novas tecnologias e na internalização das externalidades ambientais para alcançar a modernização ecológica. Associada a essa corrente está a “economia verde”, discutida na Rio+20 e a equivalente “economia azul”. Ao contrário de propor uma nova relação com a

natureza, a economia verde e a azul transformam a crescente consciência ambiental em um negócio, capitalizando-a. A mercantilização da natureza é justificada como medida de conservação. Um exemplo dessa abordagem é a proposta de valoração e de pagamento por serviços ambientais[5].

iii. E a corrente conhecida como movimento pela justiça ambiental, ecologismo popular ou ecologismo dos pobres, a qual se origina de conflitos ambientais relacionados ao uso de água, florestas ou questões de contaminação, por exemplo. Esses conflitos, gerados pelo crescimento econômico e a desigualdade social, abrangem questões estudadas pela ecologia política. É crucial destacar que, nesta corrente, o discurso ambientalista nem sempre é adotado pelas pessoas envolvidas, o que contribuiu para que não tenha sido identificada como corrente do ecologismo até os anos 1980.

O termo "justiça ambiental" tem sua origem atrelada a movimentos nos Estados Unidos contra a discriminação racial e étnica e pelos direitos civis nos anos 1970 e 1980. A luta iniciou-se contra o racismo ambiental, devido à constatação da localização de populações negras em regiões poluídas por indústrias químicas ou próximas a depósitos de lixo tóxico. Na década seguinte, em 1991, o movimento ampliou-se e, com a compreensão de que outros grupos também eram prejudicados, cunhou-se o conceito de justiça ambiental, atrelado à defesa dos direitos humanos universais e em oposição às outras formas de discriminação, como de etnia, gênero e classe social. A justiça ambiental, portanto, relaciona-se a questões éticas, políticas, democráticas e de direitos humanos e não àquelas de judicialização dos conflitos e relações sociais (Porto; Pacheco, 2009; Martínez Alier, 2012).

Esta corrente observa que os impactos ambientais decorrentes do crescimento econômico são desiguais quando afetam áreas habitadas por ricos ou pobres, brancos ou minorias étnicas. E que grupos sociais impactados resistem e protestam em defesa de seus direitos, incluindo movimentos de camponesas e camponeses com terras destruídas pela mineração e de pescadoras e pescadores artesanais opondo-se à pesca industrial que esgota os recursos pesqueiros. Tanto grupos que reivindicam a criação de áreas protegidas para preservar seus direitos territoriais, quanto aqueles que protestam contra quando elas afetam negativamente seu modo de vida, estão incluídos nesta corrente. No Brasil, um exemplo prático dessa corrente ambientalista foi a união de seringueiros e indígenas da Amazônia,

[5] A Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021 define pagamento por serviços ambientais como a "transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes (Brasil, 2021, Art. 2º).

em 1987, formando a Aliança dos Povos da Floresta. Comprometida em defender a mata e os direitos territoriais, a aliança criou as "reservas extrativistas", áreas protegidas que permitem a permanência de populações tradicionais e a prática de suas atividades sustentáveis (Martínez Alier, 2012, p. 175).

As relações de tais grupos com o meio natural se orientam por distintas cosmovisões. Assim, a conservação do meio ambiente se dá tanto para a própria subsistência, como por reverência (Martínez Alier, 2012) ou questões religiosas, como ocorre em religiões de matriz africana, caracterizadas por uma maior integração do ser humano com a natureza (Santos Júnior; Machado, Vilani, 2021). Na Umbanda e no Candomblé, por exemplo, cultuam-se os Orixás, divindades ligadas a elementos da natureza, como Iemanjá sendo a rainha do mar. Essas religiões também utilizam espaços naturais como praias e matas em suas práticas litúrgicas, como a coleta de plantas consideradas sagradas e a entrega de oferendas (Santos Júnior; Machado; Vilani, 2021).

Segundo o historiador indiano Ramachandra Guha (1994), em seu país, o movimento ecologista envolve conflitos distributivos ecológicos, resistências e alternativas das populações rurais diante de um sistema destrutivo para a natureza e sociedade rural. Populações dependentes de recursos naturais e impactadas por iniciativas como reflorestamento e construção de barragens tornam-se "refugiados ecológicos" (Guha, 1994, p. 137), migrando para as cidades em busca de emprego e enfrentando problemas decorrentes do esgotamento ambiental. As carências geram conflitos entre grupos que buscam os mesmos recursos, incluindo pobres contra pobres, ricos contra ricos e, nos casos mais dramáticos, ricos contra pobres, com desigualdades no poder e nas condições para disputá-lo.

Na América Latina, somente nos anos 1990, o conceito de justiça ambiental passou a ser adotado por movimentos que se caracterizam por uma visão mais abrangente e crítica das questões socioambientais na região diante da lógica do sistema capitalista (Porto; Pacheco, 2009). No Brasil, em 2001, foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) (Porto; Pacheco, 2009). No ano seguinte, em sua declaração de princípios, esta rede conceituou “injustiça ambiental” como:

> o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis (RJBA, 2024, s/p).

Por sua vez, a Rede apresenta um conjunto de princípios e práticas para a definição de justiça ambiental:

> i. Asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas.
> ii. Asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país.
> iii. Asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito.
> iv. Favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares como protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (RJBA, 2024, s/p).

A despeito das injustiças detonadas globalmente, os discursos pró capitalistas homogeneízam a pauta ambiental e propagam que os benefícios são distribuídos entre as pessoas. Por exemplo, mencionando-se grandes cifras e número de empregos gerados, e levando a crer que os danos ambientais são causados por e incidem igualmente sobre todos os grupos sociais. Tal falácia é desmistificada a partir da corrente ideológica da desigualdade ambiental (Coletivo..., 2012), alinhada à justiça ambiental. Para o Coletivo Brasileiro de Pesquisadores da Desigualdade Ambiental, "A noção de desigualdade ambiental, ao contrário, procura evidenciar que o 'planeta' não é compartilhado de forma igual entre todos e que para se construir um mundo efetivamente 'comum' seria preciso que as iniquidades fossem devidamente enfrentadas" (Coletivo..., 2012, p. 166).

Ao se instaurar como verdade que todas as pessoas devem ser responsabilizadas pela degradação ambiental, são naturalizadas questões como a poluição e a escassez de água. Uma vez apregoada essa ideia, facilmente se difunde que, portanto, todos os seres humanos devem e podem agir para a recuperação ambiental, como se ao minimizar os impactos individuais fosse possível alcançar o equilíbrio prometido pelo desenvolvimento sustentável. No entanto, a falsa ideia de que todos os seres humanos têm igual responsabilidade pelos danos ambientais é ainda mais errônea ao se deslocar da realidade o fato de que nem o acesso aos recursos naturais nem os impactos da distribuição dos efeitos destes males são democráticos (Coletivo..., 2012; Martínez Alier, 2012).

Contudo, corrobora para o cenário de desigualdade o fato de que a dimensão política vem sendo subtraída da pauta ambiental, dificultando a conscientização a respeito dos diferentes interesses nas disputas por territórios e recursos e dos efeitos sistêmicos de

médio e longo prazo de determinados projetos. Assim, no intuito de evitar confrontações públicas para discutir a fundo os usos dos chamados recursos ambientais e as verdadeiras causas da degradação do meio ambiente, para a despolitização da pauta como uma das principais estratégias, são utilizadas diferentes táticas:

- Desinformação a respeito dos projetos de desenvolvimento e seus impactos.
- Disseminação de técnicas de resolução de conflitos caso a caso para dificultar o entendimento da lógica global do sistema capitalista de desenvolvimento.
- Criminalização ou assédio processual contra agentes de denúncia dos impactos negativos.
- Desenvolvimento de uma paraciência etnocêntrica dos "impactos ambientais", que desconhece a perspectiva diferenciada dos atingidos pelos projetos de desenvolvimento.
- Difusão de estratégias ditas de "não mercado", através das quais as grandes corporações da mineração, hidreletricidade, petróleo e petroquímica ocupam funções tradicionais do Estado no fornecimento de serviços públicos como escolas e postos de saúde – correntemente abandonadas após a efetivação das reformas liberais –, neutralizando a capacidade crítica das populações locais.
- Pressões pela flexibilização das normas ambientais tratadas como entraves à competição econômica.
- Reversão de direitos conquistados, procurando combater a cultura regulatória, alegando ser esta a fonte das ineficiências.
- E aumento de pressões para a mercantilização de bens não mercantis, que também ocasionam desigualdades ambientais (Coletivo..., 2012, p. 166).

Como consequência dessa despolitização da pauta ambiental, proliferam-se projetos de infraestrutura, siderurgia, mineração, agroexportação e monoculturas orientados pela lógica capitalista e neoliberal sobrepostos a territórios marcados pela presença de comunidades tradicionais e/ou socialmente vulneráveis no campo, nas cidades e em espaços costeiros-marinhos, detonando-se inúmeros conflitos ambientais. Isso ocorre porque, por um lado, inviabiliza-se a existência de diversos grupos cuja reprodução social depende das suas relações com o território e a diversidade biológica. E, por outro lado, tais grupos muitas vezes são compreendidos como obstáculos ao processo de acumulação de capital do projeto desenvolvimentista hegemônico, tanto por agentes públicos quanto privados (Harvey, 2004; Coletivo, 2012).

A principal hipótese para explicar tal processo evoca a necessidade de o projeto "neodesenvolvimentista" reorganizar os espaços de maneira a adequá-los aos requisitos dos mercados liberalizados (Coletivo..., 2012, p. 175). Buscar-se-ia, assim, identificar os recursos naturais estratégicos e subordiná-los à racionalidade das grandes corporações. Uma vez que o Brasil se insere no mercado internacional via *commodities*[6] como grãos, minérios e petróleo, as políticas governamentais tendem a reestruturar os territórios na perspectiva de criar condições favoráveis aos investimentos, frequentemente através da flexibilização de leis e normas relacionadas aos direitos territoriais (Coletivo..., 2012).

As situações de conflito relacionadas ao "desenvolvimento" e meio ambiente no Brasil constituem um campo de pesquisa específico focado nas implicações sociais e ambientais dos relativos projetos, seja durante a fase de planejamento, implementação ou operação (Zhouri; Laschefski, 2010). Zhouri e Laschefski (2010, p. 18) referem-se às/aos participantes que resistem às práticas desenvolvimentistas como "agentes de conflitos ambientais" e propõem a classificação de três categorias distintas de conflitos ambientais: i. Conflitos ambientais distributivos, que evidenciam graves desigualdades sociais relacionadas ao acesso e uso dos recursos naturais; ii. Conflitos ambientais espaciais, que englobam aqueles gerados pelos efeitos de impactos ambientais ultrapassando os limites entre os territórios de diferentes agentes ou grupos sociais, como emissões gasosas; e iii. Conflitos ambientais territoriais, que surgem quando há sobreposição de interesses na apropriação de um determinado espaço por grupos sociais distintos, cada um com identidades e racionalidades diferentes.

Em síntese, compreende-se que o sistema capitalista busca a expansão e o acúmulo sem fim, e para tanto, a acumulação por espoliação é uma estratégia visando superar problemas de sobreacumulação, apoderando-se de ativos e recursos preexistentes, frequentemente com o apoio dos Estados orientado pela ideologia neoliberal. Para tanto, territórios e recursos são apropriados de formas violentas, fraudulentas e parciais. Isso inclui a privatização, a expropriação de terras, a exploração de recursos naturais e a mercantilização de aspectos da vida social e econômica. Na medida em que avança sobre os territórios impedindo a socialização dos recursos e dos resultados dessa apropriação e ao mesmo tempo relegando os ônus resultantes, como a poluição, a degradação e a escassez às

[6] O Brasil bateu recorde histórico de exportação em 2023, alcançando US$ 339,67 bilhões na venda de matérias-primas e produtos primários de baixo valor agregado, especialmente. Quanto ao valor exportado, os cinco principais setores foram: complexo soja (40,4% do total exportado); carnes (14,1%); complexo sucroalcooleiro (10,4%); cereais, farinhas e preparações (9,3%) e produtos florestais (8,6%). Em conjunto, esses setores destacados representaram 82,9% das vendas do setor em 2023 (Agência Brasil, 2024).

populações locais, tradicionais, indígenas e periféricas, entre outras, a acumulação por espoliação implica em injustiças, desigualdades e conflitos ambientais.

Ou seja, a abertura do mercado em uma lógica neoliberal não resulta em melhorias para o bem-estar de todas as pessoas, mas, sim, aprofunda a desigualdade social, provoca instabilidades e consequentes crises. A crise socioambiental exacerbada pode, então, ser compreendida como resultado intrínseco do sistema capitalista em sua fase neoliberal.

Nesse contexto, no próximo capítulo, será abordada a conservação neoliberal e o turismo, a fim de compreender suas relações com a acumulação por espoliação. Além disso, o intuito é indicar como, não apenas os danos diretos, tais como a poluição, recaem sobre grupos minoritários, mas também aqueles indiretos, como a proibição de acesso a territórios e recursos naturais quando criadas áreas protegidas ou implementados projetos de turismo.

4 CONSERVAÇÃO NEOLIBERAL

O neoliberalismo, "[...] ideologia política que visa sujeitar os assuntos políticos, sociais e ecológicos à dinâmica do mercado capitalista" (Büscher *et al.*, 2012, p. 5), expandindo e intensificando o capitalismo global (Harvey, 2005), é correntemente criticado, havendo, porém, ausência notável de sua análise em relação à conservação da natureza. As críticas geradas por crises muitas vezes também não explicitam como as crises ambientais e outras são cada vez mais oportunidades de expansão capitalista (Büscher *et al.*, 2012). Fato é que, ao buscar incorporar a economia ambiental, a crise ambiental proporcionou à sociedade capitalista liberal forjar uma nova sobrevida: o emprego sustentável e racional da natureza (O'Connor, 1993; Büscher *et al.*, 2012).

Em um contexto mundial, a pressão crescente do processo desenvolvimentista contribui para que correntes científicas como a biologia da conservação defendam a necessidade de criação de áreas protegidas, justificando que "A conservação de comunidades biológicas intactas é o modo mais eficaz de preservação da diversidade biológica como um todo" (Primack; Rodrigues, 2001, p. 199). Nesse sentido, em 1992, foi estabelecida a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, 1992), um tratado da Organização das Nações Unidas (ONU), durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro. Este documento é reconhecido como um dos mais importantes instrumentos internacionais na temática e adquire um caráter de arcabouço legal e político para demais convenções e acordos ambientais específicos, a exemplo das Diretrizes para a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo (Secretariado..., 2004; MMA, 2020a).

Outro documento estabelecido na Eco-92, a Agenda 21 visava o desenvolvimento sustentável. Desde então, vários compromissos internacionais foram firmados, como as metas de Aichi e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) demandando mudanças drásticas e financiamento para as propostas. Diante do impasse, a busca por soluções de conservação que atraiam investimentos privados e melhorem a imagem pública das partes envolvidas surge como justificativa para a abordagem da conservação dentro da agenda do crescimento. Assim, segue-se o modelo da conservação com fins lucrativos, com a promessa de mitigar a mudança do clima e proteger a biodiversidade sem prejudicar o crescimento econômico. A ideia é que, ao atribuir valor econômico à natureza e aos seus serviços ecossistêmicos, as/os tomadoras/es de decisão, investidoras/es e demais passarão a considerar a conservação uma escolha racional (Brent; Barbesgaard; Pedersen, 2020).

A título de exemplo, com o *slogan* “faça a natureza valer” (TEEB, 2024, s/p, tradução livre), o projeto “*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*” (TEEB)[7], apresenta-se como

> [...] uma iniciativa global voltada para "tornar visíveis os valores da natureza". Seu principal objetivo é integrar os valores da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos à tomada de decisões em todos os níveis. O objetivo é atingir essa meta seguindo uma abordagem estruturada de avaliação que ajuda os tomadores de decisão a reconhecer a ampla gama de benefícios proporcionados pelos ecossistemas e pela biodiversidade, demonstrar seus valores em termos econômicos e, quando apropriado, capturar esses valores na tomada de decisões (TEEB, 2024, s/p, tradução livre).

A estratégia de “vender a natureza para salvá-la” (McAfee, 1999, p. 6, tradução livre) visa que a natureza garanta seu direito à existência financiando a si mesma ao gerar oportunidades de lucro em projetos de conservação (McAfee, 1999; 2011). Dessa forma, estes são cada vez mais planejados para oferecer benefícios e atrair investidoras/es sociais e ambientais, que são buscadas/os por governos e organizações não governamentais. O objetivo é proporcionar um retorno financeiro significativo para quem investe em conservação (McAfee; Shapiro, 2010; Brent; Barbesgaard; Pedersen, 2020).

Para McAfee (2011), determinados apoiadores de tais propostas visualizam-nas tão somente enquanto ferramentas para a conservação econômica eficaz. Para outros, os mercados de serviços ecossistêmicos podem promover ganhos globais de conservação, crescimento econômico e minimização da pobreza no Sul global ao mesmo tempo. Contudo, enquanto a conservação convencional é transmitida como meio de "salvar o mundo" dos excessos mais amplos dos impactos humanos sob o capitalismo, em verdade ela funciona para encaminhar a natureza ao capitalismo, ao mesmo tempo em que cria possibilidades econômicas mais amplas para a expansão capitalista. Se por um lado “O capitalismo pode muito bem ser o Inimigo da Natureza, como Kovel[8] colocou tão acertadamente”, por outro, “Conservar a natureza, paradoxalmente, parece ter se tornado o amigo do capitalismo” (Büscher *et al.*, 2012, p. 7). Ou seja, a conservação é de vital importância para o capitalismo e o fato muitas vezes não é reconhecido (Büscher *et al.*, 2012).

---

[7] O TEEB foi criado em 2007, “Na Reunião de Ministros do Meio Ambiente do G8+5 em Potsdam, foi lançada uma convocação para uma análise global da importância econômica da biodiversidade, dos custos da perda da biodiversidade e da não adoção de medidas de proteção em comparação com os custos da conservação efetiva. Sigmar Gabriel (então Ministro do Meio Ambiente da Alemanha) e Stavros Dimas (então Comissário Europeu para o Meio Ambiente) concordaram em levar adiante e lançar a iniciativa TEEB sob a liderança de Pavan Sukhdev” (TEEB, 2024, s/p), economista ambiental. Atualmente, o projeto atua na África, nas Américas, na Ásia e na Europa.

[8] KOVEL, Joel. **The enemy of nature:** the end of capitalism, or the end of the world? London: Zed Books, 2002.

Uma das principais maneiras pelas quais isso ocorre é através da infusão de políticas e práticas de conservação com as ferramentas analíticas da economia neoliberal, que, sem se reconhecer que estas são infundidas, reforçam posições ideológicas particulares quanto às relações humanas entre si, bem como com as naturezas não-humanas (Brockington; Duffy; Igoe, 2008; McAfee, 2011; Büscher *et al*., 2012).

No entanto, houve uma confusão do que é geralmente e simplisticamente referido nos discursos de conservação como economia com os pressupostos ideológicos do neoliberalismo. Sendo assim, calcular o preço que deve ser pago para conservar os serviços prestados pela natureza não se trata apenas de tentar preservar os ecossistemas. Trata-se de encontrar novas arenas para que os mercados operem e, assim, expandam o mandato e, finalmente, a circulação de capital. Os pagamentos são feitos para aqueles capazes de capturá-los, em vez de diretamente para a natureza, e isso explica por que as respostas de conservação às crises ecológicas, embora popularmente entendidas como contestando os efeitos ambientais do capitalismo, agora estão fornecendo caminhos frutíferos para uma maior expansão capitalista (Brockington; Duffy; Igoe, 2008; Büscher *et al.*, 2012).

Conforme afirmam Büscher *et al.* (2012), todos os sistemas ideológicos são suscetíveis a suas próprias contradições. E na conservação neoliberal a contradição do capitalismo está no seguinte fato: os motivos de lucro são a força motriz nas relações entre pessoas e natureza, então, consequentemente, o investimento e a especulação em serviços ecossistêmicos e os mercados da biodiversidade só podem estar preocupados com a sua própria rentabilidade, superando a importância de resultados sociais e ambientais positivos. A conservação neoliberal, no entanto, considera que a contradição ecológica subjacente do capitalismo pode ser resolvida através do mesmo modo de operação que a produz: para que a natureza seja salva, os atos de salvação devem ser imbuídos com o potencial de lucro, ou então haverá pouco incentivo para agentes racionais persegui-los (Büscher *et al.*, 2012).

Consequentemente a esta lógica, em um mundo em que os Estados estão cada vez menos aptos a adotar programas de "bem-estar da natureza", a única solução para os problemas ambientais é levar a conservação da natureza aos mercados e ao investimento privado de diversas formas (Büscher *et al.*, 2012). Desse modo, projetos como comércio de carbono, provisão de água e conservação da biodiversidade vêm se expandindo principalmente na América Latina, mas também na América do Norte e em outros continentes. Os patrocínios partem de diferentes fontes, como Banco Mundial, governos, organizações conservacionistas e empresas (McAfee; Shapiro, 2010; McAfee, 2011).

A comoditização da natureza é criticada por McAfee (1999, p. 134; 2011), para a qual a venda de acessos a atrativos ecoturísticos, o mercado de direitos ao uso de funções ecológicas, como "créditos de poluição", ou a exportação de propriedade intelectual de plantas medicinais, entre outros, pretende oferecer à natureza a oportunidade de ganhar seu próprio direito de sobrevivência em uma economia de mercado mundial.

Sendo que a problemática ambiental segue uma ideologia vinculada a interesses econômicos e sociais, fundada num processo histórico dominado pela expansão do modo de produção capitalista (Foladori, 1991; 2019; Leff, 2007; Büscher *et al.*, 2012), que através do espaço e dentro dos espaços interrompeu e alterou o metabolismo de processos ecológicos e conexões (Kovel, 2002), é, no mínimo, contraditório esperar que este mesmo sistema possa reverter as crises que gerou. Portanto, a proposta de desenvolvimento sustentável (CMMAD, 1991) baseada na continuidade do crescimento econômico ilimitado e contribuindo para a perpetuação do capitalismo é incoerente, principalmente quando propõe estratégias neoliberais para a conservação da natureza.

Como solução ao impasse, a conservação neoliberal postula a inversão dessa contradição em termos vantajosos para o futuro, na perspectiva de que a natureza será conservada quando houver recursos suficientes, ignorando o passado e o presente insustentáveis. O crescimento econômico se torna, paradoxalmente, o pré-requisito para ecossistemas saudáveis, cuja conservação, por sua vez, se torna a base para o crescimento econômico adicional. No entanto, isto é perigoso porque a relação entre o crescimento econômico e a saúde dos ecossistemas é considerada desde uma perspectiva seletiva, eliminando informações que sugerem que o crescimento econômico pode ser prejudicial em termos ambientais (Büscher *et al.,* 2012).

A despeito de todo o contexto apresentado, a conservação neoliberal é capaz de se colocar fora do âmbito das contradições que estimula. O espetáculo, acompanhado da criação de produtos e a aplicação de abordagens gerenciais para a prática de conservação apresenta a mensagem maior do neoliberalismo de que o crescimento econômico e a proteção da natureza são essencialmente compatíveis. E o faz de forma efetiva e generalizada através da mediação das relações entre as pessoas e o meio ambiente pelo uso de imagens no sentido literal e pela imagem no sentido de aparentar algo que não é real (Brockington; Duffy; Igoe, 2008; Büscher *et al.*, 2012). Este é um aspecto que Büscher *et al*. chamam de apropriação e distorção.

Neste sentido, criaram-se amplas oportunidades de *greenwashing* escolhendo-se sistematicamente apresentar apenas fragmentos selecionados da realidade, destacando-se

algumas conexões ao ocultar outras. Como os cartões de crédito com fotografias de animais ameaçados de extinção e logotipos de ONGs conservacionistas que incentivam as/os consumidoras/es a "salvar o planeta a cada compra" (Büscher *et al*., 2012, p. 17). O espetáculo no contexto da conservação neoliberal envolve propaganda, *marketing* e governança para abrir espaços à expansão capitalista, sem transparecer a contradição com a integridade ecológica ou a equidade social, fazendo com que as pessoas acreditem, ou ao menos se comportem como se acreditassem, que tudo o que elas precisam fazer para conservar é consumir (Brockington; Duffy; Igoe, 2008; Büscher *et al*., 2012).

A título de exemplo, tem-se a parceria firmada entre o Bradesco, “um dos maiores grupos financeiros do Brasil” e “um dos maiores bancos do mundo” (Bradesco, 2024, s/p); e a ONG SOS Mata Atlântica, cuja missão é “inspirar a sociedade na defesa da Mata Atlântica”, “a floresta mais devastada do Brasil”, apenas 12,4% de “florestas maduras e bem preservadas” (SOS Mata Atlântica, 2024, s/p). Com o slogan “O cartão que faz muito por você e mais ainda pelo planeta”, a ação publicitária (FIGURA 1) transmite a ideia de que tanto o banco quanto o consumo através do cartão são benéficos para o meio ambiente (SOS Mata Atlântica, 2024, s/p).

FIGURA 1 - PROPAGANDA DA PARCERIA ENTRE O BRADESCO E A SOS MATA ATLÂNTICA

Texto junto à imagem na propaganda: “Você sabia que existe um cartão de crédito que contribui para a conservação da Mata Atlântica? Quem usa os cartões do Bradesco em parceria com a SOS Mata Atlântica, contribui diretamente para as nossas causas”. FONTE: SOS Mata Atlântica (2023, s/p).

As estratégias neoliberais de conservação buscam argumentos para a acumulação de capital e deturpam esse intuito invertendo sua lógica. Em matéria de Madeleine Stone (2019, s/p) publicada na *National Geographic*, sob o título “Quanto vale uma baleia?” são

destacados os benefícios que as grandes baleias viabilizam, como a captura de carbono, enquanto "argumentos poderosos para protegê-las, segundo economistas":

> Proteger animais grandes e carismáticos, como as baleias, é frequentemente visto como uma espécie de caridade que indivíduos e governos fazem em nome da natureza. Uma equipe de economistas liderada por Ralph Chami, diretor assistente do Instituto de Desenvolvimento de Capacidade do FMI, queria mudar a maneira como pensamos sobre as baleias, quantificando o benefício que eles nos proporcionam em dólares e centavos. Sua nova análise, detalhada em um artigo recente na publicação comercial *Finance & Development*, é uma tentativa inédita de fazer exatamente isso (Stone, 2019, s/p).

De acordo com a análise feita por economistas do FMI, as maiores baleias do mundo colaboram com a humanidade no enfrentamento à mudança do clima ao removerem o carbono do oceano, "um serviço ecossistêmico que pode valer milhões de dólares por baleia" (Stone, 2019, s/p). Ou seja, as espécies passam a garantir o direito à vida, não só por terem funções úteis aos seres humanos, mas porque esses benefícios valem muito dinheiro.

A partir do preço atual de mercado do dióxido de carbono, economistas realizaram um cálculo do valor monetário total associado à captura de carbono efetuada por mamíferos marinhos. Esse montante foi somado a outros benefícios econômicos derivados do ecoturismo relacionado às grandes baleias. No conjunto, estimaram que o valor individual de cada um dos espécimes é de aproximadamente 2 milhões de dólares ao longo de sua existência. Quando considerada a população global de grandes baleias, o montante poderia representar "um ativo de até um trilhão de dólares para a humanidade" (Stone, 2019, s/p).

As ONGs e os governos utilizam tal discurso e se empenham em "vender as baleias vivas" com a promoção do turismo de observação, por exemplo, a fim de convencer a sociedade de que estas merecem sobreviver por serem economicamente valiosas. Porém, não se atentam que a lógica promovida só está invertendo a forma de ataque às espécies. Atualmente, a mudança do clima, causada em parte pela expressiva emissão de gases de efeito estufa pelo turismo, como exposto anteriormente, é uma das maiores ameaças à vida nos oceanos. Isso terá impactos significativos especialmente àqueles organismos marinhos que apresentam uma forte fidelidade a determinados locais e preferências específicas de temperatura, como é o caso das baleias-jubarte (*Megaptera novaeangliae*) em suas áreas de reprodução, de acordo com Hannah von Hammerstein *et al*. (2022).

A linguagem econômica em soluções políticas recentes para a crise ecológica enquadra, dessa forma, intervenções para o mercado, de maneira que, sem dúvida, e muitas vezes intencionalmente, desviam o entendimento para longe das causas sistêmicas da crise econômica e socioeconômica associada (Büscher *et al.*, 2012).

> Como um domínio popularmente percebido como contestador dos excessos ambientais da lógica capitalista, a conservação está posicionada de maneira única para ser reconstituída de modo a (re)apresentar a mensagem maior do neoliberalismo de que o crescimento econômico e a proteção da natureza são projetos essencialmente compatíveis (Büscher *et al*., 2012, p. 16, tradução livre).

Além da crítica ao estímulo de contradições e à apropriação e distorção realizados pela conservação neoliberal, Büscher *et al*. (2012) levantam outra estratégia adotada por esta, nomeada de "disciplinamento do dissenso". Para os autores, este aspecto destaca como as vozes dissidentes frequentemente são marginalizadas, negadas ou apresentadas de forma distorcida para manter a hegemonia do sistema orientado para o lucro.

Por um lado, é notório que as áreas de conservação frequentemente estão associadas a deslocamentos e violência estrutural, promovendo despejos forçados, restrições ao acesso aos recursos naturais e de práticas tradicionais. Sistemas autônomos de produção de alimentos, sustentados por séculos, tendem a ser criminalizados em favor de paisagens de biodiversidade pura, que, paradoxalmente, servem a estilos de vida não locais e desejos de consumo com potenciais impactos ambientais globais mais significativos. No entanto, é menos reconhecido o esforço empregado para regular ou controlar perspectivas discordantes destas práticas e de seus resultados, como aquelas de cientistas, ativistas, defensoras/es de direitos humanos e comunidades locais (Büscher *et al*., 2012).

A disciplina das visões dissidentes neste contexto pode se manifestar com a expulsão direta ou ameaças a pesquisadoras/es, e ambientalistas, lideranças etc. e através da promoção de um ambiente disciplinar que favoreça soluções pragmáticas em detrimento de uma investigação crítica contínua. Os pontos de vista críticos não precisam ser ativamente suprimidos para serem disciplinados sob uma economia política neoliberal. Podem ser estimulados astutamente, sem afetar o sistema hegemônico mais amplo. Dessa maneira, é possível combater os questionamentos a atividades de conservação sugerindo-se que visões dissidentes podem não estar fundamentadas em preocupações ou em bases científicas legítimas, marginalizando-as dentro do campo. De maneira mais séria, mensagens críticas e discordantes muitas vezes são ignoradas por organizações e pela mídia *mainstream* e, quando reconhecidas, frequentemente são negadas ou distorcidas para atender a objetivos neoliberais específicos (Büscher *et al*., 2012).

Diante do exposto, cabe uma conclusão apresentada por David Harvey (2004), para o qual a mudança em curso do destaque da acumulação via reprodução expandida para a acumulação por espoliação faz com que seja preponderante reconhecer nesta última a contradição a ser primordialmente enfrentada, sem que seja ignorada a relação dialética com

as lutas também no plano da reprodução expandida no movimento antiglobalização e pró-globalização alternativa (Harvey, 2004).

Mesmo no setor de conservação, as soluções voltadas à acumulação por espoliação são observadas e representam riscos tanto para as áreas em si, como para seus entornos, incluído populações humanas e não humanas. O foco é desviado das causas verdadeiras da degradação, da mudança do clima, da perda da biodiversidade, da desigualdade socioambiental e dos baixos volumes de investimentos públicos e privados para a qualidade ambiental e se volta para as responsabilizações individuais e para soluções capitalistas neoliberais encobertas como soluções boas para a humanidade e para o meio ambiente como um todo, a partir de práticas como o turismo convencional, a espetacularização de suas medidas, a criação de UCs compensatórias, a venda de créditos de poluição, entre tantas outras.

Nesse sentido, no capítulo consecutivo será abordado como esse processo vem se configurando no espaço costeiro-marinho, enquanto área de enfoque da presente pesquisa. Para tanto, serão apresentados dois conceitos fundamentais para a compreensão das estratégias em curso para a acumulação capitalista combinadas com a conservação neoliberal e suas consequentes injustiças neste ambiente: a economia azul e o *ocean grabbing*.

5 ECONOMIA AZUL E *OCEAN GRABBING*

O oceano costumava ser predominantemente uma superfície para o transporte de exércitos, colonizadoras/es, escravizadas/os e mercadorias de acordo com as demandas do capitalismo comercial. Porém, este regime de gestão histórica passou por várias transformações nas últimas décadas e as questões relacionadas ao acesso e controle do espaço oceânico passaram a despertar mais interesses, seja para incrementar sua exploração econômica ou para expor a necessidade de seu uso sustentável (Brent; Barbesgaard; Pedersen, 2020). Michaela Young (2015) justifica que, devido aos avanços tecnológicos e às novas técnicas de extração disponíveis, o oceano está sendo cada vez mais reorganizado como espaço para desenvolver a "economia azul", nessa ambiguidade de objetivos e preocupações.

Termos similares tais como “crescimento azul”, “economia azul”, “economia do mar”, e “revolução azul” são utilizados em discursos que prometem algo já bem conhecido: benefícios no âmbito econômico, e, supostamente nos âmbitos ecológico e social (Brent; Barbesgaard; Pedersen, 2020), aplicando-se, agora também aos oceanos, o mantra da sustentabilidade (Cavalcanti, 2012).

A proposta da “economia verde” impulsionada na Rio+20, ao contrário da expectativa que a expressão cria de uma economia de respeito à natureza, se trata, em verdade, de uma concepção neoliberal que reivindica o papel do mercado como suposto melhor regulador, não apenas da economia, senão também do uso e apropriação da natureza. E partiu de questionamentos ao desenvolvimento sustentável que a ONU se propôs construir desde 1987-1992 mediante políticas ambientais de comando e controle, sob a condução dos Estados, tachando-a de custosa e ineficiente, e propondo seu descarte e substituição pelo mercado. O que, segundo estas/es ideólogas/os, garantiria eficiência e custos menores (Guimarães; Fontoura, 2012).

O conceito de economia azul (*blue economy*, em inglês) começou a ganhar destaque durante os preparativos para a conferência Rio+20, em 2012. Ele surgiu como um correlato marinho ao conceito de “economia verde” e ganhou importância entre os países costeiros, passando a ser associado ao oceano devido à forte relação entre suas economias e os recursos marinhos (Unep, 2014).

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),

> Para muitos, o oceano é a nova fronteira econômica. Ele promete imensa riqueza em recursos e grande potencial para impulsionar o crescimento econômico, o emprego e a inovação. Além disso, é cada vez mais reconhecido como indispensável para enfrentar muitos dos desafios globais que o planeta enfrentará nas próximas décadas, desde a segurança alimentar mundial e as mudanças climáticas até o fornecimento de energia, recursos naturais e assistência médica aprimorada. Embora o potencial do oceano para ajudar a enfrentar esses desafios seja enorme, ele já está sob pressão devido à superexploração, poluição, perda de biodiversidade e mudanças climáticas. Portanto, realizar todo o potencial do oceano exigirá abordagens responsáveis e sustentáveis para o seu desenvolvimento econômico (OCDE, 2016, p. 13, tradução livre).

Para a OCDE (2016), a economia dos oceanos engloba não apenas as indústrias que dependem diretamente do oceano, como transporte marítimo, pesca, energia eólica *offshore* e biotecnologia marinha, mas também os recursos naturais e serviços ecossistêmicos como peixes, rotas de navegação e capacidade de absorção de dióxido de carbono (CO_2).

Segundo estimativas iniciais com base no Banco de Dados da Economia dos Oceanos da OCDE, o valor da economia oceânica global é significativo e em 2010 foi avaliado de forma conservadora em aproximadamente 1,5 trilhão de dólares, correspondendo a cerca de 2,5% do valor bruto adicionado (VBA) global. O setor de petróleo e gás *offshore* representou um terço do valor total adicionado pelas indústrias relacionadas ao oceano, seguido pelo turismo marítimo e costeiro, equipamentos marítimos e portos. Em 2010, a economia dos oceanos gerou cerca de 31 milhões de empregos diretos em tempo integral, com a pesca industrial sendo o maior empregador, responsável por mais de um terço do total, seguido pelo turismo marítimo e costeiro, que representou quase um quarto dos empregos. E a atividade econômica nos oceanos está se expandindo grandemente, impulsionada, segundo a OCDE (2016), principalmente, pelo aumento da população global, crescimento econômico, comércio internacional, elevação dos níveis de renda, mudança do clima e avanços tecnológicos.

Contudo, o resultado dessa atividade econômica no mar, mas também daquela desenvolvida nos territórios continentais, vem impactando a saúde dos oceanos. O espaço marinho tem absorvido grande parte das emissões de carbono de origem humana ao longo do tempo, resultando em sua acidificação (Mostofa, 2016; Doney *et al*., 2020). Além disso, as temperaturas e o nível do mar estão em elevação, e as correntes oceânicas estão se alterando, o que provoca perda de biodiversidade e de habitats, mudanças na composição e nos padrões de migração de espécies, além do aumento na frequência de eventos climáticos oceânicos severos (OCDE, 2016; Caesar, 2018; Rahmstorf, 2024). O futuro do desenvolvimento oceânico enfrenta desafios adicionais devido à poluição originada em terra, particularmente o escoamento de produtos químicos agrícolas e poluentes plásticos

que chegam aos oceanos através dos rios, bem como a sobrepesca e a diminuição das populações de peixes em muitas regiões do mundo (OCDE, 2016; Mateo-Sagasta; Zadeh; Turral; 2018; Eriksen *et al*., 2023).

Young explica que, diante da crescente necessidade energética, o uso dos oceanos expandiu-se para a exploração de petróleo e gás em alto-mar. Mas que há adicionalmente um potencial singular para a produção também de energia renovável (Young, 2015). A OCDE destaca todo o potencial econômico que guardam os oceanos, a despeito do atual declínio de sua saúde:

> Até 2030, muitas indústrias baseadas nos oceanos têm o potencial de superar o crescimento da economia global como um todo, tanto em termos de valor agregado quanto em emprego. As projeções indicam que, entre 2010 e 2030, com base em um cenário "como de costume", a economia oceânica poderia mais que duplicar sua contribuição para o valor global agregado, atingindo mais de 3 trilhões de dólares. (OCDE, 2016, p. 14, tradução livre).

Espera-se um crescimento especialmente nos setores da aquicultura marinha, energia eólica *offshore*, processamento de pescados e construção e reparo naval. Além disso, para 2030, estima-se que estes setores disponham de aproximadamente 40 milhões de empregos equivalentes em tempo integral. O crescimento mais rápido de postos de trabalho é esperado nos segmentos de energia eólica *offshore*, aquicultura marinha, processamento de pescados e atividades portuárias. Espera-se também que, nos próximos anos, avanços científicos e tecnológicos desempenharão um papel positivo tanto na abordagem de muitos dos desafios ambientais quanto no aprimoramento das atividades econômicas baseadas nos oceanos, incluindo inovações em materiais avançados, engenharia e tecnologia submarina, sensores e imagens, tecnologias de satélite, computação e análise de *big data*, sistemas autônomos, biotecnologia e nanotecnologia (OCDE, 2016).

Em várias regiões ao redor do mundo, a crescente pressão exercida sobre o ecossistema marinho, devido à expansão das atividades já existentes e à incorporação de novos usos, em conjunto com a urgente necessidade de proteger e conservar o meio ambiente marinho, tem levado à proposta de economia azul como sinônimo de reconhecimento da necessidade de adotar novas abordagens e ferramentas para promover um uso “mais consciente e eficaz” do espaço oceânico limitado.

Nesse sentido, uma abordagem que está rapidamente ganhando aceitação em nível global é o Planejamento Espacial Marinho (Young, 2015). A Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Unesco (COI-Unesco, 2023, s/p) o define da seguinte maneira: “um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades

humanas em áreas marinhas para atingir objetivos ecológicos, econômicos e sociais que foram especificados por meio de um processo político".

O planejamento do espaço marinho envolve uma fase inicial de análise e desenvolvimento de um plano geoespacial. Este plano deve determinar quais áreas oceânicas são apropriadas para diferentes usos e atividades, definir metas e a aplicação de abordagens de gerenciamento baseado em ecossistemas. Por se tratar de um processo público de análise, teoricamente, afirma-se que é requerida a participação de diversas/os agentes, com destaque para a sociedade civil, a fim de assegurar a inclusão da equidade social como um de seus principais objetivos (Andrade *et al.*, 2023).

Ao analisar a questão da energia renovável *offshore*, Young (2015) considera que, com seus objetivos duplos e, dependendo da forma como as prioridades são estabelecidas e o sistema é implementado, o planejamento espacial marinho pode desempenhar um papel facilitador no seu desenvolvimento. Na verdade, em algumas jurisdições, o crescimento do setor de energia renovável *offshore* impulsiona a implementação deste planejamento. No entanto, outras/os participantes da indústria duvidam da capacidade deste instrumento em gerar benefícios positivos para o setor, temendo, em vez disso, que as abordagens do planejamento resultem na exclusão de áreas valiosas para o desenvolvimento de energia renovável *offshore* (Young, 2015).

> O Planejamento Espacial Marítimo (PEM) oferece uma variedade de benefícios para o desenvolvimento da indústria, que vão desde a resolução ou prevenção de conflitos entre diferentes usos marinhos, até a criação de uma base para processos de aprovação simplificados e acelerados, e o benefício relacionado de reduzir a importância das lacunas no conhecimento sobre os impactos ambientais associados à energia renovável offshore. No futuro, o PEM poderia até mesmo estabelecer a base para a implantação de tecnologia em áreas além da jurisdição nacional (Young, 2015, p. 173).

Ou seja, fica evidente a disputa por espaços no território marinho para uma e outra atividade econômica e o receio de que estas sejam limitadas para determinados usos, já que a acumulação por espoliação se pretende sem limite, como já abordado anteriormente. Como importante contribuição à temática, Brent, Barbesgaard e Pedersen (2020) investigam a política subjacente à promessa de crescimento azul e defendem que os discursos que giram em torno deste tratam, na verdade, da procura por soluções azuis para os obstáculos políticos e econômicos à acumulação contemporânea no espaço oceânico. Como mencionado anteriormente, essas soluções se manifestam de várias maneiras, como a solução de conservação; a solução de proteína e a solução por energia. Há, porém, outros setores importantes, que se sobrepõem de maneiras distintas a cada contexto, e que

merecem igual atenção, a exemplo do transporte marítimo, as atividades portuárias e o turismo.

Brent, Barbesgaard e Pedersen (2020) explicam que a abordagem do planejamento espacial marinho em nível nacional prioriza os setores que demonstram maior rentabilidade, principalmente petróleo e gás, transporte marítimo e mineração, e, crescentemente, mineração em águas profundas. Além disso, essa estratégia amplia as oportunidades de aproveitar a infraestrutura e o conhecimento existentes no desenvolvimento de energias alternativas, visando lucros adicionais. Para a autora e os autores, o discurso do crescimento azul pretende facilitar novas oportunidades de acumulação de capital, ao eliminar diferentes barreiras políticas e econômicas à acumulação contemporânea no espaço oceânico, como a degradação ou o esgotamento dos meios de produção a exemplo dos estoques de peixes, necessários para sustentar a acumulação de capital. O crescimento azul ainda alega que esta acumulação é compatível com objetivos sociais e ecológicos. Deste modo, ao abranger esses três elementos em uma reformulação da política dos oceanos, o discurso argumenta ser a economia azul equilibrada, sustentável, e, portanto, voltada ao interesse de todas as pessoas.

Na prática, porém, essas soluções são temporárias já que, como apresentado anteriormente, as crises de sobreacumulação são inerentes ao crescimento ilimitado pretendido pelo capitalismo. Portanto, este seguirá avançando território por território em sua estratégia por espoliação. Um grande perigo desse tipo de avanço sobre os oceanos é justamente o eufemismo de termos como economia azul, sustentável em sua definição, fazendo com que passe despercebido pela maior parte da população as reais intenções e resultados de expropriação nesta nova fronteira da economia em todo o mundo.

Nesse sentido, seguindo o exposto por Bennet, Govan e Satterfield (2015), as ações, políticas ou iniciativas de planejamento espacial marinho e/ou da economia azul que expropriam populações vulneráveis de espaços costeiros e marinhos, impedem o acesso a áreas do mar, privam pescadoras e pescadores artesanais de obter seu sustento no espaço costeiro-marinho, são denominadas de *ocean grabbing*, ou apropriação/usurpação do oceano, um termo considerado relativamente novo. Nestas iniciativas, legais ou, com frequência, ilegais, os recursos e espaços marinhos passam por realocações de direitos e acesso por meio de iniciativas governamentais ou do setor privado, visando atingir metas relacionadas à conservação, gestão ou desenvolvimento. Tais processos e dinâmicas impactam negativamente pessoas e comunidades cujas vidas, identidade cultural e subsistência dependem da pesca em pequena escala e de atividades relacionadas.

O conceito surgiu como correlato costeiro de uma crescente literatura sobre *land grabbing* (apropriação de terras), que se referia à aquisição ou expropriação de terras, muitas vezes feitas por pessoas estrangeiras, corporações transnacionais ou nacionais, governos, indivíduos ou organizações não governamentais (ONGs) expulsando e/ou afetando de diversas formas as populações locais. Essas aquisições podem incluir a compra ou apropriação direta de terras para finalidades como produção de combustíveis, alimentos, investimentos, conservação ou outros usos. Nos últimos anos, o termo *ocean grabbing* passou a englobar preocupações semelhantes relacionadas aos direitos e meios de subsistência de pescadoras/es em pequena escala e comunidades costeiras vulneráveis. Assim, para que seja classificada como tal, é necessário que a apropriação de territórios marinhos e costeiros i. seja conduzida por meio de uma governança deficiente; ii. seja executada com ações que comprometam a segurança humana e os meios de subsistência; e iii. tenha consequências que diminuam o bem-estar socioecológico (Bennet; Govan; Satterfield, 2015).

Na Assembleia Geral do Fórum Mundial dos Povos Pescadores, realizado na África do Sul, em 2014, representando mais de 10 milhões de pessoas de todo o mundo, a rede *World Fishers* destacou em suas deliberações que as políticas de mercado neoliberais e a desigualdade global são as causas fundamentais da apropriação dos oceanos (Buxton*;* Pedersen; Barbesgaard, 2014).

Durante o evento, o Fórum, em conjunto com diferentes ONGs, lançou a cartilha *The Global Ocean Grab*, no intuito de investigar tais processos de desapropriação que afetam negativamente comunidades costeiras e pescadoras/es em pequena escala. O grupo denuncia que pescadoras/es de pequena escala e comunidades pesqueiras em todo o mundo, tanto no Sul quanto no Norte Global, estão enfrentando crescentes ameaças e desafios resultantes de influências poderosas que estão redesenhando de forma substancial os sistemas de acesso e os modelos de produção que historicamente estiveram relacionados à pesca. Isso não apenas reduz o controle de pescadoras/es de pequena escala sobre esses recursos, mas também, em muitos casos, leva à degradação ambiental e à possibilidade de desaparecimento dessas comunidades. As autoras e os autores explicitam que esta apropriação ocorre através de variados mecanismos, por exemplo, governança internacional de pesca e políticas comerciais e de investimento, áreas de conservação terrestres, costeiras e marinhas de "proibição", políticas de (eco)turismo e energia, especulação financeira e operações crescentes da indústria global de alimentos e pesca, incluindo a aquicultura em larga escala (Pedersen *et al.*, 2014). Adicionalmente, Queffelec *et al*. (2021) explicitam

como o próprio planejamento espacial marinho oferece riscos de *ocean grabbing* quando não devidamente adequado a cada contexto.

Se, por um lado, não se deve categorizar como *ocean grabbing* todas as ações de conservação que envolvem a realocação de espaço ou recursos marinhos, como a criação de áreas marinhas protegidas, ou de desenvolvimento econômico, como o ecoturismo, por outro, importa ressaltar que algumas dessas iniciativas se enquadram no conceito (Barbesgaard; Pedersen; Feodoroff, 2014; Kumara *et al*., 2017; Marquez Perez, 2019). A avaliação dessas iniciativas, portanto, deve distinguir os casos de apropriação dos oceanos que dispõem de governança adequada e são benéficos para as comunidades locais, sociedade em geral e ecossistemas dos que não o são (Bennet; Govan; Satterfield, 2015).

Considerando que a economia azul e o planejamento espacial marinho estão em curso no Brasil, faz-se necessário analisar em que sentido estão se direcionando no país, compreendendo se vêm se desenvolvendo enquanto um processo de *ocean grabbing* ou não, como será discutido a seguir.

5.1 ECONOMIA AZUL NO BRASIL

No contexto brasileiro, em julho de 2020, foi estabelecido o Grupo Técnico (GT) PIB do Mar, sob coordenação do Ministério da Economia com a missão de definir o conceito de economia azul/ do mar para o país, identificar seus setores e atividades, criar uma metodologia para mensurar o Produto Interno Bruto (PIB) do Mar nacional e apresentar sugestões para sua subsequente institucionalização (Santos *et al.*, 2022). Em 2022, foi lançada pelo governo federal a publicação Economia azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil, patrocinada pela empresa de mineração Vale (Santos *et al.*, 2022). Segundo o livro, ainda não existe uma definição oficial para os termos "economia azul", "economia do mar", "economia costeira" ou "economia oceânica" no país.

O território marinho brasileiro vem sendo denominado de Amazônia Azul[9], e, em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Andrade *et al.* (2023) afirmam o seguinte:

[9] Região brasileira que abrange a superfície do mar, as águas sobrejacentes ao seu leito, o solo e o subsolo marinhos inclusos na extensão atlântica que se projeta desde o litoral até o limite exterior da Plataforma Continental Brasileira (Marinha do Brasil, 2024).

> [...] fica evidente que, para alcançar as metas do ODS 14 e os resultados da Década do Oceano, o diálogo entre as políticas setoriais voltadas à Amazônia Azul torna-se fundamental, sobretudo no contexto de uma economia azul sustentável. Isso porque entre os pilares da sustentabilidade está a questão econômica, que sempre ganha relevo, às vezes até em detrimento do eixo ambiental e social (Andrade *et al*., 2023, p. 23).

Durante o painel "Planejamento Espacial Marinho no Brasil como instrumento de descarbonização" na COP28, em Dubai, em 11 de dezembro de 2023, foi lançado o edital para seleção do executor do estudo técnico visando a implantação do projeto de planejamento espacial marinho na região Sudeste, composta pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. O estudo será financiado com recursos não reembolsáveis do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em até R$ 12 milhões. Com duração prevista de 36 meses, o estudo abrangerá a caracterização e mapeamento dos usos atuais e potenciais do ambiente marinho, visando o desenvolvimento do planejamento espacial e a formulação de políticas públicas para o "uso ordenado do oceano". Na ocasião, a diretora Socioambiental do BNDES, Tereza Campello declarou:

> No dia de hoje demos um grande salto para que o Brasil cumpra a sua meta de implementação do planejamento espacial marinho brasileiro até 2030. Esse é um exemplo de projeto cooperativo envolvendo o Banco, a Marinha e o MMA, em prol de avanços significativos do país na agenda de oceanos (BNDES, 2023a, s/p).

A Secretaria da Comissão Interministerial para Assuntos do Mar, liderada pela Marinha, é parceira do BNDES neste projeto que visa "promover o uso sustentável da Amazônia Azul". As ações incluem regulação jurídica, planejamento e organização para impulsionar a economia azul no país. Segundo Rodrigo Carvalho, capitão de mar e guerra da Marinha e coordenador do comitê executivo do Planejamento Espacial Marinho,

> por anos, o que ocupava o mar era a pesca e a navegação, então os conflitos eram menores. Com o avanço tecnológico e o crescimento operacional, diversas novas funções, como mineração e geração eólica *offshore* tornam o mar cada vez mais disputado. Montar o PEM é como montar um quebra-cabeça com 59 atividades diferentes, com vários recursos, atores e interesses em jogo (BNDES, 2023a, s/p).

Neste cenário, a atividade turística também está sendo apresentada com a alcunha de "turismo azul", considerado de muita relevância no crescimento econômico. De acordo com Eduardo Sanguinet e Karina Sass (2022), nas áreas costeiras e marinhas a atividade gera mais de 6,5 milhões de empregos e até 2030 representará o segmento econômico de maior valor agregado neste espaço.

O “turismo azul” inclui o turismo costeiro e marítimo. Desse modo, engloba toda atividade turística ligada e dependente dos oceanos, mares e costas: natação, banho de sol, passeios, observação da vida selvagem, iates, cruzeiros e esportes náuticos, entre outros (Sanguinet; Sass, 2022). Tendo em vista a importância das áreas naturais para o desenvolvimento do turismo, aquelas marinhas e costeiras são amplamente procuradas por viajantes em todo o mundo. Essa especificidade e os gastos nestes destinos despertam o interesse para o crescimento do turismo neste espaço, fazendo com que se configure em uma das principais atividades da economia azul:

> É evidenciado na literatura que os turistas estão dispostos a pagar mais por férias mais seguras e ecológicas, o que seria uma maneira com a qual o turismo azul possa ser uma alternativa para o desenho de políticas públicas que fomentem a geração de soluções de negócios ambientais sustentáveis, associados à valorização social dos meios naturais e culturais costeiros e marítimos (Sanguinet; Sass, 2022, p. 773).

Sendo que, no Brasil, o desenvolvimento de regiões costeiras e marítimas está bastante atrelado à atividade turística, “[...] promover o crescimento econômico de forma sustentável é fundamental para garantir que os ecossistemas que sustentam as oportunidades de turismo sejam preservados e revalorizados nessas regiões” (Sanguinet; Sass, 2022, p. 759). No entanto, ainda são incipientes os estudos na temática. De modo geral, orienta-se que a gestão espacial e econômica dos destinos turísticos qualifique a estrutura de “parques marinhos” e fomente o fluxo turístico entre cidades, incrementando o crescimento econômico (Sanguinet; Sass, 2022).

No entanto, ao mesmo tempo que a economia azul é apresentada como aquela que combina conservação e lucro, há projetos contraditórios ao seu enunciado. E até mesmo áreas naturais protegidas, como o arquipélago de Fernando de Noronha, estão sob risco. Suas paisagens, famosas por suas belezas naturais, fazem parte de uma cordilheira submarina chamada cadeia de Fernando de Noronha. Contudo, este cenário reconhecido mundialmente por sua importância também ecológica está sob ameaça pela oferta contínua da bacia potiguar para exploração de petróleo e gás. Partes dessa área foram incluídas na 17ª rodada de licitação da Agência Natural do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em 2021, apesar de laudos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) o desaconselharem devido aos riscos às UCs locais. Embora não tenha havido interessadas/os no leilão, a ameaça persiste (ICMBio Noronha; Econoronha, 2023a).

Diante do exposto, é notório que a proposta de economia azul pretende avançar sobre os oceanos e mares em uma diversidade de projetos que incluem aqueles do turismo,

que valoriza ambientes conservados. Mas, ao mesmo tempo, há projetos de exploração como a de petróleo, inclusive em áreas que afetariam importantes UCs e a atividade turística, como as de Noronha. Assim, considera-se que há um perigo iminente para o espaço costeiro-marinho sob a alegação capitalista de que há que se crescer de forma sustentável e que esta é sua nova fronteira. O discurso da economia azul se mostra contraditório através da constatação das ameaças reais que imprimem seus projetos à biodiversidade, às paisagens, ao próprio turismo e às comunidades locais.

Nesse sentido, será apresentado, na sequência, o caso do Tribunal Popular da Economia do Mar, realizado por movimentos sociais no Brasil, em 2022, que denunciaram e condenaram a economia azul como uma "política de morte", de modo a explicitar uma visão de quem está sofrendo os seus impactos e assim fazer um contraponto aos argumentos favoráveis a esta nova onda da acumulação capitalista.

5.1.1 Percepções críticas: o Tribunal Popular da Economia do Mar

O Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) e o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) organizaram, em 2022, o Tribunal Popular da Economia do Mar, uma iniciativa que visou mobilizar as comunidades tradicionais pesqueiras para identificar e denunciar os impactos da economia do mar nos territórios da pesca artesanal no Brasil e discutir e planejar ações de resistência.

Inspirado na ação de países do sul da Ásia, como Sri Lanka, Bangladesh, Tailândia, Indonésia e Índia, o Tribunal Popular da Economia do Mar denuncia e se opõe à instalação de grandes projetos com impactos irreversíveis na atividade da pesca artesanal, como aqueles portuários, energéticos e turísticos. No Brasil, a realização do Tribunal e a mobilização que a precedeu se propôs a disseminar o entendimento do conceito de economia do mar, que envolve a comercialização dos oceanos e dos territórios pesqueiros para atender às demandas do capital e dos estados que pressionam e criminalizam as comunidades (Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 2022).

O processo de criação do Tribunal teve início em 2021, na edição do Grito da Pesca daquele ano, e foi seguido por uma série de atividades, incluindo a formação de multiplicadoras/es em diversos estados e audiências regionais nas regiões Sul/Sudeste, Norte e Nordeste. Nessas ocasiões foram identificados os principais casos de violações às comunidades e ouvidas as primeiras testemunhas entre pescadores e pescadoras. A realização do Tribunal envolveu o Conselho de Acusação representando diferentes regiões e

o Conselho de Sentença, responsável por apresentar a síntese de acusação e o veredito final. O evento foi considerado fundamental para que essas pessoas pudessem denunciar como elas e suas comunidades estão sendo afetadas (Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 2022).

O Tribunal foi planejado pelo MPP e o CPP, que se propuseram a representar pescadores e pescadoras de diversas origens étnicas, incluindo negras e negros, quilombolas, ribeirinhos, caiçaras, vazanteiros, bem como outros povos e comunidades tradicionais do campo, das florestas e das águas, juntamente a demais pessoas que tiveram seus direitos fundamentais violados ou negados devido às ações, investimentos, políticas e omissões relacionadas. Além desses grupos, os movimentos afirmam representar os direitos da natureza, abrangendo os animais não-humanos, a fauna aquática e terrestre, a flora costeira, as águas e toda a biodiversidade destruída ou em risco devido aos danos socioambientais causados pela economia do mar, qualificada como neoextrativista (Tribunal Popular da Economia do Mar, 2022).

No polo oposto dessa simulação de processo legal, foram colocados o Estado brasileiro, as entidades jurídicas de direito público e privado, as empresas transnacionais e nacionais, e os "capitalistas do mar" (Tribunal..., 2022, s/p). Alegou-se que a história colonial da formação do Estado Brasileiro como um exportador de matérias-primas esteve intrinsecamente ligada ao mar, por meio do qual os colonizadores chegaram. E que, como forma de resistência à violência colonial, as populações negras e indígenas se encontraram e originaram povos e comunidades tradicionais com variadas práticas produtivas, métodos de cura, saberes, modos de vida e ocupação de territórios. Povos e comunidades esses que atualmente enfrentam uma nova onda de exploração colonial em que a economia do mar figura como uma das principais estratégias (Tribunal..., 2022).

O documento resultante do referido Tribunal explicita que a mineração desempenha um papel proeminente, principalmente em Minas Gerais e na Amazônia. Ressalta o avanço significativo do agronegócio, com ênfase em monoculturas voltadas para a exportação, especialmente no Cerrado e na Amazônia, mas significativo também no sul e sudeste do país. Refere-se à construção de hidrelétricas como uma prática comum, frequentemente com o propósito de sustentar atividades mineradoras intensivas em energia, como a produção de alumínio na região amazônica. Observa que, para facilitar o transporte e a exportação das *commodities* produzidas, são desenvolvidas infraestruturas de hidrovias, ferrovias, rodovias e portos. E que a aquicultura é comumente apresentada como uma alternativa à degradação dos rios e mares, procurando substituir e aumentar as fontes de proteína animal, mas que não são devidamente identificados, evitados ou mitigados os seus

impactos ambientais e sociais. Do mesmo modo, as fazendas de energia eólica são promovidas como fontes de energia limpa porque seus impactos socioambientais são desconsiderados. O documento salienta os atuais projetos de usinas eólicas em alto-mar, de energia maremotriz e a intensificação da extração de petróleo e gás, especialmente na margem equatorial, na região Norte. Adicionalmente, foram mencionadas como preocupantes a mineração dos fundos marinhos e a apropriação da biodiversidade marinha para o desenvolvimento de biotecnologias (Tribunal..., 2022).

A denúncia argumentou que tais atividades inevitavelmente implicam em cercamento dos espaços marinhos e costeiros, resultando na privatização, expropriação e despossessão dos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras. Projetando um cenário sombrio para estas pessoas, que historicamente enfrentam a falta de acesso a direitos socioambientais, levando à perda de seus meios de subsistência e ao agravamento de sua vulnerabilidade. A denúncia igualmente enfatizou os impactos negativos sobre as mulheres pescadoras, que lideram suas comunidades, e sobre a juventude, que as renovam. Além disso, registrou e evidenciou o racismo ambiental deste projeto, que direciona seus empreendimentos aos territórios racializados (Tribunal..., 2022).

A acusação revelou o papel crucial do Estado brasileiro na viabilização da economia do mar e na violação dos direitos humanos ao conceder a instalação de usinas eólicas no mar, elaborar o planejamento espacial marinho, privatizar praias e terrenos de marinha, deturpar o processo de licenciamento ambiental e não reconhecer e regularizar os territórios tradicionais. O Estado brasileiro foi acusado como agente das violações de direitos também por sua omissão, ao não cumprir o determinado em tratados internacionais das quais país é signatário, o que inclui a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)[10]. A denúncia apontou como grave o papel do governo executivo federal sob a liderança do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) no desmantelamento de instituições públicas, quando sua responsabilidade seria garantir e proteger os direitos das comunidades tradicionais (Tribunal..., 2022).

Já os estados da federação brasileira e as instituições públicas federais e estaduais foram acusados, especialmente, pela falta de participação, consulta e consentimento livre,

[10] A Convenção 169 da OIT, adotada em 1989, assegura os direitos territoriais das comunidades tradicionais e estabelece uma obrigação ao Estado de exigir que empreendedores, sejam públicos ou privados, obtenham o consentimento dessas comunidades antes de se estabelecerem em seus territórios. Isso institui um direito fundamental à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado, que deve ser respeitado quando se trata da autorização para a instalação de qualquer empreendimento que possa ser potencialmente poluente e/ou causar impactos diretos ou indiretos nas comunidades (Tribunal..., 2022).

prévio e informado das comunidades afetadas. As empresas e agentes privados, tanto nacionais como transnacionais, nomeados de capitalistas do mar, foram acusados por conduzirem atividades econômicas predatórias e espoliatórias que violam direitos e deterioram as condições de vida dessas populações. A denúncia evidenciou que a transgressão e a afronta ao direito à vida são também perpetradas por agentes desses projetos de maneira direta, havendo inúmeros registros de ameaças de morte a ativistas e lideranças comunitárias (Tribunal..., 2022).

No julgamento foi destacada a importância da perspectiva socioambiental, que está incorporada na Constituição da República e reconhece como fundamental a inter-relação entre os povos e comunidades tradicionais e a natureza para a geração de riqueza em termos de sociobiodiversidade. E postulou-se ser inaceitável que os órgãos ambientais, especialmente aqueles encarregados da gestão de UCs, considerem os povos e comunidades tradicionais como inimigos. Propondo, ao invés disso, o reconhecimento da sabedoria acumulada por esses povos ao longo de gerações e a formação de parcerias com estas para garantir a conservação dos ambientes naturais e da sociobiodiversidade (Tribunal..., 2022).

De maneira complementar, declarou-se que somente protegendo e garantindo os territórios e as comunidades tradicionais pesqueiras o Estado poderá cumprir os compromissos internacionais assumidos, tanto no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, quanto no contexto da Agenda 2030 dos ODS. No encerramento da peça acusatória, foram apresentadas diversas solicitações e recomendações visando reparação e justiça para as comunidades afetadas (Tribunal..., 2022).

Diante do exposto, constata-se que a realização deste Tribunal apresentou uma denúncia fundamentada a respeito do sentindo em que vem sendo desenvolvida a economia do mar no Brasil, segundo sua percepção. Caso a acusação corresponda aos fatos, a economia do mar no país configurar-se-ia como um processo de *ocean grabbing* em grande parte promovido pelo Estado, mediante a institucionalização da apropriação do oceano em nível nacional e sem precedentes, uma vez que, segundo as alegações apresentadas: i. está sendo conduzida por meio de uma governança deficiente; ii. está sendo executada com ações que comprometem a segurança humana e os meios de subsistência; e iii. cujas consequências diminuem o bem-estar socioecológico.

No próximo capítulo serão discutidas as relações e as consequências entre a neoliberalização da conservação e o turismo, com enfoque em áreas naturais protegidas.

6 NEOLIBERALIZAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS ATRAVÉS DE E PARA O TURISMO

O presente capítulo discute a convergência entre a conservação da natureza e o turismo como aliados da expansão capitalista sob a égide da ideologia neoliberal, tanto no desenvolvimento da atividade turística em si mesma, como em novas estratégias que abrem espaços para a iniciativa privada, tais quais as parcerias público-privadas em áreas protegidas. O primeiro subcapítulo introduz os temas conservação da natureza, áreas protegidas e sua relação com o turismo e os principais impactos ambientais e socioeconômicos dessa atividade. O segundo volta-se aos crescentes estímulos à participação privada e dos interesses desta para o financiamento de áreas protegidas via parcerias público-privadas, em especial aquelas relacionadas ao turismo. E, por último, o terceiro subcapítulo introduz como essas temáticas se relacionam e estão se apresentando no Brasil.

6.1 CONSERVAÇÃO PARA O TURISMO: UM MERCADO EM EXPANSÃO E SEUS IMPACTOS

A intensificação da mercantilização da natureza e da urbanização, transformando os espaços naturais, e o simultâneo aumento da força e das rotinas de trabalho a partir do Revolução Industrial estão associadas tanto ao maior estímulo para a criação de áreas naturais protegidas quanto à visitação destas para atividades como lazer e recreação no século XIX. A origem de parques protegidos, proibindo-se a presença de populações residentes, mas abertos à visitação, se deu nos Estados Unidos, em 1832, com a inauguração do Parque Nacional de Yellowstone (Diegues, 1998; Vallejo, 2013).

Posteriormente, diante da crise ambiental global derivada da fase de produção e consumo em massa que o capitalismo atingiu na segunda pós-guerra, a criação de áreas naturais protegidas passou a ser defendida como uma estratégia essencial para conservar comunidades biológicas em todo o mundo. Frequentemente considerada “uma das medidas mais controvertidas na preservação de comunidades biológicas”, esse enfoque visa preservar espécies em larga escala e manter serviços ecossistêmicos críticos para a sobrevivência de todas as formas de vida, como água, ar e alimentos (Dourojeanni; Pádua, 2007; Primack; Rodrigues, 2002, p. 200).

De acordo com a CDB, uma área protegida refere-se a “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (Secretariado..., 1992, Art. 2). Já a UICN detalha esse conceito da seguinte maneira: "Um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerenciado, por meios legais ou outros meios eficazes, para alcançar a conservação de longo prazo da natureza com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados" (Dudley, 2008, p. 8, tradução livre). No entanto, a CDB e a UICN reconhecem ambas as definições como equivalentes, visto que nos dois casos tais áreas visam a conservação *in situ* (UICN ESARO, 2021).

Por sua vez e neste contexto, de acordo com a UICN, conservação refere-se “à manutenção *in situ* de ecossistemas e habitats naturais e seminaturais e de populações viáveis de espécies em seu ambiente natural e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, no ambiente em que desenvolveram suas propriedades distintas” (Dudley, 2008, p. 9, tradução livre). Já a CDB não conceitua “conservação”. Mas apresenta definições para “conservação *ex situ*” e “conservação *in situ*”, a saber:

> **Conservação *ex situ*** significa a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus hábitats naturais.
> **Conservação *in situ*** significa a conservação de ecossistemas e hábitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características (Secretariado..., 1992, s/p, grifos no original).

Nesse ínterim, a UICN, autoridade mundial na conservação convencional, desenvolveu o Sistema de Áreas Protegidas ou Sistema de Categorias de Manejo de Áreas Protegidas, para classificar e descrever áreas protegidas com base em seus objetivos de conservação e níveis de gestão. São seis categorias principais, que ajudam a orientar as políticas de gestão e uso das áreas protegidas em todo o mundo (QUADRO 1).

As diferentes categorias englobam desde aquelas áreas estritamente voltadas à preservação ambiental, com a mínima interferência humana, passando por áreas de proteção integral, mas com a permissão de atividades como o turismo, até grandes áreas que permitem a permanência de habitantes em seu interior, a urbanização em certa medida e atividades econômicas como a agricultura, o extrativismo e a pesca artesanal. De todo modo, a proteção ambiental é sempre priorizada, devendo as atividades humanas serem compatíveis aos objetivos de cada área.

QUADRO 1 - SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS DA UICN

Categoria e denominação	**Objetivo**
(Ia) Reserva natural de proteção integral (*Strict nature reserve*)	Estritamente protegida para a biodiversidade e, eventualmente, características geológicas/geomorfológicas, onde a visitação, uso e impactos humanos são controlados e limitados para garantir sua proteção e conservação.
(Ib) Área silvestre (*Wilderness area*)	Geralmente áreas grandes e não modificadas, ou ligeiramente modificadas, mantendo seu caráter natural e sem habitação humana permanente ou significativa, protegidas e geridas para preservar sua condição natural.
(II) Parque Nacional (*National park*)	Grandes áreas naturais ou quase naturais que protegem processos ecológicos de grande escala com espécies e ecossistemas característicos, e que também propiciam oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitação que sejam ambiental e culturalmente compatíveis.
(III) Monumento ou feição natural (*Natural monument or feature*)	Áreas reservadas para proteger feições naturais específicas, que podem ser algum tipo de relevo, um monte marinho, uma formação geológica como uma caverna, ou uma feição viva como um bosque antigo.
(IV) Área de manejo de habitats/espécies (*Habitat/species management area*)	Áreas que protegem espécies ou habitats particulares, onde o manejo reflete essa prioridade. Muitas áreas irão precisar de intervenções regulares para atender às necessidades de determinadas espécies ou habitats, mas isso não é um requisito da categoria.
(V) Paisagem terrestre ou marinha protegida (*Protected landscape or seascape*)	Onde as interações entre pessoas e natureza ao longo do tempo produziram ambientes distintos com significativo valor ecológico, biológico, cultural ou paisagístico: e onde salvaguardar a integridade dessas interações é vital para proteger e manter a área e seus valores ecológicos e culturais associados.
(VI) Áreas protegidas com uso sustentável dos recursos naturais (*Protected areas with sustainable use of natural Resources*)	Áreas que conservam ecossistemas naturais, juntamente com valores culturais associados e sistemas tradicionais de gestão de recursos naturais. Geralmente grandes áreas, principalmente em estado natural, mas com uma parcela sob gestão sustentável dos recursos naturais e onde o uso não industrial e de baixo impacto dos recursos naturais, compatível com a conservação da natureza, é visto como um dos principais objetivos.

FONTE: Campos *et al.* (2023, s/p).

Coincidindo com o aprofundamento global do neoliberalismo, o período de maior crescimento das áreas protegidas se deu entre 1985 e 1995. A conservação e o capitalismo estão interligados na disseminação de alguns desses espaços, no surgimento de ONGs conservacionistas, no estabelecimento de regulamentações e convenções internacionais, na criação de programas de conservação comunitários e baseados no mercado, bem como na concepção do turismo como um impulsionador da sustentabilidade. "[...] o padrão é claro: a conservação é cada vez mais compatível com o capitalismo e, assim como o capitalismo em si, distribui desigualmente fortuna e infortúnio" (Brockington; Duffy; Igoe, 2008, p. 175). E essa compatibilidade está sendo ampliada por meio de iniciativas novas e cada vez mais orientadas para o mercado (Brockington; Duffy; Igoe, 2008), como apresentado anteriormente.

Dentre tais iniciativas, há décadas o estímulo ao turismo no âmbito do uso público[11] em áreas protegidas vem sendo impulsionado por tendências globais, financiamentos de agências de cooperação e bancos internacionais, além de pressões nacionais para que esses espaços contribuam economicamente para o desenvolvimento regional (Kinker, 2005).

Mundialmente, o turismo é um dos maiores setores econômicos, cresce rápida e intensivamente em números absolutos e expande-se a mais lugares e a áreas ecologicamente e culturalmente sensíveis. A atividade figura entre os cinco principais geradores de exportação em quatro de cinco países, sendo a principal fonte de divisas para um terço dos países em desenvolvimento (Kumara *et al*., 2017). Antes da pandemia de Covid, em 2019, o setor de Viagens e Turismo foi responsável por 10,5% de todos os empregos (334 milhões) e 10,4% do PIB global (US$ 10,3 trilhões), considerando-se seus impactos diretos, indiretos e induzidos, e os gastos de visitantes internacionais totalizaram US$ 1,91 trilhão. No cenário pós-pandemia, em 2023, este setor representou 9,1% do PIB global; um aumento de 23,2% em relação a 2022 e 4,1% abaixo do nível de 2019. Além disso, 27 milhões de novos empregos foram gerados em 2023, um aumento de 9,1% em relação a 2022 e apenas 1,4% abaixo do nível de 2019. Os gastos de visitantes domésticos aumentaram 18,1% em 2023, superando o nível de 2019. Os gastos dos visitantes internacionais registraram um salto de 33,1% em 2023, permanecendo 14,4% abaixo do total de 2019. De modo geral, os números indicam tanto o tamanho do setor quanto a sua rápida retomada pós efeitos da epidemia na economia (World Travel & Tourism Council, 2024).

Com tamanha expressividade, o turismo gera interesse em outros setores da sociedade. No contexto ambiental, a CDB elencou, em 2004, uma série de potenciais benefícios do desenvolvimento da atividade turística por meio do documento "Diretrizes para a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo" (Secretariado..., 2004, p. 17, tradução livre):

> (a) Criação de receita para a manutenção dos recursos naturais da área;
> (b) Contribuições para o desenvolvimento econômico e social, por exemplo:
> (i) Financiamento do desenvolvimento de infraestrutura e serviços;
> (ii) Provisão de empregos;

[11] As definições de visitação, turismo e uso público podem adquirir conotações distintas, variando conforme a autoria ou interpretação a respeito de cada termo e prática. Neste trabalho, considera-se a seguinte conceituação, baseada em definições apresentadas pelo MMA e o ICMBio: O uso público em áreas protegidas corresponde à utilização permitida e indireta de recursos naturais ou culturais, com fins científicos, recreativos, desportivos, educacionais, culturais, religiosos, entre outras formas, sendo visitante a pessoa que frequente uma área protegida de acordo com os propósitos e objetivos de cada espaço, incluindo turistas, excursionistas e a população local (MMA, 2006; MMA. ICMBio, 2018).

> (iii) Fornecimento de fundos para o desenvolvimento ou manutenção de práticas sustentáveis;
> (iv) Fornecimento de formas alternativas e suplementares para as comunidades receberem receita da diversidade biológica;
> (v) Geração de rendas;
> (vi) Educação e capacitação;
> (vii) Um produto inicial que pode ter benefícios diretos para o desenvolvimento de outros produtos relacionados no local e regionalmente;
> (viii) Satisfação e experiência da/o turista obtidas no destino turístico.

O ecoturismo ou turismo ecológico, um segmento da atividade turística em áreas naturais, destaca-se ainda mais como uma das principais estratégias para abordar os crescentes desafios ambientais e sociais em prol do desenvolvimento sustentável, especialmente em áreas protegidas (Brasil, 1994; Boo, 1995; Hasana; Swain; George, 2022). Isso porque, em sua definição, o ecoturismo é apresentado como "viagem responsável a áreas naturais que conservam o meio ambiente, sustentam o bem-estar da população local e envolvem interpretação e educação", de acordo com a Sociedade Internacional de Ecoturismo[12] (TIES, na sigla em inglês) (TIES, 2015, s/p, tradução livre). No Brasil, o Ministério do Turismo (MTur) conceitua ecoturismo de maneira alinhada, mas mais detalhada:

> Ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (MTur, 2010, p. 17).

Além da definição, a Ties elenca uma série de princípios a serem seguidos por quem implementa, participa e comercializa atividades de ecoturismo:

> Minimizar os impactos físicos, sociais, comportamentais e psicológicos.
> Desenvolver consciência e respeito ambiental e cultural.
> Proporcionar experiências positivas tanto para as/os visitantes quanto para as/os anfitriãs/ões.
> Proporcionar benefícios financeiros diretos para a conservação.
> Gerar benefícios financeiros para a população local e para o setor privado.
> Proporcionar experiências interpretativas memoráveis às/aos visitantes que ajudem a aumentar a sensibilidade em relação aos contextos político, ambiental e social dos países anfitriões.
> Projetar, construir e operar instalações de baixo impacto.
> Reconhecer os direitos e as crenças espirituais dos povos indígenas em sua comunidade e trabalhar em parceria com eles para criar capacitação (TIES, 2024, s/p, tradução livre).

[12] Fundada em 1990, a Ties apresenta-se como “a maior e mais antiga sociedade de ecoturismo do mundo” e “na vanguarda do desenvolvimento do ecoturismo, fornecendo diretrizes e padrões, treinamento, assistência técnica e recursos educacionais” (Ties, 2015, s/p, tradução livre).

Como observado, o turismo, e mais especificamente o ecoturismo, é frequentemente defendido como potencialmente benéfico para a geração de empregos, a educação e interpretação ambiental, a satisfação de turistas e o desenvolvimento local e regional (Secretariado..., 2004; Kinker, 2005; MTur, 2010; Staiff, Bushell e Kennedy, 2010; Lanier, 2014; Ties, 2015; Leung *et al*., 2019; Fletcher *et al.*, 2021). Desde a adoção das "Diretrizes para a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo" (Secretariado..., 2004), a CDB vem relacionando biodiversidade e turismo por meio de demais publicações, como os manuais "*Managing tourism and biodiversity*" (Secretariado..., 2007) e "*Tourism supporting biodiversity*" (Secretariado..., 2015). Além da CDB, diversas outras instituições, como a UICN e o WWF, vêm incentivando o turismo em áreas protegidas (Mitraud, 2003; Leung *et al*., 2019; Spenceley; Snyman; Eagles, 2019).

Correntemente defendida como indústria limpa, "sem chaminé", porém, diversos problemas associados ao turismo foram amplamente documentados ao longo do tempo, questões essas acentuadas pelos efeitos da pandemia de Covid-19 (Fletcher *et al.*, 2021). A despeito dos diferentes incentivos ao desenvolvimento do turismo em áreas protegidas, também é crescente a crítica ao ecoturismo por contribuir para a intensificação da degradação e perda de biodiversidade, envolver fatores como consumo de recursos em nível insustentável, desmatamento, poluição e emissões de gases de efeito estufa, bem como devido a conflitos sociais incluindo turistificação de lugares; uso de drogas e trabalho sexual; não diversificação econômica; exploração de trabalhadoras/es via baixa remuneração, entre outros (Hall, 2016; Fletcher, 2018; Fletcher *et al*. 2021; Hasana; Swain; George, 2022).

As áreas naturais protegidas figuram como os principais destinos para o turismo de vida selvagem, por exemplo. Esta atividade, por um lado, poderia contribuir para o manejo destes espaços ao gerar benefícios como maior consciência dos objetivos de conservação (Roe; Leader-Willian; Dalal-Clayton, 1997). Staiff, Bushell e Kennedy (2010) afirmam que o turismo em áreas naturais é divulgado na literatura como promotor de oportunidades para educação e interpretação ambiental. E que estas desempenham um papel crucial na gestão de áreas protegidas, introduzindo visitantes ao valor da conservação, incluindo benefícios em curto e longo prazo. Por outro lado, para os autores, mesmo que o aumento do número de parques e da visitação pública seja constatado, é observada a ironia dessa situação em meio à perda e aos impactos em espécies da vida selvagem, levando a questionamentos da eficácia da educação na visitação como ferramenta de gestão para áreas protegidas. Apesar das preocupações, Staiff, Bushell e Kennedy (2010) assumem que há um papel central para

a interpretação na conservação do patrimônio. No entanto, reconhecem que a interpretação para visitantes em áreas protegidas enfrenta desafios emergentes.

Quanto à interpretação em parques nacionais, a questão primordial não está na eficácia das técnicas de comunicação, mas nos fundamentos epistemológicos da mensagem de conservação. O papel dominante do pensamento ecológico baseado na ciência ocidental está sob pressão em ambientes em que a alfabetização científica não é garantida e epistemologias alternativas, especialmente conhecimentos indígenas, propõem abordagens diferentes nos processos educacionais essenciais para o futuro de áreas protegidas. Assim, novas perguntas surgem sobre o *status* e o papel desses espaços para comunidades afetadas (Staiff, Bushell, Kennedy; 2010).

Outra problemática levantada é a respeito dos impactos da simples presença humana na vida selvagem. Para Vaske, Decker e Manfredo (1995), uma vez que espectadoras/es da vida selvagem procuram espécies raras ou espetaculares, especialmente, e algumas/uns se esforçam para obter a maior quantidade de oportunidades de observação no menor espaço de tempo, como aqueles com uma listagem de aves, a observação na natureza tem potencial intrinsecamente negativo. Além disso, muitas abordagens para fins de identificação ocorrem bastante próximas à vida selvagem para fotografias, por exemplo, ou em períodos mais sensíveis, como durante a nidificação. Demais estudos indicam que, quando animais selvagens se depararam com estímulos de perturbações antrópicas, suas respostas seguem os mesmos princípios dos encontros com predadores. Assim, os impactos da interação humana com animais selvagens também provocam perdas de aptidão individual, com consequente prejuízos populacionais (Silva Júnior, 2017).

O Parque Nacional do Iguaçu, localizado em Foz do Iguaçu (PR) é um dos parques mais visitados do país e tido como exemplo de gestão devido à concessão privada desde 1999. O plano de manejo de 2018, no entanto, destaca que a interpretação ambiental atual não alcança todas as pessoas visitantes do parque, que é baixa a visitação pela comunidade do entorno e que a tendência é de continuidade do "turismo superficial" (ICMBio, 2018a, p. 15). Além disso, a visitação lista como uma das principais ameaças na área a espécies chave para ações de conservação, como a onça-pintada (*Panthera onca*): "há estudos científicos que comprovam menor presença de fauna em ambientes onde existe uso público" (ICMBio, 2018a, p. 16). Além de constatada a necessidade de planejamento, ordenamento e redimensionamento da infraestrutura na área de visitação às Cataratas frente à crescente demanda, o documento concluiu que "A atividade de visitação atual no Parna Iguaçu não favorece a experiência de conexão com a natureza" (ICMBIO, 2018a, p. 21).

A CDB reúne uma lista de possíveis impactos negativos do turismo, tanto ambientais quanto socioeconômicos, a qual, no entanto, não esgota as potenciais consequências danosas da atividade (QUADRO 2).

QUADRO 2 - POTENCIAIS IMPACTOS NEGATIVOS DO TURISMO DE ACORDO COM AS DIRETRIZES PARA A BIODIVERSIDADE E O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DA CDB

Impactos ambientais
(a) Uso de terras e recursos para acomodação, instalações turísticas e outras infraestruturas, incluindo redes rodoviárias, aeroportos e portos marítimos. (b) Extração e uso de materiais de construção (por exemplo, uso de areia das praias, calcário de recifes e madeira). (c) Danos ou destruição de ecossistemas e habitats, incluindo desmatamento, drenagem de áreas úmidas e uso intensificado ou insustentável da terra. (d) Aumento do risco de erosão. (e) Perturbação de espécies selvagens, interrompendo comportamentos normais e potencialmente afetando a mortalidade e o sucesso reprodutivo. (f) Alterações nos habitats e ecossistemas. (g) Aumento do risco de incêndios. (h) Consumo insustentável de flora e fauna por turistas (por exemplo, através da colheita de plantas; ou compra de souvenirs fabricados com vida selvagem, em particular espécies ameaçadas como corais e cascos de tartarugas; ou através de caça, tiro e pesca não regulamentados). (i) Aumento do risco de introdução de espécies exóticas. (j) Demanda intensa de água pelo turismo. (k) Extração de águas subterrâneas. (l) Deterioração na qualidade da água (águas doces e costeiras) e poluição por esgoto. (m) Eutrofização de habitats aquáticos. (n) Introdução de patógenos. (o) Geração, manuseio e descarte de esgoto e águas residuais. (p) Resíduos químicos, substâncias tóxicas e poluentes. (q) Resíduos sólidos (lixo ou detritos). (r) Contaminação de recursos terrestres, de água doce e água do mar. (s) Poluição e produção de gases de efeito estufa resultantes de viagens aéreas, rodoviárias, ferroviárias ou marítimas, em níveis local, nacional e global. (t) Ruído.
Impactos socioeconômicos e culturais
(a) Influxo de pessoas e degradação social (por exemplo, prostituição local, abuso de drogas, etc.). (b) Impactos sobre crianças e jovens. (c) Vulnerabilidade às mudanças no fluxo de chegadas de turistas, o que pode resultar em perda súbita de renda e empregos em tempos de recessão. (d) Impactos sobre comunidades indígenas e locais e valores culturais. (e) Impactos na saúde e na integridade dos sistemas culturais locais. (f) Conflitos intergeracionais e mudanças nas relações de gênero. (g) Erosão de práticas e estilos de vida tradicionais. (h) Perda de acesso por comunidades indígenas e locais a suas terras e recursos, bem como a sítios sagrados, que são essenciais para a manutenção dos sistemas de conhecimento tradicional e estilos de vida tradicionais.

FONTE: Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (2004, p. 15-16, tradução livre).

Já o "Mapa de Conflitos: Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil", produzido pelo Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz (NEEPES/ENSP/Fiocruz, 2023), expõe que, dentre os 634 casos identificados, 30 estão relacionados ao turismo como atividade geradora destes, sendo 22 somente na zona costeira e marinha, e, destes, 13 concentrados na região nordeste. Entre os

principais efeitos relacionados estão: falta ou irregularidade na demarcação de território tradicional, alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, poluição de recurso hídrico, do solo, atmosférica, e sonora, alteração no ciclo reprodutivo da fauna, pesca ou caça predatória, desmatamento e/ou queimada, invasão ou danos a áreas protegidas, erosão do solo, assoreamento de recurso hídrico, contaminação ou intoxicação por substâncias nocivas, desertificação, incêndios e/ou queimadas, inundações e enchentes, favelização, precarização/riscos no ambiente de trabalho e falta ou irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental.

Considerando o contexto de avanço da economia azul, é necessário atentar-se para os impactos do turismo igualmente na área costeira-marinha. Kumara *et al*. (2017, p. 2, tradução livre) afirmam que a atividade turística significa "uma das forças motrizes por trás da apropriação dos oceanos, a realocação de direitos e acesso aos recursos marinhos, seu uso e controle afastados das/os pescadores de pequena escala e das comunidades locais". Para as autoras e os autores, esse é um "crescente fenômeno" que implica em "infrações aos direitos à terra e violações dos direitos humanos" (Kumara *et al*., 2017, p. 2, tradução livre). Ademais, infraestruturas turísticas e relacionadas à atividade que destroem barreiras naturais como manguezais, recifes de coral e dunas de areia, podem aumentar a vulnerabilidade das comunidades costeiras frente às ameaças da mudança do clima e de desastres naturais.

Do ponto de vista socioeconômico, são incipientes os esforços para envolver as comunidades costeiras no planejamento e nas tomadas de decisão, quando o direito destas à participação e à consulta, garantindo o consentimento livre, prévio e informado sobre desenvolver ou não e como fazê-lo deveriam estar no centro de todo desenvolvimento turístico, em respeito aos direitos humanos e à autodeterminação das comunidades. Ademais, sendo as faixas mais atraentes do litoral aquelas preferidas pelo turismo, há um aumento dos preços das terras e as/os habitantes são incentivadas/os, ou até mesmo forçadas/os, a vender suas propriedades. Como resultado, os espaços disponíveis para a pesca e outras atividades tradicionais podem diminuir, comprometendo os meios de vida da população local. De modo geral, meios de distribuição ampla e justa dos benefícios econômicos e sociais do turismo por toda a comunidade receptora, em aspectos como prosperidade, qualidade de vida e equidade, ainda são necessários (Kumara *et al*., 2017).

Por fim, as/os autoras/es concluem que é evidente a ausência de diretrizes, sistemas e implementação adequados para o desenvolvimento do turismo de modo responsável em áreas costeiras, frequentemente, frágeis e sensíveis ecológica e culturalmente. Desse modo, as avaliações de impacto ecológico e sobre os direitos humanos ainda estão amplamente

ausentes no turismo e, “Como consequência, os benefícios são altamente superestimados, enquanto os riscos permanecem ignorados” (Kumara *et al*., 2017, p. 2, tradução livre).

Como observado, o turismo desempenha um papel significativo como impulsionador das mudanças antropogênicas. No entanto, seus impactos são mais observados e estudados localmente, porém, sendo crescente a necessidade de reconhecer de forma profunda o impacto dessa indústria nos sistemas planetários. A mudança do clima, por exemplo, coloca em xeque a viabilidade do transporte aéreo de longa distância, fundamental para a indústria global do turismo (Fletcher, 2018).

Se, por um lado, a conservação neoliberal considera que o ecoturismo fornece soluções de conservação locais e nacionais, por outro, ela não analisa sua contribuição para problemas ambientais em várias escalas – como a emissão CO_2 pelos meios de transporte desde os locais de origem dos turistas até os destinos ecoturísticos. O Climate Watch (2023) explica que o setor de energia, por sua vez formado pelos setores de transporte, indústria e construção, é o maior emissor de gases de efeito estufa em nível global. As emissões dos meios de transporte, que envolvem principalmente aqueles rodoviário, ferroviário, aéreo e marítimo, representaram mais de 24% das emissões globais e são as fontes que mais crescem (Wang; Ge, 2019). Além disso, a geração de eletricidade está associada também ao aumento do uso de recursos hídricos e à exposição a riscos relacionados a desastres naturais (Climate Watch, 2023).

Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), os meios de transporte emitiram 36% a mais gases para o efeito estufa em 2000 do que em 1990 em decorrência do aumento da mobilidade de pessoas e mercadorias. O transporte aéreo, o maior poluente dentre os meios de transporte, vem sendo utilizado por mais pessoas e “[…] espera-se chegar ao topo das expectativas nas próximas décadas” (Antaq, s/d).

A previsão do crescimento do turismo internacional é atingir 1,8 bilhão de viajantes por ano até 2030, segundo projeções da Organização Mundial do Turismo (UNWTO, na sigla em inglês). Paralelamente, são esperados outros 15,6 bilhões de chegadas de turistas domésticos. A despeito das promulgadas oportunidades, como desenvolvimento socioeconômico e criação de empregos, as emissões de gases de efeito estufa associadas ao transporte relacionado ao turismo estão aumentando. O fato representa um desafio para o setor de turismo atingir as metas do Acordo de Paris de limitar o aumento da temperatura global neste século a bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e, dadas as sérias ameaças, buscar a marca de 1,5 °C.

De acordo com o relatório de 2008 da UNWTO e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) intitulado “Mudanças Climáticas e Turismo: enfrentando desafios globais", o setor de turismo representou cerca de 5% de todas as emissões de CO_2 de origem humana em 2005, sendo o transporte responsável pela maior parte, correspondendo a 75% das emissões totais do setor. Destes, 40% deveram-se ao transporte por meio aéreo (UNWTO; ITF, 2019). Já Lenzen *et al.* (2018) observaram que, no período de 2009 a 2013, a pegada de carbono global do turismo aumentou de 3,9 para 4,5 toneladas de gás carbônico equivalente (GtCO2e), quatro vezes mais do que previamente estimado, representando aproximadamente 8% das emissões globais de gases de efeito estufa. Transporte, compras e alimentação desempenham um papel significativo nesse aumento.

Adicionalmente, consoante com as previsões do Fórum Internacional de Transporte (ITF, na sigla em inglês) para 2030, apesar do aumento esperado na eficiência dos combustíveis e do surgimento de modos de transporte mais limpos e ecológicos, o crescimento na demanda por transporte de passageiros e carga resultará em maiores emissões de CO_2. Até 2030, estima-se que as emissões totais de CO_2 relacionadas ao transporte de passageiros e carga crescerão 21% em comparação com 2016, atingindo 8.772 milhões de toneladas, o que representa 23% de todas as emissões de CO_2 de origem humana. Prevê-se o aumento da demanda por transporte de passageiros em 69% até 2030, atingindo 75.000 bilhões de pkm[13] com dois terços desse total ocorrendo em áreas não urbanas (UNWTO; ITF, 2019).

À medida que a economia global avança, especialmente em nações de alta renda e áreas com crescimento econômico acelerado, a demanda por viagens está crescendo mais rapidamente do que o consumo de outros produtos e serviços. Devido à busca por viagens exóticas e à dependência crescente da aviação e de comodidades de luxo, essa afluência transformou o turismo em uma categoria de consumo altamente emissora de carbono. A demanda global por turismo supera os esforços de descarbonização das operações turísticas, resultando no aumento das emissões de carbono em todo o mundo (Lenzen *et al.*, 2018).

Como agravante desse cenário, a Antaq chama a atenção para o fato de que a emissão de gases pelo transporte marítimo e pelo transporte aéreo internacional não pode ser atribuída às nações individualmente, e, desse modo não é contemplada no protocolo de Kioto, não havendo, portanto, nenhuma meta para a sua redução (Antaq, s/d). Seguindo

[13] A atividade no setor de transporte de passageiros é comumente expressa pela relação passageiro-quilômetro (pkm). A variável representa o número de quilômetros viajados por uma pessoa, num certo período, usando determinado modo de transporte.

Lenzen *et al.* (2018), aproximadamente 15% das emissões globais relacionadas ao turismo atualmente não têm metas vinculativas de redução, já que as emissões da aviação internacional e do transporte marítimo estão excluídas do Acordo de Paris.

Apesar do exposto, o turismo segue defendido como atividade de baixo impacto. Em parques nacionais, por exemplo, a coleta de folhas ou sementes é proibida. Já o turismo é incentivado e a visitação por estrangeiros é mais bem vista ainda. No Brasil, por exemplo, o Parque Nacional do Iguaçu recebeu 1,4 milhão de visitantes em 2022 e mais de 1,8 milhão em 2023, um aumento de 21,7%. Destes, mais de 765,3 mil eram estrangeiras/os oriundas/os principalmente da Argentina, Paraguai e Estados Unidos (Paraná, 2024).

> Para a ministra do Turismo, Daniela Carneiro, a alta no número de visitantes só confirma o potencial que o Brasil possui para desenvolver o turismo de natureza. "Uma das sete maravilhas do mundo, as Cataratas do Iguaçu, e os demais atrativos do Parque Nacional têm tudo para receber ainda mais visitantes. Isso será uma das nossas bandeiras à frente do Ministério do Turismo: desenvolver o setor, de maneira sustentável e promovendo a inclusão social dos brasileiros", destacou (MTur, 2023, s/p).

Como afirma Robert Fletcher (2018), os desafios para a sustentabilidade impactam a indústria do turismo como um todo, mas têm implicações específicas para o ecoturismo, que concentra seus esforços em proporcionar experiências baseadas na natureza para respaldar a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento comunitário - uma área que ainda não foi totalmente explorada. No discurso, o turismo sustentável vem há muito sendo defendido como uma solução para estes desafios, visando direcionar o setor para um caminho mais benéfico. Entretanto, muitas dessas abordagens continuam a favorecer o aumento constante como base para a atividade. Em contraste, as sucessivas chamadas por decrescimento sugerem que o crescimento, em si, é o cerne do problema. Dado que o crescimento incessante está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento capitalista global e, por conseguinte, ao papel do turismo como uma das principais formas de expansão capitalista, a busca pelo decrescimento turístico implicaria, inevitavelmente, em práticas pós-capitalistas com o objetivo de socializar o setor (Fletcher *et al.*, 2020).

Apesar dos impactos negativos, observa-se uma tendência de crescimento de estímulos para aumentar o turismo em áreas naturais protegidas. Com isso, o interesse do setor privado nesse tipo de turismo também vem aumentando, desenvolvendo-se formas de aliança entre acumulação capitalista, neoliberalismo e conservação da natureza. Uma delas é a concessão de serviços de apoio ao turismo e à visitação a empresas privadas para exploração de áreas como os parques naturais, tema que será abordado na sequência.

6.2 TURISMO E INVESTIMENTO PRIVADO PARA A CONSERVAÇÃO

O turismo vem ganhando destaque como uma das principais formas de suporte financeiro e institucional para áreas protegidas que buscam conservar ambientes naturais. Nesse sentido,

> O trabalho apresentado à Conferência das Partes da CDB em 2012 concluiu que o turismo é o maior setor econômico capaz de contribuir para o financiamento de sistemas de áreas protegidas em muitos países, por meio da taxa de entrada e de outras taxas de usuários, parcerias e concessões (Spenceley; Snyman; Eagles, 2019, p. 8).

Já em 2002, Eagles (2002) observou uma tendência nesse sentido e informou que inúmeros parques vinham se movendo em direção a estruturas de gestão paraestatal que funcionam como corporações dentro do governo, envolvendo: i. a retenção da receita de taxas e licenças pela agência; ii. a retenção de superávits orçamentários no final do ano fiscal; iii. políticas de preços que melhor refletem o custo de produção; e iv. arranjos mais flexíveis com entidades corporativas e sem fins lucrativos fora do governo. O autor também noticiou que taxas de uso mais altas vinham sendo cobradas e que uma proporção maior da receita viria da venda de produtos e alimentos do que ocorria até então. E que inovadores mecanismos de financiamento estavam em andamento, tal qual o licenciamento para o uso comercial de nomes de parques (Eagles, 2002).

A elaboração e implementação de políticas que visem aumentar a renda para a conservação da biodiversidade e promover a adoção de alternativas econômicas de baixo impacto ambiental representam um desafio para as políticas públicas. Isso ocorre tanto nos países em desenvolvimento, que objetivam melhorar a qualidade de vida e reduzir a pobreza, quanto nos países desenvolvidos, que necessitam reconsiderar seus padrões de produção e consumo (Rodrigues, 2009).

Diante disso, na publicação "Turismo e gestão de visitantes em áreas protegidas: diretrizes para a sustentabilidade" (Leung *et al*., 2019), a UICN afirma que há uma preocupação global com os níveis insuficientes de financiamento para a conservação da biodiversidade e a gestão de áreas protegidas e que a maioria dos governos não fornece financiamento adequado para estes espaços. Assim, justifica-se ser crescente a necessidade de “[...] áreas protegidas irem além das fontes de financiamento tradicionais para alcançar suas metas de conservação”. Com esse intuito, o texto segue com a descrição de “[...] como a receita do turismo pode ser gerada a partir de áreas protegidas” (Leung *et al*. 2019, p. 74).

Anualmente, cerca de US$ 51.8 bilhões são investidos em conservação mundialmente, sendo US$ 41.4 bilhões provenientes de fontes governamentais e filantrópicas, como doações, e US$ 10.4 bilhões nomeados como "investimentos em conservação" (Huwyler *et al.*, 2014; Leung *et al*., 2019, p. 74). Porém, de acordo com relatório do WWF, do Credit Suisse, e da McKinsey & Company, seriam necessários US$ 300 a 400 bilhões anuais para este fim (Huwyler *et al.*, 2014). No intuito de atingir as metas de conservação, os montantes financiados por governos e filantropia deveria ser, no mínimo, o dobro, em torno de US$ 80 e 100 bilhões. E seria necessário haver um aumento de vinte a trinta vezes na quantidade de investimentos em conservação pelo setor privado, algo entre US$ 220 e 300 bilhões anuais (Huwyler *et al.*, 2014; Leung *et al*., 2019). Ou seja, para a UICN e as demais instituições citadas, a conservação deveria ser majoritariamente financiada a partir de recursos privados.

Eagles (2002) considera ser cada vez mais desafiador justificar o uso de recursos públicos para subsidiar o lazer de apenas uma parcela da população. E que, assim, governos em todo o mundo estão utilizando esse raciocínio, em parte, para reduzir ou congelar os subsídios destinados à gestão de áreas protegidas, como os parques (Eagles, 2002). Por outro lado, observa-se um crescimento do interesse privado nesse tipo de investimento:

> Tanto investidores privados quanto institucionais têm interesse em finanças para conservação, especialmente em produtos financeiros que oferecem preservação de riqueza. Esse tipo de investimento pode ser fundamental para estabelecer uma abordagem "em sincronia" que reforce mutuamente o impacto da conservação e o retorno financeiro. No entanto, tais oportunidades de investimento ainda não existem em escala suficiente (Huwyler *et al.*, 2014, p. 6).

Além do turismo, a UICN determina que demais "mecanismos baseados no mercado" são viáveis para o financiamento de áreas protegidas: extração de recursos, como taxas de caça e bioprospecção; serviços ecossistêmicos como "carbono", regulação do fluxo e da qualidade de água; e "compensações da biodiversidade", incluindo maricultura, petróleo/gás e infraestrutura (Leung *et al*., 2019, p. 75).

Maior variedade de fontes de financiamento é defendida pela UICN, já que um contínuo desafio é enfrentado pelas áreas protegidas, especialmente aquelas administradas por entidades governamentais, em que as receitas provenientes do turismo nem sempre são direcionadas diretamente para as atividades de manejo destes espaços. Em certos casos, os recursos são direcionados para o orçamento geral do governo. Em outras situações, uma parte desta receita é repassada para as áreas protegidas, ou é retida nos processos contábeis e orçamentários do governo, o que impacta a eficácia da gestão (Leung *et al*., 2019).

Frente a esse cenário, dentre as formas de gestão das áreas protegidas encontram-se as parcerias entre as esferas pública e privada. Trata-se de acordos entre a instituição pública responsável pela gestão da área protegida e uma instituição privada, com ou sem fins lucrativos. Através de um instrumento formal, um contrato, por exemplo, o parceiro privado compromete-se a desempenhar um serviço turístico, como a cobrança de ingressos, e/ou entregar um produto, tal qual a construção de um centro de visitantes. Para a UICN, produtos e serviços turísticos podem ser prestados através das parceiras "[...] com maior qualidade e eficiência, permitindo que os gestores de áreas protegidas se concentrem em suas funções principais" (Leung *et al*., 2019, p. 81).

Como modalidade de parceria, as concessões são defendidas como instrumento importante para envolver o setor privado na conservação de áreas protegidas. Os contratos legais estabelecem os principais termos e condições, como duração, tipo de operação, condições ambientais e taxas nas quais a empresa deve operar. As taxas de concessão funcionam como um valor cobrado para o uso, também denominada de outorga, pois as concessionárias passam a ter direito exclusivo de utilizar a área protegida para fins comerciais. Uma concessão pode incluir a prestação de serviços como hospedagem, alimentação e bebidas, atividades recreativas, programas educacionais e interpretativos, bem como venda de produtos de conveniência (Leung *et al*., 2019).

Dessa maneira, é percebida uma tendência dos governos de exigir que os parques obtenham uma proporção maior de seus orçamentos a partir dos gastos de turistas, e a habilidade dos parques em responder a essa exigência com êxito: "O turismo em parques é um fenômeno global e possui um mercado global" (Eagles, 2002, p. 148, tradução livre).

No entanto, More e Manning (2004, p. 297) chamam a atenção para o fato de que, quando interesses de cunho estritamente econômico influenciam as políticas ambientais e distorcem o seu propósito original, enfatizando-se a eficiência econômica via "privatização", uma perspectiva excludente é produzida e acaba transferindo os benefícios à elite, tanto na exploração comercial quanto no desfrute de bens públicos.

Diante disso, o pesquisador Lucas Rodrigues (2021) menciona diferentes casos nos quais se constata que o discurso da inclusão e da repartição de benefícios com comunidades locais via ecoturismo e a participação da iniciativa privada não se cumprem. Na Argentina, elites se apropriaram do território ancestral do povo Mapuche via turismo. Na Tanzânia, parcerias público-privadas resultaram na expulsão da comunidade local. Em comunidades dos países do Sítio Trinacional Sangha, composto por Camarões, República Centro Africana e República do Congo, empresas turísticas causaram entraves às atividades tradicionais.

Recentemente, em janeiro de 2024, outro caso relativo se deu na cidade inca de Machu Picchu, singular sítio arqueológico Patrimônio da Humanidade desde 1983. Após uma empresa privada, a Joinnus, assumir a comercialização dos ingressos do destino, manifestantes se opuseram, operadoras/es turísticos e moradoras/es fecharam seus negócios, bloquearam o acesso à região e determinaram uma "greve por tempo indeterminado" (BBC, 2024, s/p). O protesto ocorreu porque a entrada da empresa privada foi considerada uma "privatização sistemática" do local. O prefeito de Machu Picchu e o governador Werner Salcedo não chegaram a um acordo com a ministra da Cultura e o ministro do Comércio Exterior e Turismo, e assim declararam a "radicalização" da greve. As pessoas também questionaram a comissão de 3,9% por ingresso vendido pela empresa (BBC, 2024, s/p).

Nesse escopo, mesmo com o crescimento consistente da demanda turística em áreas protegidas e do estímulo às concessões em países como Nova Zelândia (Dinica, 2017), Canadá (Eagles, 2002), Estados Unidos e tantos outros no continente africano, como a África do Sul (Leung *et al*., 2019), existem lacunas significativas que dificultam uma compreensão completa das relações entre a regulamentação de áreas protegidas, sua gestão e as potenciais consequências para a qualidade ambiental. E dentre os aspectos menos explorados da regulamentação do turismo em áreas protegidas estão as concessões. Distintos governos e áreas protegidas ainda não estão adequadamente preparados para lidar com a questão, tanto em termos de estruturas regulatórias pertinentes quanto de conhecimento prático das/os profissionais (Dinica, 2017).

A quantidade de literatura revisada por pares sobre concessões é notavelmente limitada. Considerando a importância da temática no contexto regulatório que influencia os resultados ambientais em áreas protegidas, Dinica (2017) considera surpreendente que as/os acadêmicas/os tenham dedicado tão pouca atenção aos impactos causados pelos "visitantes comerciais", à alocação, planejamento e monitoramento das concessões, e como esses aspectos são influenciados por outras variáveis regulatórias. Assim, avalia ser essencial que estudos de legislações nacionais e de políticas de agências de áreas protegidas sejam realizados para compreender as concessões e como outros aspectos regulatórios podem influenciar o gerenciamento destas quanto à sustentabilidade do turismo nestes casos.

De todo modo, considera-se que essa expansão capitalista vem ganhando força em uma crescente porque o turismo é uma das principais maneiras pelas quais a conservação é justificada e legitimada. A atividade emergiu como o argumento central utilizado para sustentar as áreas protegidas, alegando-se que a conservação se auto viabilizará por meio do turismo. Pressupõe-se que o turismo baseado na natureza e o ecoturismo dependem do meio

ambiente como sua principal atração, centrando-se em espécies carismáticas específicas, tais quais as baleias, e em paisagens como as Cataratas do Iguaçu. Assim, consegue-se formular um argumento convincente de que proteger a "natureza" faz sentido financeiro, uma vez que esta é a principal atração turística (Brockington; Duffy; Igoe, 2008, p. 131).

Percebe-se que as áreas protegidas vêm sendo transformadas em representações da realidade "[...] de acordo com fantasias turísticas ocidentais" (Büscher *et al*., 2012, p. 20) que procuram a natureza inalterada e fortalecem a ideia de separação entre humanidade e o restante do mundo natural (Diegues, 1998). Assim levam a mensagem de que o ecoturismo é uma atividade que não consome a natureza e chega a ser um sinônimo de sua conservação (Büscher *et al*., 2012, p. 20). Tal espetáculo "capitaliza as dimensões do capitalismo que são divertidas e aparentemente sem contradições: aproveitando a 'vitalidade louca' e as 'simbioses extravagantes' do capitalismo para seduzir o envolvimento enquanto minimiza a reflexão" (Thrift, 2005, p. 1[14] *apud* Büscher *et al*., 2012, p. 20).

O turismo, e principalmente o ecoturismo, desempenha um papel central na alteração dos debates sobre a direção da conservação, frequentemente abordando-se como uma forma de transformar a natureza em um recurso lucrativo, em contraste com os debates sobre os valores intrínsecos ou ecológicos de áreas selvagens, ecossistemas e biodiversidade. Essa definição da conservação em termos de turismo implica uma interseção com entendimentos neoliberais e orientados para o mercado da gestão ambiental e desenvolvimento econômico. Dessa maneira, o turismo é tanto um reflexo quanto um promotor do neoliberalismo global, embora suas amplas reivindicações como uma força para o bem em todo o mundo signifiquem que seus apoiadores incluem grupos comunitários de base, cientistas da conservação, governos nacionais, empresas privadas, o Banco Mundial e doadoras/es internacionais. Seu apelo neoliberal resultou no turismo emergir como uma agenda política-chave para instituições financeiras internacionais, governos nacionais e o setor privado. Como resultado, o ecoturismo tem sido identificado como uma estratégia pela qual muitos estados, especialmente no Sul global, podem diversificar suas economias e promover o desenvolvimento ambientalmente sustentável (Brockington; Duffy; Igoe, 2008).

Conforme apontado por Maria Tereza Luchiari (2000), o paradoxo reside no fato de que a modernidade é fundamentada no consumismo, e é sob essa perspectiva que a humanidade direciona sua atenção ao meio ambiente. Nesse contexto, tanto as unidades de

[14] THRIFT, Nigel. **Knowing capitalism**. London: Sage, 2005.

conservação públicas quanto as privadas possibilitam a maximização dos lucros por meio do desenvolvimento do turismo, uma vez que a apreciação dessas áreas é moldada por poderes corporativos que atribuem um valor mercantil ao território resultando na sua limitação a uma parcela reduzida da sociedade.

Desse modo, diferentes casos indicam que a relação entre turismo, conservação de áreas naturais e acumulação por espoliação via neoliberalismo vem causando injustiças ambientais com a exclusão de comunidades locais enquanto são abertas novas áreas para o turismo (Brockington; Duffy; Igoe, 2008). E que a entrada da iniciativa privada na gestão de bens públicos e de uso comum deflagra novos conflitos e minimizam o protagonismo local e o acesso às áreas para deferentes classes sociais.

Nesse panorama, a seguir será apresentada uma breve contextualização da visitação e das concessões de turismo nas UCs do Brasil, com enfoque nos parques nacionais, a fim de embasar os resultados da pesquisa discutidos em capítulos subsequentes.

6.3 TURISMO E CONCESSÕES NO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

No Brasil, além de Terras Indígenas e Quilombolas, Áreas de Preservação Permanente (APPs), e outras, as unidades de conservação da natureza estão entre as áreas protegidas. As UCs são definidas como espaços territoriais com recursos naturais relevantes, e instituídos pelo poder público para a conservação ambiental, com administração especial e garantias legais de proteção. Por meio da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), conhecida como Lei do Snuc, foi estabelecida a base legal para a criação, gestão e proteção dessas áreas. O Snuc engloba UCs federais, estaduais e municipais, as quais podem envolver áreas públicas e privadas. Ao todo, são doze categorias com diferentes objetivos e regras específicas de manejo, divididas em dois grandes grupos: de uso sustentável e de proteção integral (QUADRO 3) (Brasil, 2000).

As UCs de proteção integral visam preservar ecossistemas sem interferência humana, permitindo apenas uso indireto, como pesquisa, educação ambiental e turismo. As UCs de sustentável buscam a exploração dos recursos renováveis de forma equilibrada ambientalmente, mantendo a biodiversidade e os processos ecológicos. A propriedade da UC, a presença de populações e a visitação pública variam conforme a categoria e normas específicas definidas em seus planos de manejo (Brasil, 2000).

No âmbito federal, compete ao ICMBio a execução das ações do Snuc, incluindo a proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs instituídas pela União. Além disso, o instituto promove e implementa programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade. Exerce também o poder de polícia ambiental para a proteção das UCs federais. O ICMBio é uma autarquia em regime especial, estabelecida pela Lei 11.516 em 28 de agosto de 2007. Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o órgão faz parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

QUADRO 3 – SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA DO BRASIL

Grupo e objetivo	Categorias
Proteção integral Objetivo principal: preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais da UC, exceto nos casos legais.	Parque Nacional - Parna
	Estação Ecológica - Esec
	Reserva Biológica - Rebio
	Monumento Natural - MN
	Refúgio de Vida Silvestre - Revis
Uso sustentável Objetivo principal: compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais da UC.	Área de Proteção Ambiental - APA
	Floresta Nacional - Flona
	Reserva Extrativista - Resex
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS
	Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN[15]
	Áreas de Relevante Interesse Ecológico - Arie
	Reservas de Fauna - Refau

FONTE: Brasil (2000, s/p).

As UCs devem contar com um plano de manejo, conforme estabelecido no artigo 27 da Lei 9.985/2000. O plano de manejo é um documento técnico, aprovado por meio de portaria do ICMBio. Nele são estabelecidos o zoneamento da unidade e as normas que regem o uso da área, bem como o manejo dos recursos naturais. O zoneamento é um instrumento de ordenação territorial voltado à delimitação de unidades ambientais homogêneas quanto a aspectos bióticos, abióticos e, principalmente, de uso ocupação espacial. A partir da definição das diferentes zonas, é possível determinar regras específicas para cada área e assim alcançar melhores resultados no manejo da UC (Brasil, 2000; ICMBio, 2021a).

O artigo 2º do Snuc (Brasil, 2000), conceituar zoneamento como a "definição de setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com objetivos de manejo e normas

[15] A Lei n.º 9.985 (Brasil, 2000) define as RPPNs como sendo de uso sustentável, no entanto, o Presidente da República vetou em parte o artigo que facultava o uso sustentável (item III do § 2). Desse modo, a categoria RPPN é de fato e de direito de proteção integral, com objetivos claros de unidades de conservação de uso indireto dos recursos naturais, permitindo somente a pesquisa científica e a visitação (Pádua, 2007).

específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da UC possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz".

Adicionalmente, o plano de manejo aborda a implantação das estruturas físicas necessárias para a gestão da UC, conforme previsto no artigo 2º, inciso XVII da Lei 9.985/2000, em conjunto com o Decreto 4.340/2002, artigo 12, inciso I.

Além do plano de manejo, são elaborados planos específicos e mais detalhados com orientações técnicas ou normas de manejo para temas determinados, como uso público, proteção ou pesquisa, os quais, uma vez aprovados, passam a compor o portfólio de planejamento que se adequa às demandas específicas de cada unidade (ICMBio, s/d).

A realização de atividades de uso público em contato com a natureza está entre as razões de ser da categoria Parque Nacional, Estadual e Natural Municipal, que tem como objetivo básico

> a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Brasil, 2000, Art. 11).

Dessa forma, a gestão desses espaços tem a missão e o desafio de conciliar a proteção da biodiversidade com a visitação. Cada parque deve possui um conselho gestor consultivo, como todas as categorias de UC pertencentes ao grupo de proteção integral. Esse conselho é presidido pelo órgão responsável pela gestão da unidade e é composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil, entre outros, conforme estabelecido no artigo 29 da Lei 9.985/2000 (Brasil, 2000).

Por visitação entende-se "o aproveitamento e a utilização da Unidade de Conservação com fins recreacionais, educativos, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais", sendo visitante a pessoa que frequente uma UC de acordo com os propósitos e objetivos de cada área, incluindo turistas, excursionistas e a população local (MMA, 2006, p. 9). Segundo a Instrução Normativa n.º 5/2018/Gabin/ICMBio, de 1 de junho de 2018, a visitação "consiste na utilização das unidades de conservação com fins recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais" (MMA. ICMBio, 2018. Art. 2º, parágrafo IV), sendo visitante a "pessoa que visita a área de uma unidade de conservação de acordo com os propósitos de uso recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso".[16]

[16] Ambas as conceituações incluem turistas e excursionistas como visitantes temporários em um local. Porém, é possível uma diferenciação em razão do tempo de permanência no destino, sendo turistas as pessoas que

O Snuc admite a visitação pública em todas as categorias de UCs brasileiras. Para tanto, é necessário estar prevista e respeitar as normas do plano de manejo e do plano de uso público da UC[17]. Contudo, não há regulamentação específica para visitação em cada categoria[18], e nas estações ecológicas e reservas biológicas apenas a visitação com fins educacionais é permitida (QUADRO 4).

QUADRO 4 - VISITAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA DO BRASIL

Grupo de Proteção integral	
Categoria de UC	**Possibilidades de visitação**
Estação Ecológica	Com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o plano de manejo da unidade ou regulamento específico.
Monumento Natural	Sujeita às condições e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas do órgão responsável por sua administração e às normas previstas em regulamento.
Parque Nacional	Sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo, às normas do órgão responsável por sua administração e às normas previstas em regulamento.
Refúgio de Vida Silvestre	Sujeita às condições e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas do órgão responsável por sua administração e às normas previstas em regulamento.
Reserva Biológica	Com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.
Grupo de Uso sustentável	
Categoria de UC	**Possibilidades de visitação**
Área de Proteção Ambiental	A visitação pública nas áreas de domínio público será definida pelo órgão gestor da unidade.
Áreas de Relevante Interesse Ecológico	Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada nesta categoria.
Floresta Nacional	Condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade.
Reserva Extrativista	Permitida desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no plano de manejo.
Reservas de Fauna	Permitida desde que compatível com o manejo e de acordo com as normas definidas pelo órgão responsável por sua administração.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no plano de manejo da área.
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Com objetivos educacionais, recreativos e turísticos, conforme disposto no regulamento.

FONTE: Brasil (2000); Takahashi (2004).

Algumas UCs necessitam apenas um plano simplificado para estimular e ordenar a visitação, outras exigem estudos para o estabelecimento de concessões de serviços, áreas ou

permanecem pelo menos vinte e quatro horas e excursionistas aquelas que ficam menos de vinte e quatro horas no local visitado (Beni, 2003).

[17] Caso a unidade de conservação esteja inserida em área privada, deverá haver anuência do proprietário, a quem de direito serão revertidos os valores auferidos com a cobrança de ingressos, visto que "a exclusividade, assim como a possibilidade de exploração econômica e de disposição, devem ser garantidas ao titular do domínio e, quando afetadas, geram desapropriação indireta" (Leuzinger, 2010, p. 14).

[18] Os parques nacionais permitem a visitação pública de forma regulamentada. As condições e restrições de uso estão definidas no Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, Decreto n.º 84.017/79 (Brasil, 1979).

instalações de apoio (Lei n° 13.668/2018), protocolos de gestão de segurança, projetos interpretativos, entre outros (ICMBio, s/d, p. 5). Nesse sentido, o documento disponibiliza diretrizes e orientações ao planejamento de uso público no intuito de responder demandas

> [...] para ampliar a implementação das UC para a visitação, consolidar o uso público como ferramenta de conservação e maximizar os impactos positivos do turismo, em especial a geração de negócios, o fortalecimento da aproximação com a sociedade e o desenvolvimento regional (ICMBio, s/d, p. 5).

O uso público em UCs divide opiniões, havendo resistência entre o grupo mais preservacionista quanto à abertura das unidades mesmo quando este fim é intrínseco a elas, tal qual a categoria parque. Por outro lado, há visões distintas, de pessoas que compreendem que estes espaços têm sua função também relacionada à interação da sociedade. Assim, o MMA publicou o documento "Diretrizes para visitação em unidades de conservação", em 2006, o qual orienta para que o planejamento da visitação no Snuc permita "cumprir os objetivos de sua criação, além de funcionar como uma ferramenta de sensibilização da sociedade sobre a importância da conservação da biodiversidade e como um vetor de desenvolvimento local e regional" (MMA, 2006, p. 7). Em seus princípios, indica que

> [...] b. A visitação é instrumento essencial para aproximar a sociedade da natureza e despertar a consciência da importância da conservação dos ambientes e processos naturais, independentemente da atividade que se está praticando na Unidade de Conservação.
> [...]
> d. As atividades de visitação possíveis de serem desenvolvidas em Unidades de Conservação devem estar previstas em seus respectivos instrumentos de planejamento.
> [...]
> f. a visitação é uma alternativa de utilização sustentável dos recursos naturais e culturais.
> [...]
> j. A visitação deve procurar satisfazer as expectativas dos visitantes no que diz respeito à qualidade e variedade das experiências, segurança e necessidade de conhecimento (MMA, 2006, p. 13).

Em 2023, foi alcançado um novo recorde de visitação nos parques nacionais brasileiros, com o registro de 11,8 milhões de visitantes, 15% a mais que o total de 2022. A pesquisa Tendências de Turismo 2024, do MTur, afirma que o turismo de natureza/ecoturismo é a segunda principal motivação de turistas brasileiras/os, com 27% da preferência dos entrevistados, sendo o turismo de sol e praia a preferência de 59% das pessoas consultadas (MTur, 2024).

No entanto, apesar de haver 74 parques nacionais no Brasil, essa visitação é concentrada em poucas unidades. Em 2023, o Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro,

o mais visitado, recebeu o pico histórico de 4.464.257 de pessoas. O Parque Nacional do Iguaçu foi o segundo mais procurado do país, 1.800.225 de visitantes. O Parque Nacional de Jericoacoara, no Ceará, foi o terceiro mais visitado, com um público de 1.487.283 (MTur, 2024). São números impressionantes, ainda mais se tratando de UCs de proteção integral, que devem minimizar qualquer impacto a seus ecossistemas.

Em 2019, o Instituto Semeia publicou o "Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a perspectiva dos gestores", uma pesquisa realizada em 266 parques naturais brasileiros em âmbito federal, estadual e municipal. O estudo indicou que os principais obstáculos para uma implementação adequada e aproveitamento do uso público nos parques naturais brasileiros são a ineficiência dos sistemas de monitoramento, a escassez de recursos humanos, a infraestrutura e o acesso às UCs, as questões de regularização fundiária, os conflitos no entorno das unidades e a ausência de plano de manejo. Cerca de 20% dos parques contam com no máximo dois funcionários, resultando em escassez de pessoal para lidar com todas as atividades operacionais e do dia a dia. Em relação ao plano de manejo, que desempenha um papel crucial na operação e na regulamentação dos parques, constata-se que 25% deles não possuem esse plano, nem um plano de uso público, e não estão atualmente envolvidos na sua elaboração (Instituto Semeia, 2019).

A regularização fundiária é outro desafio significativo para a gestão, com apenas 34% dos parques participantes da pesquisa tendo 100% de sua área regularizada. Somente 5% das pessoas respondentes concordam plenamente que dispõem dos recursos necessários para a realização de suas atividades. Em 24% desses parques, não há atividades de uso público; e em 20% deles, não há visitantes. Dos parques que estão abertos à visitação, apenas 7% afirmam que sua estrutura de apoio atende plenamente às necessidades básicas em todos os setores ou núcleos do parque (Instituto Semeia, 2019).

No ano de 2021 o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria em 334 UCs federais a respeito de sua implementação. Em seu relatório, o Tribunal considerou que o cenário apresentado por esta pesquisa do Instituto Semeia evidencia que, embora o ICMBio tenha dedicado esforços para promover o uso público, o turismo, incluindo o de base comunitária, e o monitoramento da visitação em um número crescente de UCs federais, ainda persistem gargalos e necessidades de melhoria (TCU, 2021).

Em grande parte das UCs federais, o uso público ocorre de forma desordenada, não estruturada, não qualificada e não controlada e, em alguns casos, em desacordo com a categoria da UC, o que pode representar riscos para a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas. Em sua auditoria, o TCU concluiu que o uso público não está sendo

adequadamente explorado nas UCs federais, resultando em desperdício do potencial econômico, social e ambiental representado por essas áreas protegidas (TCU, 2021).

Para o órgão, os resultados podem ser atribuídos a três causas: falta de uma estratégia nacional para o desenvolvimento do turismo ecológico em UCs; ausência de definição clara dos papéis dos atores governamentais envolvidos; e precariedade no monitoramento, controle e avaliação da visitação em UCs. E, independentemente de a atividade turística em UCs federais ser desenvolvida diretamente pelo ICMBio, compartilhada com o terceiro setor ou concedida à iniciativa privada, é imperativo que exista uma estratégia que expresse as decisões governamentais para o desenvolvimento de atividades de uso público nas UCs, orientando todos os envolvidos, incluindo as/os prestadoras/es e as/os usuárias/os dos serviços turísticos (TCU, 2021).

O Tribunal constata que a política nacional de turismo ainda não possui uma definição precisa de diretrizes, objetivos e metas para fomentar o turismo ecológico nas UCs. O planejamento do turismo no país não prioriza nem estabelece uma estratégia para "explorar" esse potencial. Essa lacuna também foi reconhecida no âmbito do setor ambiental do governo federal. Em resposta ao TCU, o MMA informou que não há uma estratégia nacional formal para o uso público nas UCs brasileiras. O ICMBio respondeu que a visitação às UCs é uma estratégia de sensibilização ambiental da sociedade e que tem implementado ações para ampliar as atividades de diversificação do ecoturismo e recreação nas unidades, incluindo a delegação de serviços e o aprimoramento da estrutura de suporte a atividades turísticas, como trilhas, centros de visitantes e outros (TCU, 2021).

As respostas do MMA e do ICMBio indicam a realização de ações pontuais, com alcance limitado a alguns grupos de UCs, sem evidenciar a existência de uma estratégia nacional para estruturar o uso público e o turismo ecológico nas UCs brasileiras. Embora seja importante dar continuidade às ações em andamento, é imprescindível desenvolver um planejamento mais abrangente e sistemático para o uso público em UCs, que englobe essas iniciativas e permita sua expansão (TCU, 2021).

Diante desse cenário, é evidente uma lacuna na política de turismo em ambientes naturais no Brasil, devido à ausência de um delineamento estratégico por parte do governo federal. Esse delineamento deve ser formal, de longo prazo e de aplicação nacional, contendo diretrizes, objetivos e metas que considerem a transversalidade e a territorialidade do turismo, bem como promovam o uso público nas UCs de forma sustentável, conforme preconizado pela Constituição Federal, pela Lei 9.985/2000, pela Lei 11.771/2008 (Política Nacional de Turismo) e outras normas pertinentes (TCU, 2021).

Além disso, é ausente uma clareza na atribuição de papéis e responsabilidades dos diversos atores envolvidos, especialmente entre os ministérios do meio ambiente e do turismo. Os órgãos federais envolvidos no turismo em UCs possuem competências sobrepostas e atuam de maneira fragmentada e descoordenada, apesar das tentativas de aproximação interinstitucional. As regras de competência dos atores governamentais envolvidos não esclarecem os objetivos, os papéis, as responsabilidades, os recursos e as obrigações de cada um na implementação da política pública. Não foi identificada uma matriz de responsabilidades para esse fim. Uma sobreposição normativa de competências e uma fragmentação da atuação entre o MMA, o ICMBio e o MTur são constatadas, apesar da existência de acordos e termos de cooperação. Esta situação evidencia a falta de definição de responsabilidades entre diferentes órgãos governamentais para alcançar objetivos comuns e a ausência de uma estratégia clara para o turismo nas UCs (TCU, 2021).

6.3.1 Concessões nos parques brasileiros

No Brasil, igualmente é observado um estímulo às concessões de serviços turísticos nos parques, como pode ser observado nas manchetes de diferentes matérias jornalísticas: “Há diversas fontes de receitas para que os parques sejam atrativos para a iniciativa privada” (Instituto Semeia, 2017); “Compartilhar responsabilidades para salvar nossos parques” (Pieroni, 2016); “Conservação como negócio” (Pereira, 2012) e “A empresa que aposta alto na concessão de parques naturais” (Adachi, 2023).

O assunto tem sido cada vez mais abordado em meios de comunicação sobre economia e negócios, como destaca matéria da revista Época Negócios: “Gestores públicos que inovam são heróis” (Época Negócios, 2017, s/p), a qual defende a ideia de que “há muito espaço para criar recursos e serviços para a sociedade” nos parques brasileiros, enaltecendo aquelas/es gestoras/es favoráveis à estratégia. O uso de termos como “heróis” e “salvação” integra o espetáculo estratégico na atração de mais adeptos à ferramenta de capitalização dos parques nacionais, numa evidente apropriação desses patrimônios públicos em benefício de grandes empresas e lucros milionários.

O poder público vem alavancando esse projeto, sendo que até mesmo o ICMBio, órgão gestor das UCs federais, adotou em determinada fase a terminologia “negócios” ao nomear uma de suas repartições como “Coordenação Geral de Uso Público e Negócios” (ICMBio, 2020a). E, na página do MMA, encontram-se notícias tais como “Parques Nacionais: MMA trabalha para replicar o sucesso das Cataratas do Iguaçu: unidades de

conservação brasileiras serão concedidas à iniciativa privada para preservar a natureza e promover economia local" (MMA, s/d).

A justificativa para o estímulo ao crescimento da visitação é correntemente o financiamento da conservação das UCs. No entanto, apesar de globalmente gerar em torno de US$ 600 bilhões anuais em gastos diretos (Souza *et al*., 2017), uma pequena parte deste montante é aplicada à gestão das áreas. A conclusão, portanto, é de que "Tais impactos econômicos são grandes, mas poderiam ser ainda maiores [...]" (Souza *et al*., 2017). Ou seja, há uma crença fantasiosa de que a continuidade do crescimento "esverdeará" o planeta, apesar da demonstração de insustentabilidade das trajetórias econômicas desse sistema (McAfee, 1999).

Paula Brumatti e Cimone Rozendo (2021) explicam que o estabelecido modelo de concessão dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais tem suscitado controvérsias. A privatização desses espaços, através da delegação de serviços a empresas privadas, é impulsionada argumentando-se a qualidade dos produtos e serviços para os visitantes, o suprimento das deficiências de recursos humanos e financeiros para a gestão das UCs e a conservação dos recursos naturais. Além disso, a geração de trabalho e renda para as populações locais também é defendida como ponto positivo. Entretanto, essa abordagem enfatiza a lógica econômica em relação ao uso público das UCs, transforma recursos naturais em atrações turísticas, comercializados como mercadorias e consumidos prioritariamente por turistas, que se tornam o foco da política. De forma complementar, ao conceder o direito de uso das áreas a grandes empresas privadas, em detrimento da gestão pelas populações locais, as relações socioculturais que dão significado e ressignificam esses territórios, além do benefício econômico direto para estas, são minimizados (Brumatti; Rozendo, 2021).

Os diversos casos de concessão estudados não reconhecem a existência de arranjos produtivos locais no setor do turismo que promovam formas alternativas de trabalho além da condução de visitantes e da geração de recursos apenas para a subsistência. Não são consideradas iniciativas que envolvam o uso de tecnologias baseadas no conhecimento tradicional e a valorização dos aspectos culturais, materiais e imateriais, os quais podem agregar valor aos produtos e serviços locais (Brumatti; Rozendo, 2021).

Por sua vez, Eloise Botelho e Gláucio Maciel (2018) analisaram as implicações da concessão do Complexo Paineiras, no Parque Nacional da Tijuca (RJ), para o lazer das pessoas frequentadoras. Concluíram que a introdução de serviços de apoio à visitação valoriza ainda mais as atividades de lazer, mas exclui parte da população devido ao acesso

restrito. A revitalização turística no local nega os direitos de acesso à classe vulnerável, transformando as Paineiras em um espaço de reprodução capitalista em uma cidade globalizada. Concluem ser fundamental reconhecer as diversas classes sociais ao longo dos processos de concessão nos espaços públicos a fim de assegurar a legitimidade em acordo com os princípios de um Estado democrático de direito.

As pesquisadoras Camila Rodrigues e Larissa Godoy (2013) identificaram em diferentes casos, tanto no Brasil quanto em outros países, que ações além da instalação de estruturas de apoio à visitação vêm sendo financiadas pela iniciativa privada no apoio à manutenção e à proteção das UCs. As autoras opinam que a disponibilização de recursos humanos e financeiros por parte das instituições públicas e privadas deve ser criteriosamente analisada em face das funções e responsabilidades de cada uma destas. E que a prestação de serviços de apoio à visitação em UCs demanda o equilíbrio entre os resultados econômico-financeiros privados e os objetivos do papel público no tocante à conservação e à democratização do acesso às unidades.

Ainda de acordo com Rodrigues e Godoy (2013), mesmo que seja fundamental consolidar as fontes de receitas para a manutenção do Snuc, há que se relativizar a busca por arrecadação por parte do Estado através da participação privada na prestação de serviços de apoio à visitação. Tais vantagens econômicas não podem representar uma substituição aos escassos recursos públicos.

Dessa maneira, a viabilidade econômica, a capacidade de suporte e os valores de ingresso acessíveis para diferentes perfis de público devem permear a parceria para a prestação de serviços de apoio à visitação nas UCs. “Esse é um desafio para os gestores dos parques nacionais, principalmente quando o saber mercadológico vinculado ao turismo invade a rotina destas áreas e se torna um dos principais elementos de apropriação da biodiversidade” (Rodrigues; Godoy, 2013, p. 87).

Já Moro, Omena e Lindenkamp (2022, p. 231) consideram que as concessões para apoio ao uso público uma estratégia viável para a prestação de serviços públicos, de modo que os parques sejam visitados e não se transformem em “fortalezas intocáveis”. No entanto, ressaltam que essas UCs também não devam passar a ser “parques de diversão”, na medida que variados serviços sejam incluídos no intuito de induzir concessões privadas. Assim, recomendam que a modalidade de concessão seja avaliada a partir dos valores públicos e como instrumento de política pública.

Em São Paulo, foi sancionada a Lei Estadual n.º 16.260/2016, a qual regulamenta a possibilidade de concessões de serviços de apoio à visitação ao setor privado nos parques

estaduais. A aprovação da lei ocorreu sem participação e transparência, de modo parecido com o processo de criação do Parque Estadual da Ilha do Cardoso sobre territórios tradicionais, e provocou forte reação comunitária à proposta. Essas pessoas também se inquietaram por serem percebidas pelo poder público somente como mão-de-obra e não como protagonistas na atividade turística. Dessa forma, houve uma organização da comunidade, que procurou o poder público em diferentes instâncias para protesto e assim barrou a possibilidade de concessão naquele parque. “Isso seria respeitado num processo de concessão?”, questionou Rodrigues (2021). A abertura para participação de instituições externas às das comunidades da Ilha do Cardoso desrespeitaria o protagonismo comunitário histórico e faria das comunidades locais meras empregadas e fornecedoras de produtos (Rodrigues, 2021).

Os casos mencionados revelam como a iniciativa privada vem se apropriando de espaços públicos e/ou de uso coletivo em áreas protegidas para a exploração turística com apoio do poder público e assim impactando a reprodução social de comunidades e a própria conservação das áreas, indicando a importância de estudos mais aprofundados sobre tais relações, suas estratégias e seus efeitos.

Nesse contexto, no próximo capítulo será abordada a metodologia utilizada para desenvolvimento da presente pesquisa, que se volta ao tema específico das concessões público-privadas nos parques nacionais brasileiros.

7 CAMINHO METODOLÓGICO

A pesquisa científica sobre o meio ambiente requer uma abordagem interdisciplinar, focada nas questões e não nos objetos estudados (Zanoni; Raynaut, 2015). Com base nessa premissa, a turma XIV de doutorado do PPGMade/UFPR elaborou seu projeto coletivo de pesquisa interdisciplinar intitulado "Re-existências desde o Sul frente a conflitos e injustiças socioambientais, destruição da natureza e desmonte de políticas públicas" (Turma XIV, 2021).

A elaboração de um projeto coletivo de pesquisa pelas doutorandas e pelos doutorandos é uma etapa crucial no processo de formação interdisciplinar proposto pelo PPGMade. Embora seja uma prática consolidada, é importante destacar que cada processo de construção do projeto coletivo é único, resultante da experiência das/os docentes envolvidas/os, combinada com o perfil de formação e os interesses de pesquisa das/os estudantes, além do contexto e das decisões tomadas por cada turma (Turma XIV, 2021).

O projeto teve início com a delimitação do tema-problema, que surgiu tanto a partir dos interesses pessoais de pesquisa quanto da identificação de problemas socioambientais concretos e contemporâneos. Isso permitiu o estabelecimento de uma abordagem teórico-analítica que fundamenta a interdependência entre os subtemas que compõem o tema-problema, considerando suas diversas nuances e complexidades. Esse processo envolve um diálogo entre várias autoras e autores, bem como diferentes correntes do pensamento socioambiental, convergindo especialmente em uma análise crítica das especificidades da realidade latino-americana e brasileira diante de processos globais, como a modernidade/colonialidade, o capitalismo e os conflitos socioambientais.

Inicialmente, o grupo partiu da ideia de que a construção da modernidade é caracterizada por um processo de consolidação da hegemonia e associação dos paradigmas científico, racional, capitalista, colonial e patriarcal. Esses elementos estão intrinsecamente interligados, formando uma imbricação complexa que é responsável pela produção, manutenção e reprodução de estruturas de poder e dominação assimétricas. Essas estruturas permeiam diversas dimensões da vida social contemporânea, tais como econômica, tecnológica, ambiental, científica, cultural, intelectual, alimentar e territorial, e ultrapassam as fronteiras europeias, subjugando outros povos e suas práticas e subjetividades, estabelecendo uma estrutura colonial (Quijano, 1992). Tais estruturas são caracterizadas por desigualdades e violências que se manifestam em fenômenos que vão desde epistemicídios, utilizados como mecanismo de subordinação cultural e dominação intelectual, até a

intensificação da destruição da natureza e da urbanização associada à ampla favelização e periferização. Esses fenômenos são legitimados pelo discurso do crescimento econômico, que mascara uma lógica de produtividade e consumo baseada na acumulação de capital (Turma XIV, 2021).

Tendo em vista os elementos constitutivos da destruição da natureza latino-americana, a turma XIV argumentou que tais mecanismos são potencializados desde a crise dos governos progressistas e o ressurgimento de governos neoliberais na região.

A discussão e reflexão coletivas deste contexto apoiadas pelas autoras e autores selecionados, incluindo Furtado (1974), Césaire (1978); Quijano (1992, 2005, 2007, 2020), Galeano (1999), Martínez Alier (1999; 2001; 2012), Acselrad (2004; 2006; 2009), Foladori; Melazzi (2009), Leff (2014), Raynaut (2011; 2018); Floriani (2016; 2018), Porto Gonçalves (2021), entre outras/os, destacou a importância de uma abordagem crítica em relação à ciência e à técnica modernas, que avançaram significativamente no domínio da natureza, mas falharam em abordar adequadamente as desigualdades. Tais sistemas revelam-se frequentemente cúmplices, consciente ou inconscientemente, dos interesses políticos que buscam ocultar a situação das massas subjugadas pela desigualdade e pela injustiça socioambiental (Turma XIV, 2021).

Diante disso, o projeto coletivo de pesquisa interdisciplinar determinou como objetivo geral entender de que forma a destruição da natureza e o desmonte das políticas públicas contribuem para a continuidade do duplo processo modernidade/colonialidade. Cada discente da turma elaborou um objetivo específico relacionado ao tema, a ser aprofundado no projeto individual de pesquisa. Desse modo, o presente estudo derivou do objetivo específico voltado a analisar se o turismo desenvolvido em UCs está voltado aos interesses de conservação ambiental ou de expansão neoliberal.

7.1 PROJETO INDIVIDUAL DE PESQUISA

Por sua vez, durante a elaboração do projeto individual no âmbito da linha de pesquisa “Usos e conflitos do ambiente costeiro”, a partir das discussões sobre acumulação capitalista, economia azul, conservação neoliberal e turismo, as seguintes questões foram estabelecidas: As concessões público-privadas de apoio ao turismo em parques nacionais podem ser consideradas uma estratégia da conservação neoliberal? O Estado brasileiro e outros agentes, como ONGs e empresas privadas, estão viabilizando a conservação neoliberal nessa categoria de UC via tal estratégia? Em caso positivo, quais ações foram

realizadas e/ou estão em curso nesse sentido? Quais justificativas estão sendo utilizadas para oportunizar a expansão capitalista via conservação neoliberal nos parques nacionais? Como se dão e quais os resultados dos processos de desenvolvimento das concessões nos parques nacionais? Quais são os questionamentos, no sentido de discussões e críticas, a esses processos e resultados?

Diante do aumento no interesse e número de projetos e contratos de concessões de apoio ao turismo em UCs e do discurso de economia azul no Brasil, a **hipótese** da tese é a seguinte: A conservação neoliberal está sendo promovida via concessões público-privadas de serviços de apoio ao turismo em parques nacionais, favorecendo a acumulação por espoliação e gerando consequências negativas como a apropriação de áreas e recursos costeiros-marinhos pela iniciativa privada.

Sendo assim, o objetivo geral da pesquisa foi analisar se as concessões público-privadas nos parques nacionais brasileiros estão se configurando como um meio de promoção da conservação neoliberal, como isso está ocorrendo e quais as suas consequências econômicas, ambientais e sociais, no marco das discussões sobre a economia azul. Para alcançar o objetivo geral, foram determinados quatro objetivos específicos:

i. identificar as leis e normas que autorizam e regulam as concessões público-privadas voltadas ao turismo nos parques nacionais brasileiros;

ii. descrever e analisar o processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões em parques nacionais;

iii. investigar o desenvolvimento de concessões implementadas e previstas para os parques nacionais costeiros-marinhos; e

iv. identificar e analisar os principais questionamentos e consequências positivas e negativas econômicas, ambientais e sociais do programa de concessões público-privadas voltadas ao turismo em parques nacionais.

Para alcançar esses objetivos, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, descritiva e explicativa à luz dos conceitos e marcos teóricos escolhidos. Nesse intuito, a pesquisadora ou o pesquisador descreve o cenário, analisa dados visando identificar categorias ou temas, e, por fim, interpreta ou estabelece conclusões a respeito de seu significado de maneira fundada em um marco teórico específico. Com esse intuito, são filtrados os dados com base em específico momento sociopolítico e histórico (Creswell, 2007).

Conforme afirma o autor, o estudo qualitativo é tanto melhor quanto mais complexa e interativa for sua narrativa. Assim, uma vez que os fenômenos sociais são vistos

pelo/a pesquisador/a de modo holístico, no lugar de microanálises, as pesquisas qualitativas possibilitam visões amplas (Creswell, 2007). Para tanto, os meios utilizados foram as pesquisas bibliográfica e documental (Gil, 2002).

Como subsídios ao início da revisão bibliográfica, foram utilizados aspectos da "amostragem de referência em bola de neve ou em cadeia" (Biernacki; Waldorf, 1981). Com esse tipo específico de levantamento, não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante ou fonte bibliográfica a ser utilizada, mas faz-se útil no encadeamento destas referências. Para o início do estudo são utilizados documentos e/ou informantes-chaves, denominadas/os "sementes". A partir destas, é possível localizar demais pessoas e fontes com o perfil adequado ao que se busca. As sementes colaboram na medida em que os contatos podem ser iniciados a partir de suas indicações e irem recomendando novas fontes, e assim por diante. Dessa forma, é possível que o quadro de referências cresça continuamente a cada nova pessoa ou fonte acessada. Portanto, deve ser limitado de acordo com os objetivos do estudo (Vinuto, 2014). Basicamente, o método produz uma amostra, não quantitativa, ressalta-se, mas qualitativa, por meio de indicações feitas entre pessoas que compartilham ou conhecem outras que possuem algumas características de interesse da pesquisa. No presente trabalho, o método bola de neve subsidiou o encadeamento inicial para levantar e coletar as fontes secundárias de dados e informações.

Para atender ao **primeiro objetivo específico**, as técnicas escolhidas foram revisão bibliográfica e documental para identificar leis, regulamentos, instruções normativas e afins, em nível federal, que autorizam e regulam as concessões público-privadas nos parques nacionais. Como primeira semente, partiu-se do quadro elaborado pelo Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (Opap) denominado "Registro da legislação e dos instrumentos normativos para viabilizar as parcerias em áreas protegidas", datado de 17/06/2021. Esta fonte foi considerada a base inicial por ser o Opap um grupo de pesquisa na temática com reconhecimento e credibilidade no meio acadêmico e técnico. O referido quadro, por sua vez, sistematiza, de forma sucinta, informações sobre instrumentos legais relativos a parcerias em áreas protegidas como um todo, organizadas em três colunas: as leis, seus assuntos e sua abrangência quanto ao âmbito nacional, estadual ou específico das UCs. Para a pesquisa, foram então selecionadas as leis e demais instrumentos referentes às concessões em parques nacionais. Como o documento datava de 2021, para verificar a necessidade de atualização e complementação das informações, foram consultados o *site* do ICMBio, por se tratar do órgão gestor das UCs federais; trabalhos acadêmicos e artigos

científicos, devido ao aprofundamento e análise de tais normas, sua utilização e contexto de elaboração; e relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU) e acórdãos do TCU voltados tanto ao tema de uso público em UCs, de modo mais amplo, quanto a análises de processos de concessões em parques nacionais, especificamente. O alcance pretendido deste objetivo foi que tivesse um caráter descritivo, sem se propor à análise técnica do aparato legal.

O tratamento definido para os dados colhidos foi dividi-los entre aqueles instrumentos legais considerados principais e os complementares. Foram considerados principais os instrumentos mais amplos no tocante às concessões: Lei n° 8.987/1995, conhecida como Lei de Concessões; Artigo 3º da Lei nº 9.985/2000, ou Lei do Snuc; Artigo 25 do Decreto n.º 4.340/2002, o qual regulamenta o Snuc; Lei n° 11.516/2007, a qual cria o ICMBio, Lei n° 13.668/2018, que altera a anterior; e as Instruções Normativas (IN) ICMBio n.º 9/2018, alterada pela IN n.º 17/2018; e IN n.º 4/2024. Os instrumentos principais foram abordados no corpo da tese, do geral ao particular, e em ordem cronológica. Os instrumentos complementares foram dispostos no Apêndice A, em um quadro que reúne o conjunto de instrumentos legais relacionados às concessões identificados no estudo.

Quanto à metodologia para atender ao **segundo objetivo específico**, descrever e analisar o processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões público-privadas de apoio ao turismo nos parques nacionais, primeiramente é preciso destacar que não há um único programa nacional desse tipo de concessões. E que essa terminologia foi escolhida para dar unidade a uma série de políticas públicas na temática. Ou seja, é uma convenção do presente trabalho nomear de "programa nacional" o conjunto de políticas, programas transitórios e projetos identificados entre 1998, quando da primeira concessão de um parque nacional no país, e abril de 2024, data de finalização do levantamento de dados e informações para a pesquisa.

Diante do exposto, para a referida descrição e análise, foram utilizadas como sementes dois mapeamentos de projetos de concessões: o "Mapa de Parcerias em Áreas Protegidas", do Opap (Opap, 2023a) e o "Mapa de Parcerias", do Instituto Semeia (Instituto Semeia, 2023). Estas fontes foram consideradas devido à especificidade da atuação e reconhecimento público de ambas as instituições na temática e por não ter sido encontrado mapeamento similar em demais fontes consultadas, como os *sites* e publicações do ICMBio e do MMA.

Uma vez identificados os parques nacionais com projetos de concessão ativas ou não, foram acessadas as fichas individuais de cada parque disponíveis no site do Instituto

Semeia. Tais fichas trazem informações básicas sobre a UC, como bioma e área, e sobre a parceria, incluindo um breve histórico com datas dos principais acontecimentos relacionados à concessão, como lançamento de edital de concessão, suspensão dos certames e assinatura do contrato. Estas informações foram essenciais para traçar o processo de cada concessão e, apesar de não trazer informações sobre motivos de suspensão dos editais ou finalização antecipada dos contratos, permitiu identificar o evento e realizar uma investigação a respeito em outras fontes. Não foram encontrados detalhamentos similares às fichas com esse histórico geral de cada concessão em outras fontes consultadas, nem mesmo nas páginas específicas de cada parque nacional no *site* do ICMBio.

Após a estruturação de uma linha do tempo inicial incluindo todos os projetos de concessão em parques nacionais, ativas ou não, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica visando o detalhamento dos processos, seus resultados e questionamentos. Para tanto, foram utilizados diferentes documentos, trabalhos acadêmicos e *sites.* O *site* do Opap dispõe de uma aba "publicações", em que são reunidos artigos, documentos, livros, trabalhos apresentados em eventos, teses, dissertações e monografias. Os *sites* do ICMBio e do MMA apresentam principalmente notícias sobre lançamento de editais, programas e projetos, assinaturas de contratos e audiências públicas, mas com um caráter bastante superficial. Nestes também foi possível acessar documentos sobre programas relacionados a concessões. Como não foram encontradas abas específicas reunindo tais informações, foram realizadas buscas por palavras-chave em ambos os *sites* para localizar informações procuradas.

Da mesma maneira, foram acessados os *sites* do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), do BNDES e o Diário Oficial da União. O *site* do PPI reúne informações e documentos como editais e contratos dos projetos de concessão a partir de 2019. Nele há uma aba "projetos" em que são dispostas duas outras abas específicas: "projetos em andamento" e "projetos concluídos", que se referem àqueles com o contrato já assinado. Cada projeto dispõe de uma página que reúne informações básicas, como a caracterização da UC, as resoluções e os decretos de inclusão desta no programa, a publicação de editais, e a assinatura do contrato. Também são disponibilizados *links* de acesso a informações como acórdãos do TCU e extratos de contrato publicados no Diário Oficial da União. O *site* do BNDES reúne informações sobre a parceria com o ICMBio para a modelagem dos projetos de concessão, igualmente a partir de 2019, em uma aba intitulada "Hub de projetos" e nesta uma aba "Parques". No item "Pipeline de projetos - leilão" é possível averiguar quais projetos foram executados e estão em desenvolvimento no âmbito

municipal e estadual, organizados em uma linha do tempo por trimestre e ano. Selecionando-se determinado projeto é possível consultar informações básicas como caracterização da concessão e documentos a respeito de consultas públicas, apresentações *road show* e editais.

Contudo, os casos de contestações, questionamentos e conflitos, por exemplo, somente puderam ser detalhados com informações levantadas em trabalhos acadêmicos, páginas sociais, *blogs* e notícias veiculadas em jornais de circulação regional e nacional. Para localizar essas fontes, foram feitas buscas por palavras-chave tanto em *sites* de artigos científicos, como Scielo e Google Scholar. Também foram realizadas buscas por palavras-chave no *site* de busca do Google, principalmente para identificar notícias em jornais como Folha de S.Paulo, O Estado de São Paulo, G1, O Povo e o((eco)) e no *site* do Instituto Socioambiental (ISA).

Ressalta-se que o acervo de notícias disponível no *site* do ISA foi essencial para a elaboração da narrativa proposta já que não foram encontrados documentos oficiais ou outras publicações com o detalhamento almejado a respeito de contestações, questionamentos e conflitos em *sites* governamentais. Por exemplo, o site da ONG foi o único local em que foram encontradas informações sobre o programa federal "Parques Nacionais: oportunidades de negócios", de 1999. No caso, foram utilizados dois recortes de jornais digitalizados e disponibilizados na referida página. Do mesmo modo, o *site* do Conselho Comunitário de Jericoacoara contribuiu por disponibilizar fotografias antigas, documentos e recortes de notícia sobre a localidade. Além das notícias e acervos destas instituições, também as pesquisas acadêmicas consultadas foram de grande importância para o detalhamento das fases do programa, dos casos de concessão, dos questionamentos, impasses e conflitos relativos. Via de regra, as informações e documentos de *sites* governamentais consultados não abordam esses temas ou não o fazem detalhadamente.

Foram identificados e considerados na pesquisa os projetos de concessão de parques nacionais no período de 1998 a abril de 2024. E, apesar de não serem o foco do trabalho, também foram incluídos os projetos voltados a concessões de serviços de apoio ao turismo em florestas nacionais pela relevância destes casos para a temática (QUADRO 5). Para a descrição e análise desses projetos, foram identificados e utilizados como fontes de pesquisa notícias, publicações, relatórios, acórdãos, editais, instruções normativas, portarias, decretos e leis publicados no mesmo período (QUADRO 6).

Destacam-se os seguintes documentos consultados: Contrato de concessão 01/2014 (ICMBio, 2014a), Pregão eletrônico n.º 03/2017: Processo Administrativo n.º

02063.000026/2016-14 (ICMBio, 2017a), Primeiro termo aditivo ao contrato de concessão n.º 01/2018, firmado entre o ICMBio e a BR Parques - Concessionaria do Parque Nacional do Pau Brasil SPE S.A. (ICMBio, 2020b), Edital de Concorrência n.º 03/2021 (ICMBio, 2021b), Declaração de caducidade de contrato de concessão (ICMBio, 2022a), Concorrência n.º 01/2010 (MMA; ICMBio, 2010), Primeiro termo aditivo ao contrato de concessão n.º 01/2019, firmado entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a BR Parques - concessionária do Parque Nacional do Itatiaia SPE S.A. (MMA; ICMBio, 2020), Acórdão 626/2015 - Plenário. Natureza: Denúncia. (TCU, 2015), Acórdão 2626/2017 (TCU, 2017), Termo de Acordo Substitutivo de Multas n.º 01/2022 (MMA; ICMBio. 2022a).

No decorrer da descrição dos casos de concessão foram identificadas e incluídas informações a respeito de diferentes aspectos, como planos e programas de turismo e de concessões, parcerias, denúncias, suspensões de processos licitatórios e manifestações populares contrárias aos certames. Dessa maneira, o escopo do trabalho foi se ampliando para abranger as informações encontradas. Assim, a narrativa do processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões em parques nacionais adquiriu um peso maior e com mais detalhes do que esperado no início da pesquisa, quando se visava identificar os projetos de concessão para, na sequência, aprofundar-se nos casos localizados na zona costeira. Para apresentar as informações levantadas, partiu da contextualização do cenário de liberalização econômica no fim dos anos 1980 e do lançamento do Plano Nacional de Desestatização, em 1990, e encerrou-se em abril de 2024, quando da finalização do levantamento de dados e informações para a pesquisa. O conjunto de informações e dados levantados encontram-se listados nos Quadros 5 e 6 e não se pretende exaustivo. Devido os limites de tempo e possibilidades de acesso da pesquisa, é possível que haja informações complementares não identificadas no âmbito deste trabalho. Ainda assim, considera-se que o conteúdo principal foi abordado.

QUADRO 5 - PROJETOS DE CONCESSÃO DE UCS FEDERAIS ENTRE 1998 E ABRIL DE 2024

Ano	Atividade e UCs envolvidas
1998	Concessão do Parque Nacional do Iguaçu.
2007	Arrendamento do Hotel das Cataratas, localizado exclusivamente dentro do Parque Nacional do Iguaçu.
2010	Concessão do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ).
	Concessão do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE).
	Processo licitatório para a concessão do Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA).
2012	Concessão do Parque Nacional da Tijuca (RJ).
2017	Publicação dos editais de concessão dos parques nacionais de Brasília (DF) e do Pau Brasil (BA).
	Suspensão da licitação do Parque Nacional de Brasília (DF) pelo TCU.
	Suspensão da licitação do Parque Nacional do Pau Brasil (BA) pelo ICMBio e da publicação de novos editais já elaborados.
	Revogação pelo ICMBio dos editais dos parques nacionais de Brasília (DF) e do Pau Brasil (BA).
2018	Concessão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO).
2019	Concessão do Parque Nacional Pau Brasil (BA).
	Concessão do Parque Nacional do Itatiaia (MG e RJ).
	Qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização dos projetos de concessão dos parques nacionais dos Lençóis Maranhenses (MA); de Jericoacoara (CE) e do Iguaçu (PR) (Resolução n.º 79, de 3 de setembro de 2019 e Decreto n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019).
	Recomendação para qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização do projeto de concessão dos parques nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral (RS e SC) (Resolução n.º 106, de 19 de novembro de 2019).
2020	Qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização do projeto de concessão dos parques nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral (RS e SC) (Decreto n.º 10.331, de 28 de abril de 2020).
	Qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização do projeto de concessão das florestas nacionais de Canela (RS) e de São Francisco de Paula (RS) (Resolução n.º 113 de 19 de fevereiro de 2020 e Decreto n.º 10.381, de 28 de maio de 2020).
	Recomendação para qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização do projeto de concessão da Floresta Nacional de Brasília (DF) e dos parques nacionais da Serra dos Órgãos (RJ), da Chapada dos Guimarães (MT), da Serra da Bodoquena (MS), do Jaú (AM), de Anavilhanas (AM), de Ubajara (CE), da Serra da Bocaina (RJ e SP) e da Serra da Capivara (PI) (Resolução n.º 157, de 2 de dezembro de 2020).
2021	Qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização do projeto de concessão da Floresta Nacional de Brasília (DF) e dos parques nacionais da Serra dos Órgãos (RJ), da Chapada dos Guimarães (MT), da Serra da Bodoquena (MS), do Jaú (AM), de Anavilhanas (AM), de Ubajara (CE), da Serra da Bocaina (RJ e SP) e da Serra da Capivara (PI) (Decreto n.º 10.673, de 13 de abril de 2021).
	Recomendação para qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização do projeto de concessão da Floresta Nacional de Ipanema (SP) e dos parques nacionais da Restinga de Jurubatiba (RJ), da Serra da Canastra (MG), da Serra do Cipó (MG) e de Caparaó (MG e ES) (Resolução n.º 197, de 25 de agosto de 2021).
	Concessão das florestas nacionais de Canela e de São Francisco de Paula (RS).
2022	Qualificação no PPI e inclusão no Plano Nacional de Desestatização do projeto de concessão da Floresta Nacional de Ipanema (SP) e dos parques nacionais da Restinga de Jurubatiba (RJ), da Serra da Canastra (MG), da Serra do Cipó (MG) e de Caparaó (MG e ES) (Resolução n.º 197, de 25 de agosto de 2021). (Decreto Federal n.º 10.958, de 7 de fevereiro de 2022).
	Acordo para o pagamento de apenas R$ 2.433.620,18, a serem pagos em dez anos através da prestação de serviços de limpeza, manutenções, reparos, vigilância, aquisição de máquinas e equipamentos e oficinas de sinalização e o repasse do contrato para a Parques FIP/Parquetur.
	Nova concessão do Parque Nacional do Iguaçu (PR).
	Concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT).
2023	Suspensão do contrato de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT).
	Recomendação de revisão da lista de projetos de concessão incluídos no PPI e revogação dos decretos que incluíram 19 UCs no Plano Nacional de Desestatização (Decreto n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024) (Resolução CPPI n.º 293, de 22 de novembro de 2023).
2024	Revisão da lista de projetos de concessão incluídos no PPI e revogação dos decretos que incluíram 19 UCs no Plano Nacional de Desestatização (Decreto n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024).
	Concessão do Parque Nacional de Jericoacoara (CE).
	Concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT).

FONTE: A autora (2024).

QUADRO 6 – CONTEÚDO IDENTIFICADO E CONSIDERADO PARA A DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS

Ano	Objeto	Instituições responsáveis e/ou envolvidas
1990	Plano Nacional de Desestatização	Governo Federal
1999	Programa "Parques Nacionais: Oportunidades de Negócios"	Ibama, Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e Associação Brasileira de Agências de Viagens (Abav)
	Documento "Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação"	Ibama
2000	Portaria n.º. 262, de 9 de novembro de 2000 que estabelece prazo para formação de comissão mista de técnicas/os do Ibama e da Embratur para elaborar o subprograma Usos Públicos	Ibama
2001	"Plano de Ação para o Ecoturismo e Uso Público em Unidades de Conservação"	MMA e Ibama
2006	Grupo de Trabalho Interministerial voltado ao planejamento para os parques nacionais	MMA, ICMBio, MTur e Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur)
	"Plano de Ação para Estruturação e Promoção do Turismo nos Parques Nacionais"	MMA, ICMBio, MTur e Embratur
2008	Programa "Turismo nos Parques"	MMA, ICMBio, MTur e Embratur
2011	Programa "Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas para Gestão de UCs (PAPP)"	ICMBio e MMA, Fundo Multilateral de Investimentos (Fomin) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal e Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)
2011	Acordo de cooperação para a realização de parcerias público-privadas nos parques federais	MMA e Ministério do Planejamento
	Criação do Instituto Semeia	Instituto Semeia
2014	Nota técnica n.º 04/2014/Diplan/ICMBio, a respeito do Acordo de Cooperação Técnica com o Ibam para execução do PAPP	ICMBio
	Compra de 50% do Grupo Cataratas pelo fundo de investimento *Advent Internacional*	Grupo Cataratas e *Advent Internacional*
2016	Publicação "Concessões: Prioridades de Execução 2016-2018"	Coordenação Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio
2017	Acórdão n.º 2626/2017, encerrando e arquivando o processo de análise do processo de licitação do Parque Nacional de Brasília, argumentando a ausência de autorização expressa na legislação para a delegação de serviços à iniciativa privada nas UCs federais	TCU
	Minuta de Medida Provisória a ser submetida pelo MMA à Presidência da República, com o objetivo de regulamentar as concessões de apoio ao turismo em UCs	Procuradoria Federal junto ao ICMBio, com a participação de órgãos responsáveis pela gestão de contratos de concessão
2018	Publicação "Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020"	ICMBio
	Instrução normativa n.º 5/2018/Gabin/ICMBio, de 01 de junho de 2018. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais, conforme as informações contidas no processo 02070.002802/2018- 93	ICMBio

Continua

Conclusão

Ano	Objeto	Instituições responsáveis e/ou envolvidas
2018	Instrução Normativa n.º 9/2018/Gabin/ICMBio, de 10 de julho de 2018. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017-93	ICMBio
	Instrução Normativa n.º 17/2018/ Gabin/ ICMBio, de 7 de novembro de 2018b. Altera a Instrução Normativa n.º 9, de 13 de julho de 2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017- 93	ICMBio
	Medida Provisória 809, convertida na Lei 13.668/2018, que introduziu o art. 14-C na Lei 11.516/2007, autorizando expressamente a concessão de serviços, áreas e instalações de UCs federais para atividades de visitação voltadas à educação ambiental, preservação e conservação do meio ambiente, turismo ecológico, interpretação ambiental e recreação em contato com a natureza, mediante procedimento licitatório regido pela Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	Presidente da República
2019	Início da participação do BNDES na modelagem de projetos de concessão de serviços de apoio ao turismo em UCs federais	BNDES, ICMBio
	Qualificações de parques e florestas nacionais no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e inclusões no Plano Nacional de Desestatização	Presidente da República
	Relatório de Auditoria Anual de Contas: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Exercício 2018	Controladoria-Geral da União; Secretaria Federal de Controle Interno
2020	Fluxo de concessões	MMA e BNDES
	Carta aberta “Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural”	Opap
2021	Portaria n.º 289, de 3 de maio de 2021. Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais. Processo n.º 02070.000166/2021-61	ICMBio
	Acórdão 1383/2021 - Plenário. Processo 023.646/2018-7. Relatório de auditoria em 334 unidades de conservação federais do Instituto Chico Mendes, existentes nos biomas terrestres e marinhos brasileiros	TCU
2022	“Contribuições do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas à consulta pública referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no Parque Nacional de Jericoacoara (CE)”, datado de 6 de maio de 2022	Opap
2023	Revisão da lista de UCs incluídas no PPI e revogação dos decretos que incluíam no Plano Nacional de Desestatização	Presidente da República
2024	Instrução Normativa n.º 4/2024/ Gabin/ ICMBio, de 15 de fevereiro de 2024. Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, as normas e os procedimentos relativos à gestão dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação federais. Processo n.º 02070.014949/2023-93	ICMBio
	Extrato de acordo de cooperação. Número do processo: 02070.013982/2023-04. 2024. Espécie: Extrato de Acordo de Cooperação n.º 55, firmado entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e o Instituto SEMEIA	ICMBio

FONTE: A autora (2024).

O tratamento dos dados colhidos neste objetivo foi igualmente apresentar as informações de forma descritiva, em certa ordem cronológica e do geral ao particular, acompanhando a descrição com quadros que sintetizam e permitem melhor visualização de algumas informações (QUADRO 7).

QUADRO 7 – QUADROS PARA A SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES LEVANTADAS

Número e título do quadro	Conteúdo
8 - Principais instrumentos legais referentes às concessões em parques nacionais	Seleção de instrumentos considerados como os mais importantes na temática
9 - Parques inseridos no projeto "Parques nacionais: oportunidades para negócios" (Ibama, Embratur e Abav), em 1999 e 2001	Região de localização, parques nacionais inseridos na lista de 1999 e da de 2001
10 - Serviços e atividades passíveis de terceirização em UCs federais segundo o "Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação", para a integração do setor privado	Tipologia de serviços e atividades mencionados no referido documento
11 - UCs federais qualificadas no PPI e no Plano Nacional de Desestatização (2019 a 2022)	Resoluções do CPPI e decretos do presidente da República e UCs
12 - Possibilidades de financiamento via o BNDES para a concessão de parques à iniciativa privada	Produtos e programas de financiamento e descrição
13 - Revisão da lista de parques nacionais no PPI e no Plano Nacional de Desestatização	Parques nacionais a serem retirados do Plano Nacional de Desestatização e mantidos no PPI; e Parques nacionais a serem retirados do Plano Nacional de Desestatização e do PPI
14 - UCs federais qualificadas no PPI e no Plano Nacional de Desestatização (2019 a abr. 2024)	Resoluções do CPPI e decretos federais, UCs e status
15 - Parques nacionais que integram o PPI, incluindo projetos finalizados e em andamento (2019 a abr. 2024)	Parques nacionais, objetivo da concessão e etapa
16 - Parques Nacionais com contratos ativos e previstos de concessão à iniciativa privada para a prestação de serviços de apoio à visitação e ao turismo (*status* em 31 dez. 2023)	Parque nacional e UF e objeto do contrato de concessão
17 - Publicações do Instituto Semeia que abordam direta ou indiretamente as concessões privadas em UCs	Ano e título

FONTE: A autora (2024).

Para descrever e analisar o processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões nos parques nacionais, as informações levantadas foram sistematizadas agrupando-as em fases subsequentes, apresentadas em seções e subseções. Estas foram propostas de acordo com características marcantes do processo, como o lançamento de programas específicos voltados às concessões ou promulgação de norma legal representativa para a temática, a saber:

- "Oportunidades de negócios": os parques entram na mira da iniciativa privada na década de 1990.
- "Turismo nos Parques" e "Plano de Concessões": a estruturação do programa nacional.
- Programa Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas para Gestão de Unidades de Conservação.

- Denúncias de irregularidades e estratégias para sanar lacunas na legislação.
- Nova onda de concessões a partir da inserção do art. 14-C na Lei 11.516/2007.
- Reestruturação interna do ICMBio para a gestão de concessões.
- Modelagem de concessões em UCs e o Programa de Parcerias de Investimentos.
- Concessões a "baciadas" na gestão Bolsonaro.
- Possibilidades de financiamento via o BNDES para a concessão de parques à iniciativa privada.
- Mudanças em curso.

Os projetos específicos de concessão foram descritos no âmbito dessas fases, abordando-se igualmente diferentes conflitos relacionados, como contestações por parte de governos estaduais e municipais, de comunidades locais, ou de suspensão de processos licitatórios pelo TCU.

Ressalta-se que o referido conteúdo segue uma certa ordem cronológica dos principais fatos. Mas que, para a descrição de cada fase, por vezes, foi necessário mencionar acontecimentos passados ou posteriores, dada a complexidade e a impossibilidade de tornar este um processo linear, em um sentido único. E que o objetivo não foi periodizar o programa de concessões, mas facilitar a leitura das informações levantadas.

Ao final da descrição do processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões em parques nacionais, foi incluída uma linha do tempo. Não por desconsiderar a impossibilidade de representação da sincronicidade de muitos fatos e suas interrelações e influências ao longo do tempo, mas, sim, no intuito de facilitar a visualização e a fixação das informações disponíveis.

O terceiro objetivo específico da pesquisa foi investigar o desenvolvimento de concessões implementadas e previstas para os parques nacionais costeiros-marinhos. Nesse intuito, com base nos resultados do segundo objetivo específico, foi possível listar os diferentes parques localizados na zona costeira já concedidos ou com propostas de concessão ao longo do programa. Esta lista foi então cruzada com informações a respeito de quais biomas cada unidade protege, disponíveis no Painel Unidades de Conservação Brasileiras (ICMBio, 2023a). Desse modo, foi identificado que o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, localizado no estado de Pernambuco, dispõe de concessão ativa, e que o Parque Nacional de Jericoacoara, no estado do Ceará, cujo leilão de concessão foi realizado em janeiro de 2024, está em vias de assinatura do contrato de concessão.

Na sequência, procedeu-se à caracterização de ambas as UCs, com breve histórico de criação dos parques e do desenvolvimento e consequentes impactos do turismo em suas

áreas e no entorno. Posteriormente, foram levantados os respectivos históricos das propostas de concessão, suas características e os questionamentos às diferentes fases de planejamento, implementação, gestão e monitoramento. Tais fases foram estipuladas para abranger todo o ciclo de cada projeto, desde a etapa de concepção até a de verificação dos resultados.

A técnica utilizada para o levantamento de dados foi também a revisão bibliográfica em sentido amplo, tanto de literatura acadêmica, quanto de documentos e informes técnicos. Como fontes principais, foram consultados os *sites* do MMA, do ICMBio e de ONGs, observando-se editais, planos de manejo e acórdão do TCU.

Para estabelecer indicativos a respeito dos resultados e consequências da concessão já implementada no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, na impossibilidade de realizar um levantamento de campo por indisponibilidade de tempo e recursos necessários, foi também realizada pesquisa de reputação *on-line*/digital na plataforma TripAdvisor. O intuito foi analisar que aspectos da visitação à UC são mencionados nas avaliações publicadas no *site.*

A reputação *on-line* apresenta crescimento em sua importância como subsídio à gestão de destinos turísticos e equipamentos, como meios de hospedagem, e também é utilizada para atrativos como os parques nacionais. Sendo que os julgamentos, críticas, considerações ou sugestões publicados relatam experiências, a consulta às opiniões e vivências de outras pessoas diminui a sensação de risco por partes das/os turistas e são tidas como mais importantes do que informações oficiais fornecidas por empresas ou destinos turísticos, por exemplo (Albach; Carvalho; Moreira, 2021).

Quanto ao TripAdvisor, esta é mundialmente a maior plataforma colaborativa sobre viagens. Mensalmente, 463 milhões de viajantes usam o *site* e o aplicativo para acessar mais de 859 milhões de avaliações e opiniões sobre 8,6 milhões de acomodações, restaurantes, experiências, atrativos e companhias aéreas, entre outros. O *site* é utilizado desde o planejamento até a avaliação dos atrativos e serviços, e está disponível em 28 idiomas (TripAdvisor, 2024). Esta análise não visou um caráter quantitativo, mas qualitativo. Como critério para a seleção das falas e avaliações integradas à pesquisa, buscou-se identificar tanto as avaliações positivas quanto as negativas referentes aos diversos aspectos relacionados à visitação no parque e no entorno. Assim, diferentes temas abordados nos depoimentos foram verificados e incluídos no trabalho: estrutura do parque, atrativos, agendamento, atendimento, valores, gestão e conservação.

No caso do Parque Nacional de Jericoacoara, como a concessão ainda não foi implementada, avaliaram-se aspectos das fases de planejamento da concessão e seguintes:

implementação, gestão e monitoramento, de acordo com o previsto em documentos relativos ao escopo da parceria. Ademais, para uma aproximação igualmente qualitativa de suas possíveis consequências, foram levantados quais questionamentos ao projeto de concessão do parque vêm sendo feitos. Ainda, foram considerados resultados de concessões em curso em outros parques nacionais executadas pelo mesmo consórcio vencedor.

Os documentos consultados incluem: Plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara (ICMBio, 2021c), Portaria n.º 377, de 21 de julho de 2021 (ICMBio, 2021d), Lei n.º 109, de 01 de dezembro de 2000 (Jijoca de Jericoacoara, 2000), Edital de Consulta e Audiência Pública n.º 1/2022 - Parna de Jericoacoara (MMA; ICMBio, 2022b; 2022c; 2022d; 2022e), Acórdão 2534/2022 (TCU, 2022a) e Relatório TC 010.212/2022-1 Concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara/CE (TCU, 2022b).

O quarto objetivo específico foi identificar e analisar quais são os principais questionamentos e consequências positivas e negativas econômicas, ambientais e sociais do programa de concessões público-privadas voltadas ao turismo em parques nacionais. Não foram estabelecidas categorias prévias para a identificação e seleção de critérios ou fontes, no intuito de identificar o maior número e variedade de questionamentos e resultados possíveis. Foram reunidas e sistematizadas as informações contidas em diferentes tipos de fontes: oficiais, como MMA, ICMBio, PPI, BNDES, CGU, TCU e governos estaduais; e de amplo acesso, como jornais *on-line*, trabalhos acadêmicos, artigos científicos, redes sociais e *sites* de ONGs. Também foram reproduzidas declarações públicas de agentes governamentais e da sociedade civil como um todo a fim de ser o mais fiel possível as suas ideias e visões sobre o tema.

Após esse levantamento, as informações foram agrupadas por proximidade das temáticas e divididas nas seguintes seções:

- Inexistência de marco regulatório, planejamento estratégico e de governança.
- Fragilidades de gestão no ICMBio.
- Ausência de análises de impactos socioambientais e questionável qualidade dos estudos de viabilidade econômico-financeira elaborados.
- Entraves para o cumprimento das funções das UCs.
- Utilização da imagem das UCs e do ICMBio para a propaganda das empresas privadas.
- Massificação do turismo; falhas na fiscalização e no monitoramento das concessões.

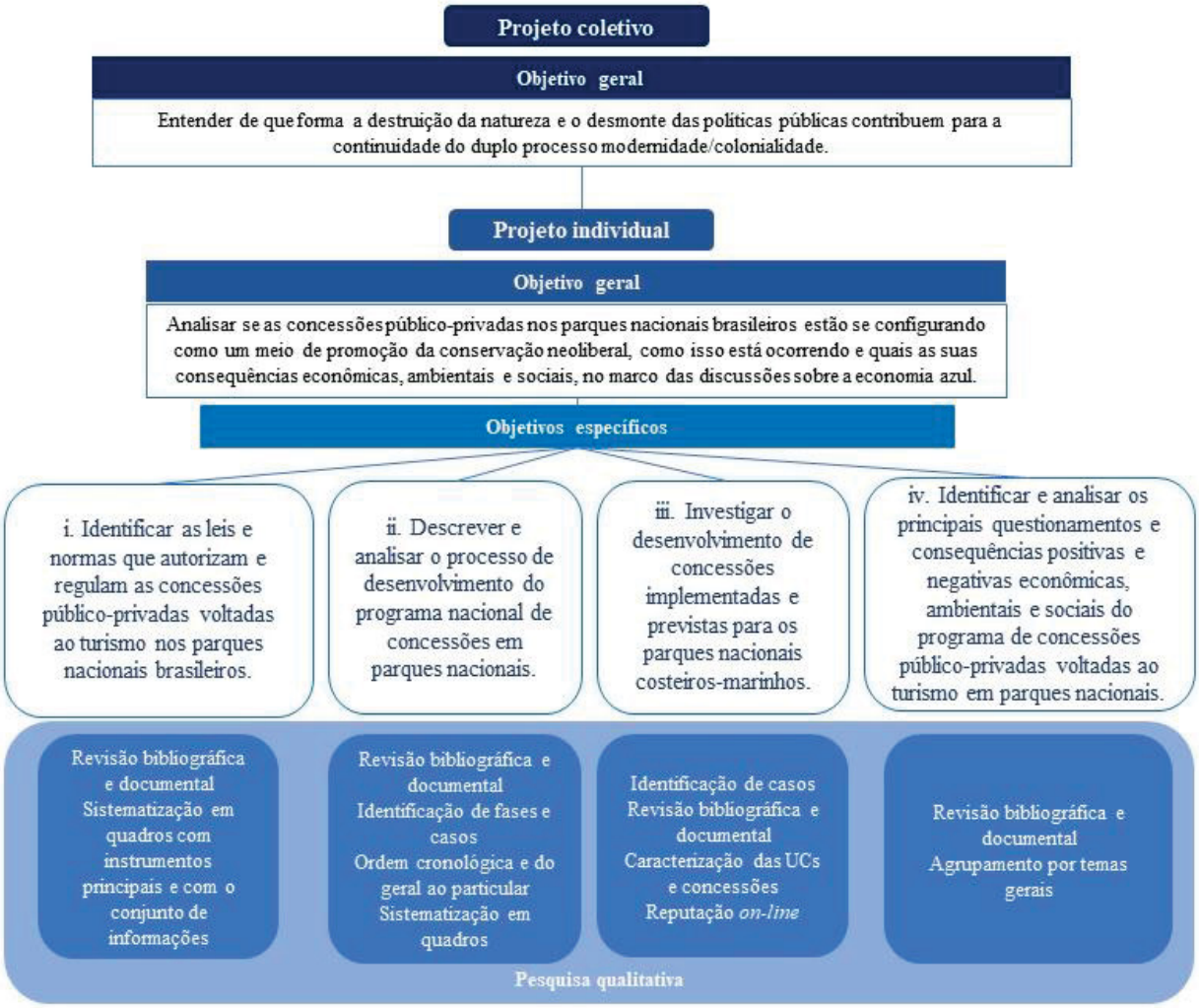
- Formação de oligopólios da concessão e empecilho às pequenas iniciativas econômicas.

Ao fim do capítulo, foi elaborado um quadro relacionando na primeira coluna as justificativas ou argumentos favoráveis às concessões privadas em parques nacionais, e, nas colunas seguintes, os questionamentos ao modelo e alguns dos resultados do programa que confrontam tais discursos pró concessões. Para esta sistematização, foram consideradas as mais diversas fontes e informações consultadas ao longo da pesquisa. O intuito não foi comprovar a validade científica dos argumentos pró ou contra as concessões, senão levantá-los, organizá-los e expô-los de modo que a discussão e a compreensão a respeito da temática possam ser ampliadas e aprofundadas. Nesse sentido, pretendeu-se elencar, especialmente, os conflitos deflagrados em torno do tema conservação e turismo via concessões, a fim de contrapor as justificativas que, em geral, são positivas e superestimam benefícios, quando os resultados negativos deixam de ser conhecidos e/ou considerados.

Para todos os objetivos, a análise e interpretação dos dados orientou-se pelo pressuposto de que a concepção que as/os agentes têm do seu mundo e do significado de suas ações deve estar na raiz das definições propostas para uma dada situação (Zaoual, 2009). Dessa maneira, compreende-se que suas práticas não abrangem a totalidade do que é expresso ou oculto nas falas reproduzidas na pesquisa, a partir das fontes secundárias pesquisadas. São produzidas interpretações da realidade, vistas não como "a verdade", mas como versões com pretensões científicas desta. De tal maneira, foram privilegiadas as interpretações das/os agentes a respeito das questões trabalhadas. Consideram-se agentes pessoas moradoras nas áreas das UCs e seu entorno, turistas visitantes dessas UCs, representantes do poder público e da iniciativa privada relacionadas/ou direta ou indiretamente às concessões, como gestoras/es das UCs, de ONGs e membros de conselhos comunitários, das universidades.

A Figura 2 sintetiza os objetivos e a metodologia da pesquisa.

FIGURA 2 - OBJETIVOS E METODOLOGIA DA PESQUISA



FONTE: A autora (2024).

A seguir serão apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Após a exposição das informações de maneira descritiva qualitativa, retomou-se o contexto e os conceitos teóricos orientadores expostos na primeira parte da tese, para, à luz destes, realizar uma análise do conjunto e obter as conclusões gerais e particulares do estudo elaborado.

8 DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS DO BRASIL

O presente capítulo descreve e analisa o processo de desenvolvimento do programa brasileiro de concessões público-privadas de apoio ao turismo em parques nacionais. O primeiro subcapítulo discorre a respeito dos aspectos legais e regulatórios das concessões. No posterior, são apresentadas as distintas fases do programa, projetos e casos de conflitos, entre outros. O último subcapítulo disserta a respeito de demais agentes com ações e projetos relacionados ao tema, como ONGs e o Opap.

8.1 ASPECTOS LEGAIS E REGULATÓRIOS

A Lei do Snuc determina que os parques nacionais são bens públicos que têm como "objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica" (Brasil, 2000. Art. 11). Ademais, esta categoria de UC possibilita a "realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico" (Brasil, 2002. Art. 11.). Para tanto, é necessário estruturar os serviços de apoio às atividades de visitação pública a serem realizadas nesses espaços.

O artigo 3º da referida lei autoriza a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços originados ou desenvolvidos a partir de UCs, mediante autorização do órgão gestor e o pagamento por parte da entidade que realiza a exploração (Brasil, 2000, Art. 3). Dessa maneira, tanto o Estado pode prestar esses serviços diretamente como pode delegá-los a terceiros, utilizando instrumentos jurídicos específicos (Rodrigues; Godoy, 2013).

O Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta o Snuc, dedicou o Capítulo VII à questão da autorização para a exploração de bens e serviços em UCs. E, no mesmo sentido, estabelece em seu artigo 25 que "é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade" (Brasil, 2002, Art. 25).

Tais produtos e serviços têm a finalidade de fornecer suporte físico e logístico à administração da UC, facilitando a implementação de atividades de visitação, recreação e turismo. Além disso, visam explorar de maneira sustentável os recursos florestais e outros recursos presentes em unidades de uso sustentável. Exemplos desses produtos e serviços incluem a venda de ingressos, o aluguel de equipamentos, a contratação de guias e passeios,

a operação de lojas de conveniência, lanchonetes e hotéis, entre outros (CGU, 2019).

A salvaguarda da conservação dos bens e serviços ecossistêmicos fornecidos por UCs, bens públicos e recursos de propriedade comum, geralmente permanece sob a responsabilidade do Estado. Este intervém por meio das atividades de fiscalização, monitoramento e manutenção, destacando-se a conservação da natureza no território demarcado como sua atividade fim (Videira, 2020).

As denominadas parcerias público-privadas nas UCs podem se dar por meio de diferentes instrumentos, sendo as principais modalidades no país: acordos de cooperação, autorização, concessão, concessão precedida de obra pública, permissão, termo de colaboração, termo de fomento e termo de parceria, consideradas as normas gerais e federais. Por sua vez, as diferentes modalidades possibilitam parcerias entre o setor público e organizações da sociedade civil, organizações sem fins lucrativos, organizações da sociedade civil de interesse público, pessoas físicas, pessoas jurídicas e consórcios de empresas de direto privado (Moro; Rodrigues, 2021; BNDES, 2023b, s/p).

As concessões em geral e as concessões precedidas de obra pública são estabelecidas com pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para desempenho. As concessões caracterizam-se pela exclusividade na prestação de serviço; necessidade de investimento do parceiro; e por ser onerosa e de longo prazo. Quanto às concessões precedidas de obra pública, destaca-se que nestas a remuneração do concessionário não ocorre pelo Poder Público, mas, por exemplo, via contribuições de melhoria, exploração da prestação de serviço público e exploração comercial das utilidades que a obra permite (Moro; Rodrigues, 2021). De acordo com o MMA (2020, s/p),

> A concessão de serviços de apoio à visitação tem como objetivo o desenvolvimento e a implementação de melhorias nas infraestruturas e atividades de visitação em unidades de conservação federais, por meio da atração de investimentos privados, ampliando e aperfeiçoando a visitação em unidades de conservação e promovendo melhorias nos serviços oferecidos aos visitantes. A concessão é um contrato de prestação de serviços firmado entre o ICMBio e um parceiro privado que, por tempo determinado, deverá investir na melhoria da prestação de serviços de apoio ao visitante.
>
> Os projetos de concessão visam aumentar o fluxo turístico, assim como o tempo de permanência do visitante na unidade, enriquecendo a experiência de visitação mediante implantação de melhorias nas estruturas existentes, além de ampliar a diversidade de equipamentos e serviços turísticos oferecidos, adequando-os ao meio natural para garantir o mínimo impacto. Dessa forma, busca-se estimular o aproveitamento do potencial turístico da unidade visando sua conservação, manutenção e valorização por meio de ações de recreação, lazer, serviços de apoio à visitação e educação ambiental, além de oferecer aos visitantes serviços e informações de qualidade, mantendo as infraestruturas em bom estado de funcionamento e segurança.

As concessões podem, portanto, ser empregadas para a exploração turística das UCs pela iniciativa privada. O modelo de negócios predominante para as concessões de parques está centrado no uso público, na oferta de infraestrutura, atrações e serviços turísticos destinados ao público em geral, conforme as diretrizes do zoneamento territorial, estabelecido no plano de manejo ou em documentos correlatos (BNDES, 2023b, s/p).

As principais normas jurídicas que regulamentam as concessões de serviços de apoio à visitação em UCs no Brasil incluem a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões e Permissões); e a Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007 (Lei de criação do ICMBio), devido a alterações introduzidas pela Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018. Assim, no âmbito federal, a Lei n.º 11.516/2007 passou a estabelecer a viabilidade da concessão de UCs sob a responsabilidade do ICMBio para atividades turísticas e educacionais, mediante a realização de processo licitatório, conforme estipulado pela Lei n.º 8.987/1995. A Lei n.º 13.668/2018, impulsionou o empenho institucional na implementação das concessões (CGU, 2019) ao determinar em seu Art. 14-C que:

> 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 n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Brasil, 2018).

O TCU assevera que a concessão para a exploração de atividades de uso público em UCs passou a ser legalmente prevista apenas a partir da edição da referida lei:

> Cumpre destacar que somente com a edição da Lei 13.668/2018, que alterou a Lei 11.516/2007, é que foi legalmente prevista a possibilidade de 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 8.987/1995 (TCU, 2022b, s/p).

A Controladoria-Geral da União (CGU, 2019) e o TCU (2021) ressaltam que a modificação legislativa efetuada pela Lei n.º 13.668/2018 não constitui um marco regulatório ou estratégico para as concessões de uso público nas UCs federais, mas, sim, uma autorização legal para tais concessões. Não há uma definição legal e formal dos objetivos, diretrizes e resultados esperados com as concessões de uso público, nem uma manifestação do Estado sobre a exploração do patrimônio público natural representado pelas UCs, com metas, indicadores, objetivos e restrições. Consequentemente, os contratos

de concessão têm sido celebrados na ausência de um marco regulatório e estratégico específico para tanto.

Por sua vez, a Lei n.º 11.079/2004 incluiu como modalidade de concessões as parcerias público-privadas (PPP), que representam uma nova forma de concessão de serviços públicos. Em 2016, com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), a Lei n.º 13.334, de 13 de setembro, passou a normatizar os projetos de concessões em UCs federais que venham a ser qualificados no âmbito do programa. Uma vez no PPI, os projetos passam a ser tratados como prioridade nacional nas esferas municipais, estaduais e federal (mais detalhes serão abordado nas próximas seções).

No âmbito infralegal, a Instrução Normativa (IN) n.º 9, de 13 de julho de 2018, alterada pela IN n.º 17, de 7 de novembro de 2018, regulamenta a política de concessões quanto ao planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão. A referida norma determina o fluxo de trabalho demandado para a efetivação das concessões, as competências concernentes à fiscalização e ao monitoramento dos contratos e as instâncias decisórias colegiadas (CGU, 2019).

Já em 2021, foi publicada a Portaria ICMBio 289, de 3 de maio, dispondo sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas UCs federais, a qual define concessão como

> O contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular, por tempo determinado, a execução e/ou operação de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais, para que o faça em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante preço público pago pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente do objeto do contrato (ICMBio, 2021a, Art. 7).

Dando sequência à estruturação do ICMBio para atuação na temática, no início de 2024 foi publicada a IN n.º 4/2024/Gabin/ICMBio, de 15 de fevereiro, a qual estabelece as diretrizes e procedimentos para a gestão dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs federais (processo n.º 02070.014949/2023-93). A fiscalização dos contratos de concessão em vigor, e que iniciaram antes da publicação desta IN, deverá ser ajustada conforme os parâmetros do documento.

A IN define que, entre outros, a Divisão de Apoio à Fiscalização das Delegações (DAFI) terá entre suas atribuições o suporte técnico e operacional para as atividades de fiscalização dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação nas UCs federais; a aprovação dos Planos Operacionais de Fiscalização dos contratos elaborados anualmente pelas Coordenações de Fiscalização e Acompanhamento de Contratos (CFAC); a elaboração

do Plano Anual Consolidado de Fiscalização das Concessões; o preparo do Relatório Anual de Concessões (RAC); e o acompanhamento e apoio às análises dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão (MMA; ICMBio; Gabin, 2024).

O Quadro 8 resume o exposto considerando estes como os principais instrumentos legais no que tange às concessões de apoio ao uso turístico dos parques nacionais brasileiros. Adicionalmente, um conjunto mais amplo de instrumentos que orientam as modalidades de concessões em nível federal é apresentado no Apêndice A. Nas esferas municipal e estadual, é necessário que o poder concedente disponha de respaldo jurídico semelhante para a implementação bem-sucedida de parcerias público-privadas com essa finalidade (BNDES, 2021; Moro; Rodrigues, 2021).

QUADRO 8 - PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS REFERENTES ÀS CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS EM PARQUES NACIONAIS

Instrumentos legais	**Detalhamento**
Lei n.º 8.987/1995 (Lei de Concessões)	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Artigo 3º da Lei n.º 9.985/2000 (Lei do Snuc)	Autoriza a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços originados ou desenvolvidos a partir de UCs, mediante autorização do órgão gestor e o pagamento por parte da entidade que realiza a exploração.
Artigo 25 do Decreto n.º 4.340/2002 (Regulamenta o Snuc)	Afirma que "é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade".
Lei n.º 11.516/2007 (Lei de criação do ICMBio)	Prevê e autoriza legalmente a concessão para a exploração de atividades de uso público em UCs, a partir do artigo 14-C inserido pela Lei n.º 13.668/2018.
Instrução Normativa ICMBio n.º 9/2018, alterada pela Instrução Normativa n.º 17/2018	Regulamenta a política de concessões quanto ao planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão.
Instrução Normativa ICMBio n.º 4/2024	Estabelece as diretrizes e os procedimentos para a gestão dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs federais

FONTE: A autora (2024).

Dado o contexto, a CGU considerou, ainda em 2019, que, apesar da ausência de um marco regulatório formal que estabeleça o programa de concessões como uma política pública para parcerias ambientais na administração das áreas de uso público das UCs, o programa encontra respaldo legal e possui um processo operacional claramente definido dentro do escopo do ICMBio (CGU, 2019).

De todo modo, a despeito da legalidade e do ordenamento jurídico que orienta o estabelecimento de empreendimentos turísticos privados e com fins de lucro, de pequeno a grande porte, em parques nacionais, é importante analisar atentamente o sentido e os efeitos

do crescimento dessa estratégia tanto para a conservação como para a qualidade do turismo, da educação ambiental e da inclusão significativa da população local na repartição dos benefícios das atividades turísticas nestas UCs. Os interesses públicos e privados podem parecer os mesmos quanto à conservação do meio ambiente, seja devido à sua própria missão, como no caso do ICMBio e do MMA, ou por interesse na manutenção da fonte de lucros, no caso das empresas privadas. Porém, uma vez que, na essência, os objetivos são diferentes, pode ser inviável o cruzamento de linhas que seguem sentidos opostos, já que a razão da conservação deveria ser a diminuição do consumo, dada a limitação de recursos e da capacidade de resiliência do planeta. Enquanto o objetivo das empresas capitalistas é gerar mais necessidades de consumo e gastos cada vez maiores visando o lucro.

O fato de ser contraditória a busca por convergência de interesses entre a conservação ambiental e o ingresso de grandes corporações capitalistas em UCs ressalta a importância de uma abordagem cuidadosa e crítica na verificação de em qual sentido está se dando esse processo, na prática, para além do discurso. Dessa maneira, no próximo subcapítulo, será descrito e explorado o histórico do programa de concessões voltadas à prestação de serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais brasileiros.

8.2 ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES EM UCS FEDERAIS

O processo de desenvolvimento do programa de concessões público-privadas em parques nacionais é formado por distintas fases, projetos, governos e embates relacionados, que serão descritos e analisados a seguir a fim de investigar se, e de que maneira, a neoliberalização da conservação voltada ao turismo está se materializando no Brasil. Nesse sentido, serão apresentados dados e informações desde a primeira concessão, em 1999, até o leilão para o mais recente contrato, em fevereiro de 2024. Dessa forma, pretende-se contribuir para a documentação e descrição do programa como um todo e dos seus diferentes projetos, bem como identificar suas fases diversas.

8.2.1 “Oportunidades de negócios”: os parques entram na mira da iniciativa privada na década de 1990

O ideário liberal alcançou a hegemonia em várias partes do mundo no fim da década de 1980, quando já havia sido adotado em diferentes países e possuía muitos adeptos também no Brasil. O Consenso de Washington, originado de um seminário organizado em

1989 pelo professor John Williamson, do *Institute for International Economics* (IIE) de Washington, delineou os princípios básicos do modelo liberal a serem adotados por vários países, incluindo alguns da América Latina. Os pontos centrais incluíam "disciplina fiscal", ajuste fiscal com ênfase na redução de despesas, diminuindo o gasto em serviços públicos como saúde, educação, transporte etc. e liberando dinheiro para garantir o pagamento da dívida externa, reforma tributária para aumentar a arrecadação, liberalização financeira a favor do capital externo e lhes garantindo maiores lucros, desproteção da produção nacional mediante taxas de câmbio "realistas", abertura comercial e remoção de restrições ao investimento estrangeiro, privatização de empresas, serviços e bens públicos, desregulamentação trabalhista implicando perda de direitos, informalização do trabalho, enfraquecimento de sindicatos e baixa salarial, e respeito aos direitos de propriedade intelectual (Mantega, 2001).

Esse consenso foi impulsionado por forças internacionais poderosas, como os governos dos Estados Unidos e da Inglaterra e instituições como o FMI e o Banco Mundial, que pressionaram por reformas econômicas em países "subdesenvolvidos" como parte da renegociação da dívida externa, que havia crescido desmedidamente por ter sido contraída com oferta de dinheiro barato, mas com juros ajustáveis, que depois subiram significativamente, tornando-se impagável. A ideologia por trás do Consenso de Washington argumentava que a intervenção excessiva do Estado na economia inibia a eficiência e a competitividade, levando a desequilíbrios macroeconômicos. Suas/eus defensoras/es esperavam que as reformas liberais levassem a uma alocação mais eficiente de recursos, aumento da competitividade das empresas locais e redução da inflação. No Brasil, essas políticas foram abraçadas pelas forças políticas que venceram as eleições de 1989, 1994 e 1998, compartilhando a visão liberal (Mantega, 2001).

Nesse cenário foi criado o Programa Nacional de Desestatização, em 1990 (Lei Federal n.º 8.031, de 12 de abril) (Brasil, 1990), no governo federal de Fernando Collor (1990 a 1992). Posteriormente, o programa foi alterado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), em 1997, com a Lei n.º 9.491, de 9 de setembro (Brasil, 1997). Os objetivos estabelecidos para o programa foram: transferir para a iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, contribuir para a reestruturação econômica do setor público, permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das

prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais. Diante desse contexto, a reforma administrativa gerencial que se sucedeu nos anos 1990 e suas propostas de descentralização, desestatização e terceirização impactaram diferentes políticas públicas, incluindo aquelas na área ambiental (Rodrigues; Godoy, 2013). Sendo assim, alinhado aos princípios neoliberais, teve início o programa federal de repasse dos parques nacionais brasileiros para a gestão da iniciativa privada.

Neste cenário, a primeira concessão de turismo em um parque federal foi realizada em 1998, passando à iniciativa privada o Parque Nacional do Iguaçu, "o mais lucrativo do país" (Folha On Line, 1998), ainda que sem integrar o Programa Nacional de Desestatização naquele momento. Desde então, houve um crescimento significativo dessa modalidade de concessões no Brasil, com um notável aumento em sua frequência a partir de 2015 (BNDES, 2021) e aceleração a partir de 2020 (Acocella; Rotta, 2020). "Um movimento, aliás, que nos últimos anos tem ganhado força tanto pelo número de iniciativas quanto pela qualidade crescente dos projetos", defendeu o então diretor-presidente do Instituto Semeia em seu artigo na revista Veja Mercado (Pieroni, 2022).

Localizado no oeste do estado do Paraná, na região de fronteira com o Paraguai e a Argentina, o Parque Nacional do Iguaçu foi criado em 1939, e é o segundo mais antigo do Brasil. O parque abriga as Cataratas do Iguaçu e protege 185.262 hectares do bioma Mata Atlântica, sendo considerado patrimônio mundial natural pela Unesco desde 1986 e uma das Sete Maravilhas Naturais do Mundo desde 2012. Títulos esses compartilhados com o Parque Iguazú, no lado argentino (ICMBio, 2024a).

O aviso da referida licitação foi publicado no Diário Oficial da União, em 18 de agosto de 1998, e, em 22 de dezembro de 1998, foi assinado o contrato entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão gestor das UCs federais à época, e o Consórcio Satis, formado por cinco empresas da Bahia e do Paraná e representado pela Soifer Participações Ltda, empresa acionista majoritária do consórcio[19] (Folha On Line, 1998; Instituto Semeia, 2023).

O objeto do contrato voltava-se à concessão de uso de área para implantação, operação, administração, manutenção, conservação, modernização e exploração econômica de centro de visitantes, terminal de passageiros, transporte horizontal de visitantes e estacionamento de veículos. O contrato, com prazo de 15 anos, prorrogável por mais 15, obteve investimento inicial de R$ 20 milhões. O consórcio visava, no mínimo, dobrar o

[19] De acordo com o Grupo Cataratas S.A., um grupo de investidoras/es se uniu para concorrer à concessão de serviços no Parque Nacional do Iguaçu, dando início à gestão da Cataratas do Iguaçu S.A.

faturamento anual do parque, que era de R$ 5 milhões em 1998. O contrato previa destinação ao Ibama de 11% do valor arrecadado com a venda de ingressos, o qual custava R$ 6 cada, e de 5% da totalidade do faturamento bruto com a venda de produtos e serviços relativos ao parque. A partir da concessão, o Ibama previa que o número de turistas aumentasse de 2,5 mil para 8 mil por dia, e que fosse ampliado o tempo de permanência de visitantes com a criação de novos atrativos (Folha On Line, 1998). Em 9 de outubro de 2000, foi editado o primeiro termo aditivo ao contrato, transferindo a concessão do Consórcio Satis para a empresa Cataratas do Iguaçu S.A.

Menos de um mês depois da assinatura do contrato de concessão do Parque Nacional do Iguaçu, no início de 1999, foi divulgado o programa do governo federal intitulado "Parques Nacionais: Oportunidades de Negócios", desenvolvido em parceria entre o Ibama, o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e a Associação Brasileira de Agências de Viagens (Abav) (FIGURA 3). Com o intuito de estimular investimentos privados nos parques nacionais, este projeto pretendia entregar outras 14 unidades a empresas privadas em pouco tempo. Pelo acordo, a Embratur desenvolveria uma campanha publicitária voltada à popularização dos parques nacionais brasileiros em âmbito nacional e internacional. O papel da Abav seria incluir as UCs nos roteiros turísticos nacionais em trabalho com as operadoras de turismo. Quanto ao Ibama, este estaria à frente das então chamadas terceirizações de serviços (Folha do Meio Ambiente, 1999).

À época, o diretor de Ecossistemas do Ibama, Ricardo Soavinski, afirmou: "Faremos uma licitação pública para determinar como essas áreas poderão ser exploradas" (Goulias, 1999, p. 19). O Brasil dispunha então de 40 parques nacionais, sendo 21 abertos à visitação, mas com melhorias necessárias em questão de estrutura para tanto, apesar do investimento de US$ 40 milhões em infraestrutura entre 1995 e 1999, recebidos de bancos internacionais. Para Ricardo Soavinski, um parque só poderia ser viável havendo infraestrutura próxima de qualidade, como estradas, hotéis, aeroportos, meios de hospedagem, serviços de alimentação, lojas e serviços para visitantes.

A proposta visava o desenvolvimento de polos de ecoturismo na região das UCs, atraindo mais turistas e de modo que os parques se tornassem uma "marca registrada do País", de acordo com Soavinski (Goulias, 1999, p. 19). Os 14 parques a participar da primeira etapa de licitação estavam distribuídos nas cinco regiões, sendo um na região Norte, dois na região Centro-Oeste e dois na região Sul, e outros três na região Sudeste e três na região Nordeste (QUADRO 9). Os investimentos previstos totalizavam US$ 100 milhões e a expectativa era de geração de cinco mil empregos diretos (Goulias, 1999).

FIGURA 3 - VEICULAÇÃO NA MÍDIA A RESPEITO DO PROJETO "PARQUES NACIONAIS: OPORTUNIDADES DE NEGÓCIO"

TERÇA-FEIRA, 19 DE JANEIRO DE 1999 VIAGEM O ESTADO DE S.PAULO - G19

AVENTURA ESPECIAL

Iniciativa privada vai explorar parques

Parque Nacional de Aparados da Serra, no Rio Grande do Sul: entre os 14 incluídos na licitação pública prevista para março

Paula Magenta/AE

Projeto desenvolvido em parceria com Ibama, Embratur e Abav permitirá que empresários invistam em 14 áreas de proteção ambiental, para melhorar a infra-estrutura turística

MITSI GOULIAS

Se o cronograma do projeto Parques Nacionais – Oportunidades de Negócios for cumprido à risca, a partir de março o cenário começará a mudar nos parques nacionais brasileiros, com mais facilidades para os turistas, como restaurantes, pousadas e oferta de passeios. Desenvolvido numa parceria da Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo), do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e da Associação Brasileira de Agências de Viagens (Abav), o programa visa a estimular investimentos da iniciativa privada nos parques nacionais brasileiros. "Faremos uma licitação pública para determinar como essas áreas poderão ser exploradas", diz Ricardo José Soavinski, diretor de Ecossistemas do Ibama.

Dos 40 parques existentes no Brasil, 21 estão abertos à visitação, mas o próprio representante do Ibama reconhece que ainda há muito a ser feito, especialmente do ponto de vista turístico. As condições de alguns parques melhoraram nos últimos quatro anos, quando o Brasil recebeu US$ 40 milhões de bancos internacionais, aplicados em obras de infra-estrutura. Alguns estão em situação mais favorável do que outros, como os do Iguaçu (PR) e Chapada dos Veadeiros (GO).

Pólos ecoturísticos – Soavinski argumenta que é preciso pensar não apenas nos parques nacionais, mas na região em que eles estão inseridos. "Um parque só é viável quando há boa infra-estrutura por perto, com estradas, aeroportos, hotéis, restaurantes, lojas e serviços para os visitantes", explica. Ele acredita que, quando a maioria dos parques estiver estruturada seguindo o conceito de pólo ecoturístico, extensivo às cidades vizinhas, o Brasil atrairá mais visitantes, inclusive estrangeiros. "Os parques poderão virar uma marca registrada do País."

Numa primeira etapa, a licitação será aberta para investimentos em 14 parques. Estima-se que o montante chegará a US$ 100 milhões e gerarão 5 mil empregos diretos. Para o vice-presidente do Instituto de Ecoturismo do Brasil (IEB), Ricardo Magalhães, a iniciativa é louvável, ainda que atrasada.

De acordo com Magalhães, o principal problema enfrentado pelos parques é a demora na finalização dos planos de manejo, que estipula as estratégias de atuação na área. "Isso é básico para o desenvolvimento do ecoturismo na região", explica o vice-presidente do IEB. "No caso dos parques mais antigos, o plano de manejo leva 20 anos para ser feito e, quando fica pronto, já está totalmente desatualizado."

ESTUDOS PREVÊEM CRIAÇÃO DE 5 MIL EMPREGOS

■ *Informações no Ibama: (061) 316-1079.*

Passes facilitarão visita

A Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo) está empenhada em popularizar os parques nacionais brasileiros. Até o fim do mês será lançado o Ecopasse, parceria formada com a TAM e a Visa. Trata-se de um passe aéreo com tarifário diferenciado, com preço entre US$ 250 e US$ 500, que permitirá visitar entre dois e cinco destinos turísticos, todos abrangendo os parques nacionais brasileiros.

Ao comprar o Ecopasse, o turista também vai adquirir ingressos para os parques e poderá, ainda, beneficiar-se das promoções de restaurantes e hotéis credenciados pelo cartão Visa.

Além disso, logo depois do carnaval a Embratur vai lançar uma ampla campanha publicitária, em âmbito nacional, para divulgar aos brasileiros algumas das belezas naturais do País. A idéia é concentrar os esforços nos meses de baixa estação para promover os parques como destino turístico.

As peças da campanha serão vistas e ouvidas em rádio, televisão, revistas, folhetos e cartazes. Numa segunda etapa, a Embratur pretende divulgar os parques brasileiros entre empresários de turismo do exterior. **(M.G.)**

FONTE: Goulias (1999, p. 19).

Também em 1999, o Ibama divulgou o documento "Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação", como uma ferramenta para a integração do setor privado nos parques nacionais (Ibama; GTZ, 1999[20] *apud* Pasquali, 2006; Rodrigues; Godoy, 2013). Conforme proposto neste, a terceirização dos serviços refere-se a sua prestação descentralizada e indireta, realizada por meio das modalidades de concessão, permissão e autorização (Rodrigues; Godoy, 2013).

O documento destaca que, no contexto das UCs, a tendência de privatização se reflete principalmente na pressão pelo uso de áreas específicas acessíveis a visitantes, visando proporcionar condições e infraestrutura adequadas para atender com segurança e qualidade às suas necessidades. E que, portanto, é essencial estabelecer diretrizes e critérios que orientem a exploração desses serviços. Assim, o objetivo deste documento é fornecer

[20] IBAMA; GTZ. **Marco conceitual das terceirizações administrativas em unidades de conservação.** Elaboração: ROCKTAESCHEL, Benita Maria. Brasília, 1999.

parâmetros para a exploração de serviços e atividades nas UCs federais, especialmente no que diz respeito à exploração por terceiros. Tendo em vista que a principal missão das UCs é preservar e conservar os recursos naturais e a biodiversidade, defende-se como uma decisão lógica terceirizar a exploração dos demais serviços (Pasquali, 2006).

O referido marco conceitual propõe uma série de diretrizes e critérios. Ele salienta que, à medida que os parques buscam melhorar suas instalações para atender às demandas das/os visitantes de forma segura e qualitativa, é necessário estabelecer uma estrutura clara para a exploração de serviços e atividades dentro dessas áreas protegidas. Também destaca que uma alternativa para suprir a falta de pessoal, recursos e infraestrutura vinha sendo o sistema de delegação de serviços por meio da terceirização. E que mecanismos como concessões administrativas para a exploração de serviços eram utilizados. O documento afirma que determinadas atividades podem e devem ser realizadas por empresas privadas, que não apenas possuem capacidade operacional e técnica, mas também têm condições e experiência para oferecer serviços de melhor qualidade (Pasquali, 2006).

Ainda segundo o marco conceitual, a renovação e o aprimoramento da infraestrutura de apoio ao turismo por meio de investimentos provenientes do setor privado podem representar a forma mais adequada de financiamento, especialmente diante da insuficiência de recursos públicos para a conservação dos ecossistemas. E a terceirização de serviços tem como objetivo ajustar os padrões de uso, possibilitando a visitantes um acesso ampliado à natureza. O que visa promover a compreensão da importância e da extensão da necessidade de conservação, não apenas das UCs, mas do meio ambiente em que os seres humanos estão inseridos no cotidiano. Nesse ínterim, o objetivo era desenvolver parcerias com o setor privado, aproveitando, em certos casos, os investimentos provenientes desse setor. Para tanto, foram estabelecidos os serviços e as atividades passíveis de terceirização (QUADRO 10) (Pasquali, 2006).

Oliveira Júnior (2003) explica que, naquele período, o ecoturismo estava considerado como parte do subprograma de Usos Públicos, coordenado pela Diretoria de Ecossistemas (Direc), responsável pela gestão de parques e estações ecológicas no Ibama. Então a Portaria n.º 262, de 9 de novembro de 2000, estabeleceu uma comissão mista de técnicas/os do Ibama e da Embratur para elaborar este subprograma, com prazo até novembro de 2001. E que, de acordo com Lena Freire, técnica do MMA, o objetivo era detalhar o processo de abertura de áreas de conservação para visitação pública, terceirizando os serviços. O intuito era promover o ecoturismo em várias regiões do país onde havia parques nacionais, criticados pelo empresariado por permanecerem fechados.

Ainda segundo Oliveira Júnior (2003), de acordo com Lena Freire, responsável pela elaboração do "Plano de Ação para o Ecoturismo e Uso Público em Unidades de Conservação", este oferecia oportunidades de negócios em parques e propunha uma estratégia para acelerar o uso dessas áreas. O autor afirma que o superintendente do Ibama em São Paulo, Wilde Góes, argumentou que terceirizar os serviços dos parques nacionais democratizava os atrativos, tornando áreas naturais anteriormente proibidas disponíveis para a sociedade. No entanto, este posicionamento levantou questionamentos desde o princípio, visto que, com a concessão, uma das primeiras medidas adotadas é a cobrança de serviços, incluindo a entrada nos parques, o que tende a possibilitar o acesso apenas às classes sociais com maior poder aquisitivo, ou seja, seleciona o público.

Oliveira Júnior (2003) considera que a proposta de terceirização elaborada pelo Ibama foi impulsionada por três principais fatores. Primeiramente, houve uma mudança de concepção dentro do governo federal em relação aos espaços protegidos, indicando que estes não deveriam mais permanecer intocados, mas abertos à visitação. Em segundo lugar, essa proposta surgiu de uma perspectiva pragmática, baseada na ideia de que as áreas protegidas precisam gerar recursos para se autofinanciarem devido à constante escassez de recursos para sua gestão. Em terceiro lugar, a questão foi enquadrada na visão neoliberal de um Estado mínimo, que sugere o afastamento do governo de atividades consideradas rentáveis pelo setor empresarial.

No entanto, desde o princípio, a terceirização não foi amplamente aceita, vista por muitos como um retrocesso na política de conservação brasileira. Nessa perspectiva, propunha-se que não se apoiasse a terceirização dos serviços sem considerar os interesses das comunidades locais, a conservação ambiental, as ONGs envolvidas e também as pessoas visitantes. As propostas de membros da sociedade civil ligados ao ecoturismo voltavam-se à gestão compartilhada entre a população local, o governo e o empresariado, por meio de um processo licitatório que incluísse compromissos mútuos das partes envolvidas. Uma abordagem mais crítica contra a terceirização dos serviços relacionados à visitação em todas as suas formas também era defendida, argumentando-se que o patrimônio natural é público e não deve ser privatizado (Oliveira Júnior, 2003).

Contudo, em janeiro de 2001, o então ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, justificou: "Não temos recursos para administrar todos os parques" e, a despeito das críticas, o programa avançou (Luiz, 2001). No intuito de torná-lo viável, o Ibama estabeleceu um convênio com a Fundação Universidade Federal do Paraná (Funpar) para que a instituição elaborasse um edital de terceirização de 16 dos então 44 parques nacionais

(Oliveira Júnior, 2003). A lista divulgada em 2001 ampliava em duas UCs a quantidade e modificava aquela divulgada dois anos antes (Luiz, 2001) (QUADRO 9).

QUADRO 9 - PARQUES INSERIDOS NO PROJETO "PARQUES NACIONAIS: OPORTUNIDADES PARA NEGÓCIOS" (IBAMA, EMBRATUR E ABAV), EM 1999 E 2001

Região de localização	Parques nacionais inseridos em 1999	Parques nacionais inseridos em 2001
Norte	1 do Jaú (AM)	1 do Jaú (AM)
		2 da Serra do Divisor (AC)
Centro-Oeste	2 de Brasília (DF)	3 de Brasília (DF)
	3 do Araguaia (TO)	
		4 da Chapada dos Guimarães (MT)
		5 das Emas (GO)
		6 da Chapada dos Veadeiros (GO)
Sul	4 Aparados da Serra (RS)	7 Aparados da Serra (RS)
	5 da Lagoa do Peixe (RS)	
Sudeste	6 de Itatiaia (RJ)	8 de Itatiaia (RJ)
	7 da Tijuca (RJ)	
	8 Serra dos Órgãos (RJ)	9 Serra dos Órgãos (RJ)
	9 do Caparaó (MG)	10 do Caparaó (MG)
		11 da Serra do Cipó (MG)
Nordeste	10 Sete Cidades (PI)	12 Sete Cidades (PI)
	11 Ubajara (CE)	13 Ubajara (CE)
	12 Marinho de Fernando de Noronha (PE)	14 Marinho de Fernando de Noronha (PE)
	13 Marinho de Abrolhos (BA)	15 Marinho de Abrolhos (BA)
	14 Monte Pascoal (BA)	
		16 da Serra da Capivara (PI)

FONTE: Goulias (1999); Luiz (2001).

QUADRO 10 - SERVIÇOS E ATIVIDADES PASSÍVEIS DE TERCEIRIZAÇÃO SEGUNDO O "MARCO CONCEITUAL E DIRETRIZES PARA TERCEIRIZAÇÕES ADMINISTRATIVAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO" PARA A INTEGRAÇÃO DO SETOR PRIVADO

1. Alimentos e bebidas: restaurantes, lanchonetes, bares, cafés, máquinas de autoatendimento etc.
2. Meios de hospedagem: hotéis, pousadas, alojamentos, abrigos, camping, camping selvagem, casas, chalés, cabanas
3. Transporte: todos os tipos de transporte
4. Atividades esportivas
5. Serviços e/ou atividades de apoio: lojas para vendas de materiais e equipamentos, aluguel de veículos e outros; mirantes, banheiros, chuveiros, estacionamentos, trilhas, passeios terrestres, marítimos, fluviais e aéreos
6. Arrecadação de ingressos e pedágios
7. Marketing e publicidade
8. Exploração e uso de imagens
9. Eventos e exposições
10. Atividades de pesquisa científica
11. Segurança
12. Salvatagem
13. Manutenção, limpeza e vigilância

FONTE: Pasquali (2006).

Dois anos depois, em 2003, foi apresentado ao Ibama um projeto de concessão no Parque Nacional da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro, por seu administrador Celso Junius e sua administradora Sônia Peixoto. A proposta, alinhada ao modelo já implementado no Parque Nacional do Iguaçu, visava explorar serviços como transporte, por meio de uma

linha de veículos especiais, e turismo, incluindo a revitalização do Hotel das Paineiras. Além disso, a concessionária deveria se responsabilizar pela infraestrutura para visitantes, serviços de limpeza e até mesmo a segurança no local. O licitante, nesse contexto, teria a incumbência de detalhar o projeto, conforme estipulado na proposta (O Globo, 2003).

A sustentação para essa iniciativa baseava-se na comparação da receita e do número de visitantes entre o Parque Nacional da Tijuca e o Parque Nacional do Iguaçu. Apesar de não haver um controle de ingresso em todos os acessos, estimou-se que cerca de 1,5 milhão de visitantes estiveram no Parque Nacional da Tijuca entre janeiro e agosto daquele ano, gerando a receita de R$ 750 mil. No mesmo período, a arrecadação do Parque Nacional do Iguaçu foi oito vezes maior, contabilizando uma receita de R$ 5,4 milhões, com apenas 921 mil visitantes. Celso Junius, na época, destacava a perspectiva de sustentabilidade financeira para o Parque Nacional da Tijuca alegando o seguinte: "No Rio, a gente vive numa penúria sem precisar". Dessa maneira, também Pedro da Cunha e Menezes, diplomata, ex-diretor do parque, defendeu a concessão como "[...] uma maneira eficiente de auditar possíveis evasões de ingresso no Corcovado, única área cujo ingresso atualmente é cobrado no parque. Além disso, vai possibilitar que a administração lucre com o transporte de visitantes" (O Globo, 2003, s/p). De todo modo, a proposta não se efetivou naquele momento, mas anos depois, como será apresentado adiante.

No ano de 2007, o grupo britânico Orient-Express, proprietário do renomado hotel Copacabana Palace, no Rio de Janeiro (RJ), foi oficialmente anunciado como o vencedor da licitação para arrendamento do Hotel das Cataratas, localizado exclusivamente dentro do Parque Nacional do Iguaçu. O grupo comprometeu-se a efetuar pagamentos mensais à União no valor de R$ 868 mil pelo acordo, ao longo de um período de 20 anos. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pelo empreendimento, passou a receber 50% desse montante, enquanto os 50% restantes foram destinados ao Ibama, gestor do parque. Conforme declarado pelo diretor do Orient-Express no Brasil, Philip Carruthers, à Folha de Londrina (2007), o grupo pretendia realizar investimentos de modo a superar significativamente o valor mínimo estipulado no edital de licitação, de R$ 25 milhões, comprometendo-se a investir cerca de R$ 40 milhões na reforma do hotel, na construção de ciclovia, na troca da rede elétrica por uma rede subterrânea ao longo de 11 km e no apoio à pesquisa sobre as onças pintadas (*Panthera onca*) e pardas (*Puma concolor*) (Folha de Londrina, 2007; MMA, 2008).

O Hotel das Cataratas é o único situado no interior do Parque Nacional do Iguaçu, em frente a cachoeiras. Sua inauguração ocorreu em 4 de outubro de 1958, sob a presença

dos presidentes Juscelino Kubitschek, do Brasil, e Alfredo Stroessner, do Paraguai. O hotel havia sido operado pela rede Tropical Hotels & Resorts Brasil a partir de sua inauguração, totalizando um período de 49 anos. Esta rede hoteleira foi utilizada como garantia de empréstimos concedidos pela Varig junto ao Banco do Brasil, uma situação que posteriormente resultou em questões judiciais (Agência Estado, 2007).

Com a criação do ICMBio, em 2007, o contrato de concessão do Parque Nacional do Iguaçu foi transferido do Ibama para este, em um segundo termo aditivo. Em 26 de junho de 2009, o terceiro termo aditivo do contrato ampliou sua vigência para 2020 e o percentual de remuneração mensal da concessionária à concedente para 6% do faturamento total bruto (Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2019).

Houve críticas durante as concessões no Iguaçu, denominando-as de privatizações, segundo declaração de Ricardo Soavinski quando, em 2010, era então diretor de UCs do ICMBio. Mas, conforme ele explica, há um percurso extenso para uma licitação pública, a qual demanda uma equipe treinada, planos de manejo com a definição de zoneamento e orientações quanto à visitação; estudo de capacidade de suporte e programa de uso público; análise de viabilidade econômica da empresa privada, e do retorno financeiro para esta, para a UC e para o ICMBio. E que somente então são elaborados os editais e procede-se à licitação. No passo seguinte, o vencedor ou a vencedora assina um contrato detalhado, cujo cumprimento será monitorado e cobrado (Clark, 2010). A título de reflexão, observa-se que não foram mencionados pelo ex-diretor estudos de impacto social ou ambiental, consultas públicas ou processos participativos neste processo de licitação ou no monitoramento dos contratos e de seus resultados.

A concessão do Iguaçu marcou a primeira fase no histórico da entrada da iniciativa privada nas UCs públicas do país. O aumento expressivo do número de visitantes e o consequente montante de recursos gerados a partir daí passaram a despertar a ambição de crescimentos ainda mais volumosos na própria UC e também motivou considerar o caso como modelo a ser seguido em outros parques nacionais. A fase seguinte, então, é caracterizada pela estruturação do programa nacional voltado às concessões das UCs ao setor privado e à entrada do capital estrangeiro neste "promissor mercado de ativos verdes".

8.2.2 "Turismo nos Parques" e "Plano de Concessões": a estruturação do programa nacional

No ano de 2006, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado por

MMA, ICMBio, MTur e Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur[21]). O grupo elaborou o "Plano de Ação para Estruturação e Promoção do Turismo nos Parques Nacionais". O documento explicitou a atuação e as prioridades de cada instituição envolvida, além de uma "visão crítica, objetiva e coerente sobre a relação entre as etapas de planejamento, estruturação e promoção do turismo nos Parques Nacionais". Além disso, definiu prioridades para 25 destas UCS (MMA *et al*., 2008, p. 6).

As UCs selecionadas, assim como os municípios e regiões abrangidos, encontravam-se em diferentes estágios de desenvolvimento do turismo. Algumas estavam nas fases iniciais de planejamento, outras já haviam alcançado estágios mais avançados na estruturação da visitação (MMA *et al*., 2008). Diante disso, o planejamento voltou-se à priorização dos parques que seriam estruturados primeiramente. Como resultado dessas ações, em 13 de setembro de 2008, já no segundo mandato do presidente Lula (2007 a 2010), o MMA, o ICMBio, o MTur e a Embratur lançaram o "Programa de Turismo nos Parques", visando estruturar e promover o turismo. Entre seus objetivos, encontravam-se:

> - Implementar e qualificar a infraestrutura mínima e os serviços de apoio ao turismo nos Parques e em suas áreas de influências (municípios e região).
> - Dinamizar a economia local e as alternativas de trabalho vinculadas aos serviços de apoio ao turismo.
> - Aumentar o número de visitantes nos Parques.
> - Aproximar a sociedade da natureza e aumentar o apoio público para conservação das áreas protegidas;.
> - Incrementar as alternativas financeiras para a manutenção e a gestão do turismo nos Parques.
> - Incentivar o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis.
> - Elaborar estratégias para promoção do turismo dos Parques para os públicos interno e externo.
> - Conhecer o perfil do visitante dos Parques e analisar a relação entre a dinâmica do turismo no País e sua repercussão nessas Unidades de Conservação.
> - Divulgar as lições aprendidas nos Parques para as outras áreas protegidas (MMA *et al*., 2008, p. 6).

De maneira adicional, o programa considerou que a estruturação das UCs deveria ser consonante à implementação de infraestrutura de apoio ao turismo e à promoção turística das áreas. Portanto, no intuito de garantir a adequação no atendimento à demanda turística, foram consideradas imprescindíveis as ações subsequentes:

> - Fortalecer a equipe responsável pelas atividades de visitação e turismo nos Parques.
> - Assegurar a implementação de infraestrutura mínima nos Parques: sede administrativa, portaria, centro de visitantes, sinalização e trilhas de acesso aos principais atrativos do Parque.

[21] O órgão mudou de nome e função ao longo do seu histórico.

- Estruturar os municípios com infraestrutura mínima, considerando o menor impacto ambiental e a adoção de tecnologias alternativas.
- Assegurar recurso financeiro de fonte orçamentária compatível com as demandas para a implementação dos Parques.
- Estabelecer parcerias com a iniciativa privada e sociedade civil para a gestão sustentável dos roteiros turísticos que envolvem os Parques.
- Fortalecer a capacidade das comunidades locais para sua participação no desenvolvimento do turismo (MMA *et al*., 2008, p. 7).

Ou seja, com a ação integrada das pastas de meio ambiente e turismo, o planejamento voltado à visitação e à atividade turística visou a estruturação também da gestão das UCs e dos municípios em que estas se localizavam, recursos financeiros, parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil com foco nos roteiros turísticos que abrangessem as unidades e apoio às comunidades locais para que essas pudessem ser parte do desenvolvimento turístico a partir dos parques nacionais.

Inicialmente, foram escolhidos seis parques nacionais para priorização de investimentos e desenvolvimento de ações coordenadas: Aparados da Serra (RS e SC), Chapada dos Veadeiros (GO), Serra dos Órgãos (RJ), Serra da Capivara (PI), Jaú (AM) e Lençóis Maranhenses (MA) (MMA *et al*., 2008). O pacote de medidas previu o investimento público de R$ 28 milhões na estruturação destes parques, sendo R$ 10 milhões provenientes do MTur e R$ 18 milhões do MMA (2008). Além da priorização, o programa "Turismo nos Parques" analisou os investimentos necessários e elaborou os planos de manejo e estudos para compreender o que poderia ser operado pela iniciativa privada, estabelecendo o "Plano de Concessões", considerando esta modalidade necessária para incentivo ao turismo (MMA, 2008; MMA *et al*., 2008; Clark, 2010).

Para a concessão foram priorizados quatro parques em que a atividade turística foi considerada mais "significativa": Iguaçu (PR), Marinho de Fernando de Noronha (PE), Marinho de Abrolhos (BA) e Tijuca (RJ) (MMA, 2008; Clark, 2010). No âmbito do "Turismo nos Parques", princípios básicos foram estipulados para orientar tanto as concessões quanto as permissões e autorizações de serviços: Generalidade, no sentido de atender a todas as pessoas usuárias, indistintamente; Permanência, garantindo a constância na prestação dos serviços; Eficiência, prestando-se serviços quantitativa e qualitativamente adequados; Modicidade, com a prática de preços justos, ao alcance das pessoas usuárias; e Cortesia, com bom tratamento do público (MMA *et al*., 2008).

O objetivo de ampliar a visitação nas UCs era antigo, mas esbarrava na necessária disponibilização de pessoal qualificado e especializado nas atividades de turismo, já que as tarefas relacionadas não são papel do poder público, conforme a fala do ex-diretor do

ICMBio, Ricardo Soavinski, (Clark, 2010). Nesse sentido, Soavinski declarou o seguinte em entrevista a Nathália Clark (2010), para o jornal ((o)) eco:

> Entendemos que o trabalho de organizar estes serviços tem que se dar em conjunto com a iniciativa privada especializada nessas demandas. E é super natural, em qualquer lugar do mundo, identificar as ações que são típicas da iniciativa privada, logicamente com muita responsabilidade e muito critério do ponto de vista técnico, como manda a legislação (Clark, 2010, s/p).

Ainda conforme Soavinski, a estruturação dos parques vinha sendo feita pelo poder público, como na construção de centros de visitantes e postos de informação e controle, mas o uso não era considerado adequado, visto que não havia exposições dentro dos parques, atendentes, lojas de suvenires e lanchonetes, por exemplo (Clark, 2010). Dessa maneira, quando da sua entrevista ao jornal ((o)) eco, em 2010, estavam sendo realizadas melhorias focando o turismo em 40 unidades, sendo 23 prioritárias quanto à qualidade e agilidade dos projetos. Para tanto, os critérios relacionavam-se ao potencial de visitação, especialmente quanto ao número de visitantes e à existência de demanda regional, plano de manejo elaborado, regularização fundiária ao menos parcial, infraestrutura mínima e equipes capacitadas. As ações estavam sendo ampliadas para UCs de uso sustentável como flonas, resex e APAs, mas os parques seguiam sendo prioridade dado o seu expressivo potencial turístico (Clark, 2010).

Seguindo o programa "Turismo nos Parques", em 2007, o MMA informou que o edital de concessão do Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA) buscaria proporcionar às/aos visitantes da unidade um novo sistema de transporte do continente ao arquipélago, mergulhos, observação de baleias jubarte e aves marinhas. O principal objetivo seria recuperar e ampliar o número de visitantes, que recebera cerca de 20 mil pessoas anualmente nos anos 1990, demanda que em 2007 diminuiu para cinco mil (MMA, 2008).

O programa também previu o início dos processos licitatórios para o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE) até o fim de 2008, inicialmente para cobrança de ingressos, trilhas, centro de visitantes, mergulho e passeios náuticos. Quanto ao Parque Nacional da Tijuca (RJ), o governo informou que, a partir da então recente aprovação da revisão do plano de manejo da UC, abriram-se possibilidades para diversas atividades a serem concedidas, entre elas a acessibilidade ao Complexo do Corcovado, com o objetivo de aprimorar a qualidade e a experiência de visitação (MMA, 2008).

No dia 19 de março de 2010, no Rio de Janeiro, foi divulgado o edital de concessão do Complexo Paineiras do Parque Nacional da Tijuca, em evento no antigo prédio do Hotel

das Paineiras, localizado na UC. O edital previa uma obra de três anos para transformar a área em um espaço de visitação “moderno”, um complexo contemplando serviços como hotelaria, centro de convenções, transporte rodoviário, estacionamentos, restaurantes, lojas, salas de exposição e centros culturais. Na data, o então ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, presente no evento, afirmou: "o projeto é um presente para a cidade". Nas palavras do ex-ministro, iniciativas desse tipo visam fomentar o turismo em parques nacionais e promover a terceirização de determinados serviços, como os de hotelaria e de alimentos e bebidas. Durante o evento, o Serviço de Patrimônio Nacional (SPN), transferiu a posse do parque para o ICMBio. Com aporte financeiro de R$ 40 milhões e concessão de 20 anos, previa-se que o complexo se configuraria como uma alternativa de hospedagem para visitantes na cidade durante a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 (MMA, 2010).

Em 29 de março de 2010, foram então lançados os editais visando concessões dos parques nacionais da Serra dos Órgãos (RJ), Itatiaia (MG e RJ) e Marinho de Abrolhos (BA) (Agência Brasil, 2010). E meses depois, em 21 de junho de 2010, o aviso da concorrência relacionada à concessão de prestação de serviços de apoio à visitação pública do Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha (PE) foi publicada no Diário Oficial da União (Instituto Semeia, 2024a). Em Fernando de Noronha, Abrolhos e Itatiaia houve contestação dos editais de licitação argumentando-se que o processo não proporcionou a participação das comunidades locais e que determinadas medidas poderiam afetar a geração de renda local (Clark, 2010; Oliveira, 2021).

Dois meses depois, em 10 de maio de 2010, realizou-se a entrega dos envelopes das propostas para a licitação do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) que, em 30 de julho de 2010, foi o segundo parque a ser concedido para a segunda empresa a entrar nesse setor no país, a Hope Recursos Humanos Ltda. Até então, a empresa operava exclusivamente nos segmentos de infraestrutura predial, manutenção preventiva e execução de obras, bem como nos mercados de mineração, petróleo e gás. Portanto, estava iniciando no mercado de gestão de parques (Gomes, 2023).

Anos mais tarde, a Hope viria a ser investigada pela Operação Lava Jato ao ser acusada de pagar propina para obter vantagens na Petrobras. A empresa faz parte do Grupo WRR, que, entre 2007 e 2015, prestou serviços à estatal totalizando R$ 4,448 bilhões (Justiça Federal, 2015; Lobianco, 2015). Após a revelação de irregularidades em contratos durante a 17ª fase da Operação Lava Jato, a própria Petrobras conduziu uma investigação e descobriu que a Hope Recursos Humanos estava sendo beneficiada em contratos celebrados com a Diretoria de Serviços havia pelo menos uma década (UOL, 2021). O Ministério

Público do Rio de Janeiro investigou se empresas do WRR foram favorecidas em licitações na Câmara de Petrópolis, a partir de 2010 (Lobianco, 2015; MPRJ, 2018). Os desdobramentos dessas investigações tiveram fortes impactos na empresa e anos mais tarde este e outros contratos de concessão de parques nacionais à Hope foram encerrados, como será apresentado mais à frente neste trabalho.

Quanto à concessão do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), o objeto incluía o uso dos sistemas de cobrança e controle de ingressos, estacionamentos, campings, abrigos de montanha e transporte interno. Porém, quatro anos depois, em 8 de setembro de 2014, foi publicado no Diário Oficial da União o aviso de penalidade do ICMBio à concessionária devido à inexecução do contrato de concessão no valor de R$ 878.609,05, tendo este sido encerrado onze anos depois, em 31 de julho de 2021 (Instituto Semeia, 2024a).

Dando prosseguimento ao programa "Turismo nos Parques", a terceira UC a contar com concessão de serviços e a primeira localizada no sistema Costeiro-Marinho foi o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), também em 2010, em novo contrato com o Grupo Cataratas S.A. Em 21 de junho de 2010, o aviso da concorrência relacionada à concessão foi publicado no Diário Oficial da União. Houve dois adiamentos da abertura dos envelopes: de 23 de agosto para 23 de setembro, e depois para 22 de outubro de 2010. Porém, nesta data, houve a suspensão da concorrência n.º 1/2010 por decisão judicial. Em 9 de novembro seguinte, foi retomado o processo licitatório, com previsão de abertura dos envelopes em 11 de novembro. Dias depois, em 19 de novembro, o resultado de julgamento da concorrência foi publicado em Diário Oficial da União, publicizando que a empresa Cataratas do Iguaçu S.A. foi a vencedora do certame. O contrato foi assinado em 24 de novembro de 2010, para a prestação de serviços de apoio à visitação pública, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes e trilhas (Instituto Semeia, 2024a). O caso do Parque Nacional de Fernando de Noronha será aprofundado em capítulo posterior.

Quanto ao Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA), os estudos de viabilidade econômico-financeira que embasaram o edital analisaram a demanda turística e os serviços oferecidos por empresas que já operavam na região. Estes concluíram que o declínio no fluxo turístico desde 1998 decorreu das más condições das embarcações e serviços prestados, tal qual explica a pesquisadora Janaína Gonçalves Rios Barros (2016). Porém, a pesquisadora Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues constatou uma lista mais abrangente de razões para a diminuição do fluxo de visitantes no parque:

- Dificuldade de acesso à região – na década de 1990 havia voos fretados da companhia Pantanal chegando ao aeroporto de Caravelas, que está desativado. O aeroporto mais próximo está localizado em Porto Seguro (265 km) e o acesso rodoviário, realizado pela BR 101, enfrenta inúmeros trechos ruins e com infraestrutura precária.
- Queda na qualidade da oferta de serviços de algumas embarcações.
- "Competição" com outros destinos nacionais e internacionais.
- Falta de incentivo político e financeiro para a promoção e o desenvolvimento do turismo na região.
- Falência da empresa Soletur, que comercializava pacotes turísticos para a região.
- Indefinição por parte do ICMBio sobre o processo de concessão, gerando instabilidade em relação à melhoria dos serviços prestados e o futuro das empresas que atuam na área (Rodrigues, 2009, p. 252).

Ou seja, o desenvolvimento do turismo depende da integração de políticas setoriais e não somente de disponibilidade de infraestrutura básica no parque. A qualidade e diversificação da oferta turística, disponibilização de pacotes turísticos, acesso e preços competitivos são determinantes para o fluxo turístico a um destino e a seus atrativos (Rodrigues, 2009).

De todo modo, com base nos estudos de viabilidade econômico-financeira elaborados, o ICMBio propôs a regulamentação dos serviços por meio de concessão, com investimento pré-operacional. As embarcações deveriam garantir itens básicos para a segurança e o conforto de visitantes, além de terem fundo de vidro que possibilitasse a observação dos recifes de corais. No entanto, devido aos valores dessas embarcações específicas orbitarem por volta de R$ 600 mil, as empresas em licitação não puderam atender aos padrões exigidos, resultando na não concessão (Barros, 2016).

Brumatti (2020) considera que, neste período, a promoção do uso comercial das UCs integrava um esforço mais amplo de fomento ao crescimento econômico, especialmente por meio de investimentos em infraestrutura. Esta visão foi respaldada por um estudo intitulado "Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional", de 2011, sob a coordenação geral do Pnuma e do MMA. A publicação destacou os benefícios socioeconômicos potenciais das UCs e argumentou que a monetização dos serviços ecossistêmicos fornecidos por essas áreas protegidas poderia superar os recursos financeiros provenientes das administrações públicas, dadas as limitações orçamentárias e a escassez de pessoal para a conservação das UCs.

Além disso, o estudo apresentou estimativas do valor econômico de diversas atividades comerciais nas UCs brasileiras, incluindo a produção de madeira em florestas nacionais e estaduais na Amazônia por meio de concessões florestais, extração de borracha em reservas extrativistas, turismo em parques nacionais, estaduais e outras áreas protegidas,

além do potencial de mercado de carbono e diversos usos dos recursos hídricos (Medeiros; Young, 2011). Essas estimativas foram fundamentais para embasar a decisão de promover o uso comercial das UCs como uma estratégia para aumentar a receita e viabilizar a conservação dessas áreas (Brumatti, 2020).

O exposto até aqui foram os primeiros passos no sentido de estruturar e dar escala ao programa de concessões nos parques nacionais brasileiros. A gestão do ICMBio, órgão recém criado nesta fase, estabeleceu critérios de priorização das UCs a serem concedidas, realizou estudos técnicos e procedeu à concessão de mais unidades. Após essas experiências, na gestão seguinte, sob a presidência de Dilma Rousseff (2011 a 2016), o governo federal passou a estruturar um programa denominado Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas, o qual será apresentado na próxima seção.

8.2.3 Programa "Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas para Gestão de Unidades de Conservação"

Em 2011, na primeira gestão da presidenta Dilma Rousseff, o governo federal focou a questão das PPPs setoriais, criando o programa "Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas para Gestão de UCs (PAPP)", com o propósito de "[...] estabelecer as bases de referência para estruturar uma política de fomento às parcerias público-privadas, voltadas para a geração de oportunidades, no contexto da gestão das unidades de conservação" (PAPP, 2019, s/p). Neste mesmo ano, foi assinado um acordo de cooperação pelos Ministérios do Planejamento e Meio Ambiente, atendendo à determinação da presidenta de priorizar a realização de PPPs nos parques federais (ICMBio, 2011; Lavor, 2014). Os objetivos específicos do PAPP incluíam:

> i. sistematizar modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor, compatíveis com as necessidades de gestão das unidades de conservação; ii. estruturar projetos-piloto relativos a distintas categorias de UCs; iii. formular proposta de política de fomento às PAPPs para gestão de UCs; e iv. disseminar os resultados do programa (PAPP, 2019, s/p).

As UCs a participarem do projeto piloto de parcerias público-privadas seriam os parques nacionais de Jericoacoara e de Ubajara, no Ceará; de Sete Cidades e da Serra das Confusões, no Piauí; de Anavilhanas (AM); Lençóis Maranhenses (MA); Chapada dos Guimarães (MT); Fernando de Noronha (PE); Itatiaia (RJ) e Serra dos Órgãos (RJ). A concessão teria início pelos parques nacionais devido ao tipo de unidade e à legislação

aplicável, já que “Eles já foram criados com essa perspectiva”, afirmou o então presidente do ICMBio, Rômulo Mello, quanto ao potencial turístico dos parques (ICMBio, 2011, s/p). Contudo, já se visualizava a possibilidade de estender as concessões para outras categorias.

A ministra do MMA naquele período, Izabella Teixeira, considerou a proposta do governo um "golaço" e "extremamente inovadora". E afirmou ser necessário “modernizar" a gestão e que a União permaneceria como proprietária do patrimônio, este sendo um “ativo da sociedade" (ICMBIO, 2011, s/p).

O programa foi desenvolvido pelo ICMBio e o MMA com o respaldo financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos (Fomin) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Caixa Econômica Federal e outros parceiros nacionais, e apoio do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). Porém, sua execução teve início apenas em 2014.

Na descrição desse processo, cabe ressaltar que, igualmente em 2011, foi criado o Instituto Semeia, uma organização sem fins lucrativos “[...] que nasceu do sonho do cofundador da Natura, Pedro Passos, que, desde 2011, é um dos maiores incentivadores da exploração sustentável das áreas preservadas da nossa natureza” (Pastor, 2022, s/p). A despeito de não ter fins lucrativos, em seu ano de abertura, o Instituto Semeia recebeu investimento de aproximadamente R$ 3 milhões da Anima Investimentos (Instituto Semeia, 2011). Também fundada em 2011 e com a marca “[...] associada à jornada empresarial do Pedro Passos na Natura. A Anima tem o mandato de fazer bons investimentos de longo prazo e contribuir de forma relevante com a sociedade” (Anima, 2024, s/p).

O Instituto Semeia está voltado a “[...] atuar como um fio condutor que une iniciativas, pessoas, empresas e organizações nacionais e internacionais que possam contribuir para a excelência na gestão das UCs brasileiras” (Instituto Semeia, 2011, p. 4). No triênio 2011-2013 o foco da instituição voltou-se a áreas que permitem o uso público.

> Acreditamos no turismo como uma ferramenta com enorme potencial de conciliar conservação e desenvolvimento. Também acreditamos que é preciso buscar parceiros na iniciativa privada que tenham uma atuação ética e responsável na sua forma de fazer negócios, musculatura técnica e financeira e conhecimento, e que possam trazer a excelência em gestão para o espaço público, tornando-se parceiros do governo na conservação das UCs e na geração de benefícios econômicos e sociais para a sociedade como um todo. O Semeia não opera negócios em UCs e tampouco as gerencia (Instituto Semeia, 2011, p. 4).

Desde então, o instituto vem atuando fortemente junto ao governo federal e aos governos estaduais e municipais para viabilizar as concessões à iniciativa privada no modelo de concessões. Em sua página na internet há uma série de publicações a respeito e o

Mapa das Parcerias, uma plataforma digital que, a despeito dos diferentes modelos de parcerias existentes, monitora e divulga o histórico focando as concessões. Mais informações sobre o instituto serão apresentadas no próximo capítulo.

Em 2012, o Parque Nacional da Tijuca (RJ) foi o quarto a ser concedido à iniciativa privada e o terceiro contrato com o Grupo Cataratas S.A, em consórcio com as empresas Beltour, então permissionária do serviço de vans na UC, e a Esfeco, arrendatária do Trem do Corcovado. O objeto da concessão é o uso de área para a prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras-Corcovado. A área prevista para o complexo abrange 20,4 mil m^2 voltados à ampliação da capacidade dos estacionamentos para quase 400 vagas, garagem subterrânea, dois restaurantes, bar, loja de suvenires, centro de exposições, centro de convenções e a construção de uma plataforma de embarque e desembarque nas Paineiras (Observatório Eco, 2012; Sassine, 2013).

Contudo, as obras foram paralisadas em decorrência de denúncia ao TCU devido, entre outros, à ausência de estudo de impacto ambiental, de licenciamento ambiental e de projeto executivo exigido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Isso porque o parque, o Penhasco do Corcovado e a estátua do Cristo são patrimônios tombados. O processo indica que o ICMBio não impediu o início da obra mesmo sem a apresentação da documentação exigida e diante dos problemas constatados, havendo a perfuração de rochas e a derrubada de árvores "com indesejado grau de irreversibilidade". Ademais, a superintende do Iphan aprovou o anteprojeto havendo dois pareceres técnicos da arquiteta do órgão contrários ao empreendimento. Foram responsáveis pelas denúncias ao tribunal o Instituto *My Green*, o Viva Cosme Velho e a Associação de Moradores e Amigos de Santa Tereza. Em 2015, o TCU estipulou como condicionante para a consecução das obras a regularização das pendências ambientais (Sassine, 2013; TCU, 2015).

Diante do exposto, não se cumpriu a previsão de finalização da obra para antes da Copa do Mundo de Futebol masculina, em 2014. Somente em 2016 o espaço foi aberto à visitação, sendo o antigo hotel transformado no Centro de Visitantes Paineiras, "considerado parada obrigatória para quem visita o Cristo Redentor", como afirma o Grupo Cataratas S.A. no *site* do complexo (Observatório Eco, 2012; Grupo Cataratas, 2024, s/p).

Nesse ínterim, em 2014 foi assinado o contrato com a Esfeco, líder do consórcio para a concessão voltada à ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado, no trecho Cosme Velho – Corcovado, no Parque Nacional da Tijuca. O valor de outorga totalizou R$

3.820.000,00 e o de investimentos foi estimado em R$ 121.773.246,33 (ICMBio, 2014a).

Também no ano de 2014, segundo o Grupo Cataratas, o fundo de investimento *Advent Internacional* viu neste "uma oportunidade de investimento" e passou a compor 50% da empresa, que se tornou uma *holding*, atualmente baseada no Rio de Janeiro (Grupo Cataratas, 2024, s/p). A *Advent International* já investiu em mais de 42 países. No Brasil, além do Grupo Cataratas do Iguaçu, tem negócios em setores diversos, como tecnologia, finanças, saúde, varejo e lazer, investindo atualmente em 28 empresas, entre as quais estão o NuBank, a Tigre e o Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP) (Advent International, 2024). Pode-se considerar que esta entrada do capital estrangeiro no "setor parques" marca o histórico das concessões desta tipologia no Brasil.

No mesmo ano, foi iniciada a execução do PAPP. O Ibam, uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, administrou os recursos provenientes do Fomin e do BID, de 2014 a 2018, e do Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal, de 2016 a 2019, enquanto o ICMBio avaliou tecnicamente os projetos contratados durante o programa (Ibam, 2023).

Em nota técnica do ICMBio para o MMA a respeito do Acordo de Cooperação Técnica com o Ibam, a proposta do PAPP inclui como justificativa o fato das UCs significarem um ativo ambiental e a necessidade de impulsionar o aproveitamento econômico a partir do envolvimento de agentes de mercado, entre outros:

> As Unidades de Conservação de âmbito federal dispõem de um grande potencial de ativos ambientais cuja possibilidade de aproveitamento econômico sustentável poderá trazer perspectivas para maior sustentabilidade e melhoria da gestão das Unidades de Conservação, bem como contribuir para a geração de benefícios econômicos e sociais para as comunidades do seu entorno e a inclusão produtiva de comunidades habitantes das unidades de conservação.
> Para impulsionar o processo de aproveitamento econômico das Unidades de conservação é fundamental o envolvimento de agentes sociais e de mercado com potencial de parceria para este fim, bem como instituir uma política clara que estabeleça as diretrizes, os condicionantes e os modelos e arranjos de alianças possíveis com os setores privados e terceiro setor, no sentido de garantir a governança necessária para o enfrentamento do desafio central de conservação da biodiversidade (Diplan/ICMBio, 2014).

Ainda em 2014, o MMA divulgou que estudava a possibilidade de adotar PPP na administração dos parques nacionais de Jericoacoara e Ubajara (CE), e Sete Cidades e Serra das Confusões (PI), como um projeto-piloto. Em Jericoacoara, o anúncio gerou polêmica e vereadoras/es, deputadas/os estaduais e o prefeito de Jijoca de Jericoacoara criticaram o projeto e a ausência de diálogo do governo federal com a população local (Agência Câmara de Notícias, 2014). O caso de Jericoacoara também será aprofundado adiante.

De acordo com o ICMBio (2018), no âmbito do PAPP, também se ponderou sobre a importância de avaliar diversas categorias de UCs para examinar a adequação dos instrumentos legais a essa diversidade de contextos. Dessa forma, foram encomendados estudos para a Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (AL e PE), as Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula (RS), e a Reserva Extrativista do Rio Unini (AM). O trabalho foi realizado considerando as demandas para a delegação de serviços de apoio à visitação, bem como a necessidade de identificar instrumentos jurídicos adequados para parcerias com o setor privado na operação das atividades nessas categorias de manejo.

Conforme informações do Ibam, foram conduzidos estudos em 12 UCs federais durante o PAPP. Na página do MMA foram encontradas publicações referentes a 11 delas (APÊNDICE B). Além disso, o Ibam afirma que foram apoiadas publicações destinadas a públicos internos e externos do ICMBio e a promoção de oficinas de trabalho, sendo uma delas responsável pela elaboração da primeira minuta da Lei Federal n.º 13.668/18, a qual regulamenta as concessões privadas e as parcerias com associações representativas das populações tradicionais nas UCs (Ibam, 2024).

Em 2016, a Coordenação Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio divulgou a publicação "Concessões: Prioridades de Execução 2016-2018". O documento explica que o órgão vinha ampliando esforços para consolidar a visitação nas UCs e que isso estava se refletindo no aumento do número de visitantes nos últimos anos. Porém, diante do contingente de servidoras/es em relação à quantidade e à dimensão das áreas de UCs no país, o trabalho tornava-se complexo, demandando a priorização (ICMBio, 2016). O ICMBio (2016) apresentou critérios para tanto, como existência de plano de manejo, número de visitantes, facilidade de acesso e estudos de viabilidade econômica preliminares.

Os parques priorizados para concessões foram então o Parque Nacional de Brasília (DF), o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO) e o Parque Nacional do Pau Brasil (BA), para os quais os editais já estavam em fase de elaboração. Na sequência, os parques prioritários viriam a ser: Parque Nacional do Caparaó (MG e ES), Parque Nacional de Jericoacoara (CE), Parque Nacional de Aparados da Serra e Serra Geral (RS e SC), Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA), Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ e SP), Parque Nacional da Serra da Canastra (MG) e Parque Nacional Serra dos Órgãos (RJ).[22]

[22] A publicação também apresenta como prioridade a permissão de outros serviços nos parnas Chapada dos Veadeiros, Caparaó, Serra dos Órgãos e do Itatiaia e na flona de Ipanema, a autorização no parna Serra dos Órgãos, além de concessões também nas flonas Canela e de São Francisco de Paula (RS).

Contudo, a ausência de metas e prazos estabelecidos para as etapas de concessão das UCs priorizadas, bem como a falta de previsão de recursos humanos, financeiros e tecnológicos necessários, compromete o monitoramento e a avaliação do programa em relação às fases que precedem a assinatura dos contratos de concessão (CGU, 2019).

8.2.3.1 Denúncias de irregularidades e estratégias para sanar lacunas na legislação

Em 30 de novembro de 2016, o tema das concessões em parques nacionais foi discutido durante uma audiência pública realizada pela Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, com o intuito de aumentar a visitação nesses locais. Na ocasião, o diretor de Criação e Manejo de UCs do ICMBio, Paulo Carneiro, confirmou que naquele ano o instituto pretendia lançar editais para a concessão de serviços nos parques nacionais de Brasília (DF), Chapada dos Veadeiros (GO) e Pau Brasil (BA). Na audiência, Paulo Carneiro e o presidente do Embratur, Vinícius Lummertz, concordaram que o potencial brasileiro no setor é subaproveitado. No cenário de crise econômica e do teto de gastos da União previsto na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/16 (Câmara dos Deputados, 2016), o diretor do ICMBio justificou que a concessão de serviços à iniciativa privada seria o caminho a seguir: "A demanda é grande e muito maior do que a nossa capacidade institucional de responder. O que estamos desenhando frente ao cenário econômico do setor público é puramente o modelo de concessões. É a alternativa mais viável" (Oliveira, 2016, s/p). O presidente da Embratur igualmente se posicionou a favor das concessões de serviços nas UCs, opinando da seguinte maneira:

> É muito melhor termos a coragem de fazer e controlar a concessão e o Estado ter a coragem de ter um papel regulador do que ter um papel recuado em que nada acontece. Há hoje no governo uma decisão firme de sair em direção a soluções de caráter de modelo definitivo que também permitam à concessionária o crescimento como empresa (Oliveira, 2016, s/p).

Durante a sessão, o deputado Otavio Leite (Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB-RJ) propôs acelerar a modernização da gestão dos parques, visando maior segurança jurídica, fosse por meio de um projeto de lei ou até mesmo de uma medida provisória:

> Nós poderíamos solicitar ao ICMBio que identificasse quais mudanças legislativas seriam necessárias para agilizar, equilibrar e modernizar as medidas de concessão de parques. Também há diversos atores econômicos e instituições da sociedade civil que poderiam colaborar para tornar esse patrimônio mais acessível e bem aproveitado por todos (Oliveira, 2016, s/p).

A sugestão foi reafirmada pelo deputado Herculano Passos (Partido Social Democrático-PSD-SP), presidente da comissão e autor do pedido de audiência pública. Também o representante do MTur, Rodrigo Bezerra Marques, enfatizou que a iminente aprovação da PEC do Teto de Gastos pelo Congresso Nacional ressaltava a importância das parcerias privadas. E então compartilhou um estudo indicando o potencial de receita gerado pela visitação aos parques nacionais de até R$ 1,8 bilhão por ano. Destacando que o valor poderia ser ainda mais vultuoso se considerados adicionalmente os parques estaduais. Outro participante da audiência, Luiz del Vigna, vice-presidente da Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta), reafirmou que o setor turístico poderia desempenhar um papel fundamental na recuperação econômica do país, juntamente com a agricultura e a mineração. "Quero ver o Brasil como um destino líder e referência em ecoturismo" (Oliveira, 2016, s/p).

Duas semanas depois, em 16 de dezembro de 2016, em Brasília, o ICMBio apresentou os projetos de concessão de uso de área para prestação de serviços de apoio à visitação dos parques nacionais de Brasília (DF), da Chapada dos Veadeiros (GO) e do Pau Brasil (BA), com previsão de publicação dos editais no início de 2017 (Rodrigues; Cavalcante, 2019; Instituto Semeia, 2023). “Esse evento marcou o início da tentativa de emplacar, em larga escala, projetos de concessão em unidades de conservação federais” (Rodrigues; Cavalcante, 2019, p. 6).

Já no início do ano seguinte, em 16 de janeiro de 2017, o ICMBio publicou três editais de Procedimento de Manifestação de Interesse. O objetivo era autorizar estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira para subsidiar propostas de delegação de serviços a serem licitados nos parques nacionais da Chapada dos Guimarães (MT), dos Lençóis Maranhenses (MA) e da Serra da Bodoquena (MS) (ICMBio, 2017b). Em 9 de março de 2017, foram divulgadas as empresas autorizadas a elaborar os estudos.

Meses depois, em 29 de março de 2017, o ICMBio divulgou o resultado do processo seletivo de consultorias voltadas à elaboração de estudos de viabilidade econômica para subsidiar ações de gestão e futuras concessões de serviços de apoio à visitação, sendo escolhidas: para a Resex do Rio Unini (AM), a Fundação Vitória Amazônia (FVA); para a APA da Costa dos Corais (AL e PE), a Plantuc Projetos Socioambientais; e para as Flonas de Canela (RS) e de São Francisco de Paula (RS), a Natureza Urbana/Felsberg (ICMBio, 2017c).

O órgão informou que, quanto à Resex do Rio Unini, a consultoria avaliaria a delegação de serviços de concessões de uso com enfoque na pesca esportiva e a destinação

de percentual dos recursos que viessem a ser arrecadados com essa atividade para as populações beneficiárias da UC. Na APA, seria realizado um estudo de mercado identificando alternativas de ordenamento das atividades de visitação, no intuito de minimizar a pressão sobre as piscinas naturais, principal atrativo do local. Quanto às flonas de Canela e São Francisco de Paula, as consultorias levantariam as possibilidades de aplicação dos instrumentos jurídicos identificados em estudos anteriores sobre uso público, com vistas a tornar mais eficiente a gestão da visitação nas UCs (ICMBio, 2017c).

No dia 3 de abril de 2017, os editais de concessão referentes aos parques nacionais de Brasília (DF) e do Pau Brasil (BA) foram publicados no Diário Oficial da União, informando a abertura das propostas em 15 e 29 de maio do mesmo ano, respectivamente. As licitações ocorreriam por pregão eletrônico. Na ocasião, o órgão gestor declarou que, "com as licitações, o ICMBio acelera o programa de concessão de serviços de uso público nas unidades de conservação federais" (Augusto, 2017, s/p).

O pregão eletrônico n.º 03/2017 tinha como objeto de licitação a concessão de uso da área no Parque Nacional de Brasília, para a prestação dos serviços de cobrança de ingressos; estacionamento de veículos; alimentação; loja de conveniência; espaço do ciclista e exploração dos espaços do centro de visitantes. A empresa ou consórcio concessionário deveria adequar as estruturas físicas necessárias, conforme estipulado no edital e em seus anexos. Contudo, em 12 de maio de 2017, o pregão foi suspenso pelo TCU devido a denúncias de irregularidades com riscos de lesão ao interesse público (TCU, 2017).

Diante da denúncia apresentada, foram realizadas diversas reuniões entre as equipes do ICMBio, do TCU e da Advocacia-Geral da União (AGU) em busca de resolução dos questionamentos levantados (Rodrigues; Cavalcante, 2019). Uma possível aprovação do TCU no caso específico do Parque Nacional de Brasília seria vista pelos gestores do ICMBio como uma garantia para a continuidade do programa de concessões, que até então englobava 14 dos 71 parques nacionais existentes. Por precaução administrativa, a direção do ICMBio optou por suspender a licitação do Parque Nacional do Pau Brasil e a publicação de novos editais já elaborados. Com isso, o programa de concessões de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais brasileiros ficou paralisado (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

O processo de discussões perdurou por mais de seis meses e dividiu a equipe do Tribunal. Para a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex Ambiental), as falhas apontadas na denúncia não justificavam a anulação do certame. Desse modo, propunha a revogação da medida cautelar e a continuidade da licitação, ao mesmo

tempo que sugeria ajustes nos futuros editais. Já o Ministro-Substituto Weder de Oliveira defendeu que apenas os serviços explicitamente autorizados por lei estão sujeitos à concessão, não sendo possível inferir da Lei n.º 9.958/2000, que estabeleceu o Snuc, ou de outros diplomas legislativos, a autorização para a delegação de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais. Porém, ambos concordavam que havia subutilização do potencial de uso público nestas UCs e que a iniciativa de um programa de concessões estava alinhada às recomendações do TCU, sendo uma solução para viabilizar investimentos em infraestrutura e aumentar a disponibilidade de pessoal (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Em 30 de outubro de 2017, o ICMBio decidiu revogar os editais publicados do Parque Nacional de Brasília e do Parque Nacional do Pau Brasil e, em 22 de novembro, o TCU publicou o Acórdão n.º 2626/2017, encerrando e arquivando o processo (TCU, 2017). Como conclusão, o ministro-substituto e relator Weder de Oliveira expôs que:

> Destaco, preliminarmente, que o instituto da concessão de uso das áreas dos parques nacionais tem sido viabilizado por construções jurídicas *ad hoc*, sem respaldo em um marco regulatório próprio. Nessa esteira, argumentos metajurídicos, sobretudo aqueles relacionados às condições orçamentárias e operacionais do ICMBio, que vêm impondo sérios limites para a autarquia cumprir a contento sua precípua missão quanto aos parques, têm tido grande peso na decisão de delegar à iniciativa privada relevantes atribuições atinentes à gestão dessas unidades de conservação.
> Não à toa, ao analisar as condições do pregão eletrônico 3/2017, que trata da concessão de uso da área no Parque Nacional de Brasília, a unidade instrutiva rememora trabalhos anteriores apreciados por esta Corte que apontam para a subutilização do potencial de uso público dos parques nacionais, bem como para a precariedade na infraestrutura dessas unidades de conservação. Por essas razões, argumenta que a iniciativa de um programa de concessões para os parques nacionais vai ao encontro das recomendações deste Tribunal.
> [...] As potencialidades advindas de arranjos que possibilitem a gestão dos aspectos indelegáveis em parques nacionais merecem debate mais aprofundado do que possibilita, em geral, o exame de questões incidentais típicas de processos de denúncia.
> [...] Note-se que, das doze categorias de unidades de conservação, apenas as florestas nacionais têm regulação específica para lidar com a possibilidade de agentes privados auferirem benefício econômico a partir de seu uso.
> A lei do sistema nacional de unidades de conservação (SNUC) não abre a possibilidade de delegação do uso de unidades de conservação de proteção integral a terceiros, exceto quando, em seu artigo 30, menciona que podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.
> No regulamento que abarca esse dispositivo, cogita-se o instituto da gestão compartilhada da unidade por organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), cujos objetivos sejam a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável desempenhados, preferencialmente, na unidade de conservação ou no mesmo bioma. Este não é o caso da entidade que se pretende selecionar na concessão sob análise. [Art. 21 do Decreto 4.340/2002.] (TCU, 2017, s/p).

Em decorrência da decisão do TCU, argumentando a ausência de autorização expressa na legislação brasileira para a delegação de serviços à iniciativa privada nas UCs, mesmo com estudos de viabilidade econômica disponíveis, os projetos de concessão de serviços dos parques nacionais dos Lençóis Maranhenses, Jericoacoara, Brasília, Pau Brasil, Chapada dos Veadeiros, Itatiaia, Caparaó, Chapada dos Guimarães, Aparados da Serra, Serra Geral e Serra da Canastra também foram suspensos (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Entretanto, os argumentos apresentados pelo Tribunal foram utilizados como uma contundente base de pressão junto à Presidência da República e ao Congresso Nacional, almejando uma solução definitiva para preenchimento da lacuna quanto aos aspectos legais: a elaboração de uma legislação própria para resolver o problema. Desse modo, seria desimpedida a continuidade do programa de concessões dos parques nacionais. Assim, liderado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, iniciou-se um processo colaborativo com a participação das Procuradorias Federais que atuam em órgãos gestores de contratos de concessão em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, iluminação pública etc., com o objetivo de elaborar um projeto de lei que regulamentasse a questão (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Ao longo de 2017, enquanto ocorria a discussão a respeito da legalidade ou não do edital do Parque Nacional de Brasília e das concessões de serviços em parques nacionais, paralelamente, o ICMBio havia avançado com outras ações no âmbito do PAPP.

Com o objetivo de elaborar um esboço da solução legislativa para o impasse das concessões nos parques nacionais, em abril de 2017, foi organizada uma oficina de trabalho envolvendo toda a direção do ICMBio e as áreas técnicas relacionadas ao tema. A oficina contou com a participação de procuradoras/es federais que trabalhavam em órgãos com experiência na elaboração e gestão de contratos de concessão, especialmente nas agências reguladoras, na Procuradoria-Geral Federal (PGF) e no PPI, da Presidência da República. Esta discussão ocorreu simultaneamente àquelas no âmbito do TCU sobre a denúncia apresentada no caso de Brasília e foi impulsionada pela manifestação do Tribunal sobre a necessidade de uma lei específica que autorizasse de forma explícita a concessão de serviços nos parques nacionais (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Em 30 de maio de 2017, no *site* do ICMBio, foram publicados editais para a elaboração de estudo de viabilidade econômico-financeira para a delegação de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra da Canastra, no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Parque Nacional do Itatiaia e conjuntamente nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, no âmbito do Projeto para Conservação da Biodiversidade e Promoção do Desenvolvimento Sócio Ambiental, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento (Pnud) com o governo federal (ICMBIO, 2017d). Os editais não definiram previamente a modalidade de contratação dos serviços.

Pouco tempo depois, em 4 de agosto de 2017, a lista dos parques nacionais selecionados para integrarem o PAPP foi publicada: Parque Nacional de Itatiaia (MG e RJ), Parque Nacional de Aparados da Serra e Parque Nacional da Serra Geral (RS e SC), Parque Nacional de Anavilhanas (AM), Parque Nacional de Jaú (AM) e Parque Nacional de São Joaquim (SC) (Instituto Semeia, 2023).

Em 11 de agosto de 2017, a avaliação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira das unidades Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, Parque Nacional da Serra da Bodoquena e Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses foi divulgada. As empresas selecionadas foram: i. Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses: Cataratas do Iguaçu S.A.; ii. Parque Nacional da Serra da Bodoquena: Natureza Urbana/MKR/Felsberg; e iii. Parque Nacional da Chapada dos Guimarães: Plantuc/ Parquetur (ICMBio, 2017e).

Apesar dos avanços nos estudos técnicos, as concessões em si estavam paralisadas desde maio de 2017 devido à apresentação de denúncia ao TCU sobre o edital referente ao Parque Nacional de Brasília. Tendo em vista que a mudança de curso em direção ao aproveitamento do potencial turístico dos parques nacionais necessitaria de uma alteração legislativa em nível federal e considerado urgente e relevante o suficiente, tentou-se aprovar uma Medida Provisória no intuito de garantir a necessária segurança jurídica para a retomada da implementação do programa de concessões dos parques nacionais (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Sob a liderança da Procuradoria Federal junto ao ICMBio, em conjunto com a participação de órgãos responsáveis pela gestão de contratos de concessão, foi preparada uma minuta de Medida Provisória para ser submetida pelo MMA à Presidência da República, com o objetivo de regulamentar o assunto. A minuta proposta englobou todos os detalhes necessários para formalizar parcerias com o setor privado, abrangendo as modalidades de licitação, os prazos de vigência, as possibilidades de prorrogação, as condições de investimento, os períodos de amortização, a avaliação da satisfação do usuário e a garantia da qualidade do serviço prestado (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Rodrigues e Cavalcante (2019, p. 10) relatam que foram reproduzidos "modernos instrumentos de gestão" previstos na Lei n.º 13.334/2016, que estabeleceu o PPI. Esses instrumentos incluíam a possibilidade de i. prorrogação para reequilíbrio econômico-financeiro em casos de riscos não assumidos pelo contratado; ii. prorrogação excepcional por até vinte e quatro meses durante estudos para uma nova licitação; e iii. prorrogação antecipada, caso novos investimentos não previstos inicialmente fossem necessários para aprimorar o serviço.

Adicionalmente, foi incorporada uma disposição legal para os "gatilhos de investimento", permitindo ao órgão concedente exigir da/o contratada/o investimentos adicionais caso a demanda ultrapassasse as projeções ou para melhorar a qualidade do serviço, conforme indicadores de desempenho previamente definidos. Havia também, como proposta, a exigência de que o vencedor do certame constituísse uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), garantindo maior transparência e controle sobre a Receita Operacional Bruta do concessionário, resultando em ganhos de monitoramento e controle para o poder público. Além disso, a/o contratada/o seria responsável pelo financiamento de ações e serviços de apoio à conservação, proteção e gestão da UC, evitando o aumento dos custos administrativos para o ICMBio decorrentes da implementação do uso público (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Por fim, foram incluídos na minuta proposta: i. mecanismos para simplificar o licenciamento ambiental, visando maior celeridade e redução da burocracia na implementação de obras de infraestrutura nos parques nacionais abrangidos pelos contratos de concessão; ii. a delegação de competência ao ICMBio para definir os preços dos ingressos nessas unidades; e iii. autorização para que o presidente do ICMBio, por delegação legal, declarasse a utilidade pública das áreas privadas localizadas dentro dos limites das unidades de conservação federais, agilizando assim os processos de regularização fundiária (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Tais diretrizes relacionavam-se à concessão de serviços de apoio ao uso público, com o objetivo de “[...] incrementar substancialmente a quantidade de visitantes e a qualidade dessa experiência” (Rodrigues; Cavalcante, 2019, p. 11). Mas, no intuito de aproveitar a possibilidade real de publicação de uma Medida Provisória, decidiu-se incluir dois temas importantes para a gestão das áreas protegidas federais, embora afetassem os contratos de concessão nos parques nacionais apenas de forma indireta: a compensação ambiental e o aumento das hipóteses e do prazo de contratação de pessoal por tempo determinado nos casos de solução emergencial para tragédias ambientais, circunstâncias temporárias e excepcionais. E, apesar da proposta de Medida Provisória elaborada pelo ICMBio detalhar as especificidades do processo de concessão de serviços, este tema não foi adiante. Isso ocorreu, principalmente, por razões políticas, visto que a compensação ambiental foi considerada prioritária naquela conjuntura governamental (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Desse modo, a Medida Provisória efetivamente publicada, em vigor de 4 de dezembro de 2017 a 13 de abril de 2018, nem mesmo mencionou as concessões para o uso público, mas voltou-se à criação de um fundo para compensação ambiental destinado ao financiamento de UCs, com uma pequena parte dedicada à contratação temporária (Brasil, 2017).

A despeito do insucesso da proposta de Medida Provisória, é essencial observar o conteúdo pensado para esta e também a pressa e a ausência de diálogo com a sociedade a respeito de uma política tão importante e abrangente.

Após a publicação da Medida Provisória 809, que excluiu o tema das concessões de seu texto, a direção do ICMBio considerou prudente e necessário intensificar as negociações com o Congresso Nacional e organizações parceiras, com o objetivo de reintegrar o tema durante a conversão da Medida Provisória em lei. Assim, as concessões em UCs retornaram à pauta durante as deliberações dentro da Comissão Mista do Congresso Nacional, de forma discreta e permeando apenas duas das 31 emendas apresentadas. Essas emendas propunham a possibilidade de o ICMBio conceder áreas ou instalações de UCs federais para a realização de atividades de visitação voltadas à educação ambiental e à sensibilização da sociedade para a importância da conservação do meio ambiente por meio do turismo ecológico, da interpretação ambiental e da recreação em contato com a natureza. Esse processo seria conduzido por meio de um procedimento licitatório regulado pela Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como Lei de Concessões (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Dessa maneira, após esforços colaborativos e investimentos de energia institucional, a Medida Provisória 809 foi convertida, em 28 de maio de 2018, na Lei n.º 13.668, que incorporou as emendas relacionadas às concessões. Esta lei introduziu o art. 14-C na Lei n.º 11.516/2007, autorizando expressamente a concessão de serviços, áreas e instalações de UCs federais para atividades de visitação voltadas à educação ambiental, preservação e conservação do meio ambiente, turismo ecológico, interpretação ambiental e recreação em contato com a natureza, mediante procedimento licitatório regido pela Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

O ano de 2018 marca, então, o histórico do programa nacional de concessões em parques nacionais. Rodrigues e Cavalcante (2019) explicam que a oficina realizada no âmbito do PAPP e o trabalho do TCU na análise da denúncia sobre o edital de concessão do Parque Nacional de Brasília, ambos em 2017, promoveram um processo que levou à publicação, bastante rápida, pode-se dizer, da Lei n.º 13.668/2018. O referido marco legal garantiu a demandada segurança jurídica, viabilizando a retomada dos projetos de concessão de serviços de apoio ao uso público em UCs federais.

Os autores ainda opinam que a lei em si mesma é limitada quanto à implementação do projeto de concessões, pois apenas garante a segurança jurídica, sendo uma solução paliativa, muito aquém do que era possível e esperado pelo ICMBio. E que, a despeito da legislação, a implantação e o fortalecimento do programa de parceria entre os setores público e privado

dependem do empenho político e do comprometimento de governantes e dirigentes em cargos de comando. E seguem afirmando o seguinte:

> Se prevalecer entendimento ideológico contrário ao tema, todo o esforço pode ter sido em vão. E isso se agrava pela baixa cobrança por parte da sociedade brasileira de serviços condizentes com a relevância ambiental que os parques brasileiros possuem. Essa realidade tende a mudar cada vez mais, à medida que aumentar a visitação nessas unidades (Rodrigues; Cavalcante, 2019, p. 20).

Importante frisar que o servidor público Gustavo Costa Rodrigues, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, que em 2019 desempenhava a função de Coordenador-Geral de Finanças e Arrecadação no ICMBio, e Pedro Luiz Costa Cavalcante, seu orientador no curso de especialização em Concessões e Parcerias com a Administração Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público, expressam sua opinião de que uma avaliação oposta quanto às benesses das concessões em parques nacionais se trata de "entendimento ideológico", mas não justificam ou argumentam o porquê dessa opinião.

Nesse sentido, Büscher *et al*. (2012) explicam que, sob uma economia política neoliberal, a sugestão de que visões dissidentes podem não estar fundamentadas em preocupações científicas legítimas intenta marginalizá-las dentro do campo. Dessa maneira, mensagens críticas muitas vezes são ignoradas por organizações e pela mídia *mainstream* e, quando reconhecidas, frequentemente são negadas ou distorcidas para manter a pureza hegemônica do sistema de recursos orientado para o lucro.

Rodrigues e Cavalcante (2019) ainda afirmam que, na prática, a promulgação da Lei n.º 13.668/2018 permitiu ao ICMBio fundamentar suas licitações com base na Lei de Concessões, de n.º 8.987/1995, passando a utilizá-la não mais como uma alternativa secundária, mas sim como o principal respaldo jurídico dos princípios contidos nos editais. E que, embora pareça uma mudança pequena em comparação com o texto original da Medida Provisória, essa alteração teve um impacto positivo e significativo na gestão dos parques nacionais brasileiros. E que o fato possibilitou a reorganização institucional do ICMBio e, consequentemente, estimulou o surgimento de novas empresas interessadas nesse nicho de mercado, anteriormente restrito.

8.2.3.2 Nova onda de concessões com a inserção do art. 14-C na Lei n.º 11.516/2007

Menos de um mês depois da promulgação da referida lei, em 20 de junho de 2018, o ICMBio informou a previsão de consulta pública para a concessão dos parques nacionais da Chapada dos Guimarães (MT), Aparados da Serra (RS e SC), da Serra Geral (RS e SC) e da Serra

da Canastra (MG), além da primeira flona, a Floresta Nacional de Canela (RS). Além destas, outros quatro parques nacionais integravam a "primeira rodada de concessões" após a promulgação da Lei n.º 13.668/18, a saber: dos Lençóis Maranhenses (MA), da Serra da Bodoquena (MS), de Jericoacoara (CE) e do Caparaó (ES e MG) (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

No mesmo ano, foi lançada pela Coordenação Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio a publicação "Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020". Esta ampliava para onze as UCs a serem concedidas, adicionando à lista anterior os parques nacionais Itatiaia (MG e RJ), Pau Brasil (BA) e Chapada dos Veadeiros (GO) (ICMBio, 2018d).

A estimativa de investimentos privados nessas onze áreas somavam R$ 153,7 milhões, enquanto a arrecadação pública proveniente diretamente das outorgas pagas totalizaria R$ 140 milhões. Somando-se os valores relacionados ao investimento e à outorga nessas, o montante resultante de R$ 293,7 milhões (ICMBio, 2018d) ultrapassava o orçamento autorizado para o ICMBio cobrir todas as suas despesas discricionárias em 2019, conforme estabelecido na Lei Orçamentária Anual, que totalizava R$ 287,9 milhões (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Com a promulgação da Lei n.º 13.668/2018, as/os empresários direcionaram sua atenção para este setor, e empresas de grande porte, especializadas na prestação convencional de serviços terceirizados, estabeleceram departamentos "robustos e específicos" em suas organizações para se envolverem ativamente nessa "mudança de paradigma na gestão das áreas protegidas destinadas à visitação pública" (Rodrigues; Cavalcante, 2019, p. 14). Em outros casos, as empresas instituíram subsidiárias com o objetivo de participar dos projetos de concessão. Além disso, atores anteriormente desconhecidos também participaram dos processos licitatórios, indicando que "o mercado estava atento e ávido por novas oportunidades de negociação com o setor público" (Rodrigues; Cavalcante, 2019, p. 14).

A promulgação da Lei n.º 13.668/2018 favoreceu o início das concessões também em parques estaduais e municipais. E, já em 2018, o primeiro parque municipal concedido foi o Parque Aldeia do Imigrante, no município de Nova Petrópolis (RS). O contrato de 12 anos foi firmado com a Urbanes Empreendimentos (Nova Petrópolis, 2018). No ano seguinte, em 2019, ocorreram as primeiras concessões em parques estaduais, sendo duas unidades de Campos do Jordão (SP): o Parque Capivari, em contrato por 30 anos com a concessionária Eco Jordão S.A, e o Parque Estadual de Campos do Jordão (SP), em contrato por 20 anos também com a empresa Urbanes Empreendimentos (São Paulo, 2018).

Em 18 de junho de 2018, o ICMBio informou que estavam prontos os editais de concessão de serviços de apoio à visitação dos parques nacionais do Pau Brasil (BA) e da

Chapada dos Veadeiros (MT) e a previsão de lançamento em breve. Meses depois, em 19 de outubro de 2018, foi publicado o edital de concessão para serviços de controle de acesso, recepção de visitantes, venda de ingressos, serviços de alimentação, loja de conveniência, espaço de campismo e transporte interno do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, determinando a entrega das propostas para 20 de novembro de 2018. Nesta data, o Consórcio Sociparques foi declarado vencedor da licitação e o contrato foi assinado em 18 de dezembro de 2018, com vigência de 20 anos. Posteriormente, em 2020, o contrato foi transferido para a SPE Sociparques Chapada dos Veadeiros S.A., via termo aditivo.

O Sociparques, firmado entre a empresa Socicam e a Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (Parques FIP/Parquetur Participações S.A) passou a administrar a visitação ao local, comprometendo-se a conservar o patrimônio ambiental e prover melhorias em sua infraestrutura. O valor do contrato é de R$ 14.031.446,02 e estimam-se investimentos iniciais para melhorias na infraestrutura em cerca de R$ 2,5 milhões. O objeto do contrato envolve o controle do acesso ao parque, a recepção de visitantes, a venda de ingressos, a administração da loja de conveniência, de pontos de alimentação e do espaço de camping e o transporte interno (Socicam, 2019).

A Socicam declara-se "líder na área de concessões de infraestrutura de mobilidade no Brasil", fazendo a gestão de aeroportos, terminais de passageiros rodoviários e urbanos. Sem experiência com concessões em parques, a empresa então firmou o consórcio com a Parques FIP/Parquetur Participações S.A para a operação. A Parquetur, por sua vez, apresenta-se como "uma empresa brasileira administradora do uso público de parques naturais, com foco na conservação e proteção da natureza com grande atuação na educação ambiental". A empresa declara ainda que "[...] surgiu do sonho de empresários ambientalistas de criar uma iniciativa para destravar o imenso capital natural do Brasil e construir um modelo de negócio que promova a sua conservação" (Parquetur, 2024, s/p).

A Parquetur foi fundada em 2015 por Plínio Ribeiro, cofundador e CEO da Biofílica Ambipar *Environmental Investments*, "eleita quatro vezes a melhor desenvolvedora de projetos de carbono florestal do mundo" (Biofílica, 2024, s/p), e os sócios Claudio Pádua, professor aposentado da Universidade de Brasília, professor da Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ); e Rafael Ferraz, administrador de empresas, com experiência em bancos de investimento e parcerias público-privadas (Adachi, 2023; Parquetur, 2024). Cabe ressaltar que um grande projeto de créditos de carbono da Biofílica está em processo judicial por diferentes acusações, incluindo grilagem de carbono (Bataier, 2024).

A Parquetur conta com investimento de alguns empresários, como Juscelino Martins, do grupo Martins, "o maior atacadista-distribuidor do país" (Adachi, 2023, s/p). Contudo, o capital utilizado no pagamento das outorgas aos governos federal e estaduais e, principalmente, nos investimentos contratados, é captado através do Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (Parques FIP) [23], "criado para captar dinheiro de investidores" segundo informações do CEO da empresa, Pedro Cleto (Adachi, 2023, s/p). O fundo dispõe de, aproximadamente, R$ 60 milhões, considerando os valores levantados e os compromissos de novos aportes. "Mas alguns investidores devem aumentar o cheque agora que levamos novas concessões", informou Plínio Ribeiro. Além disso, "levantar dívida para financiar parte dos investimentos, provavelmente por meio de bancos de fomento, também está no radar da empresa" (Adachi, 2023, s/p; Parquetur, 2024).

Em matéria intitulada "A empresa que aposta alto na concessão de parques naturais", de 2023 e assinada por Vanessa Adachi, no *site* UOL, a Parquetur é apresentada como uma *holding* "Criada para buscar oportunidades no nascente mercado de concessão de parques naturais no Brasil" (Adachi, 2023, s/p). A matéria destaca que a Parquetur se consolida como uma das maiores operadoras do setor no país. Além da concessão do Parque Nacional dos Veadeiros (GO), a empresa é concessionária no Parque Estadual Serra do Mar (SP), desde junho de 2021, do Parque Estadual de Ibitipoca (MG) e do Parque Estadual Itacolomi (MG), desde maio de 2023 (Minas Gerais, 2023)

A Parquetur chegou a ser declarada vencedora do leilão da Chapada dos Guimarães (MT), em dezembro de 2022, mas a licitação foi suspensa, como será detalhado mais adiante. Quando de sua entrevista à Adachi, porém, o parque ainda estava considerado no portfólio da empresa. Assim, neste contexto, o "CEO", diretor executivo da empresa, Pedro Cleto afirmou o seguinte: "Montamos um portfólio dos sonhos. Quando estiverem maduros, todos esses parques devem receber 2 milhões de visitantes por ano" (Adachi, 2023, s/p).

Na data da entrevista, os parques do portfólio da empresa somavam em torno de 450 mil visitantes anualmente. Para expandir este número e a receita a partir da venda de ingressos, a empresa previa investimentos de cerca de R$ 70 milhões em infraestrutura e melhorias, conforme os editais das licitações. Segundo Pedro Cleto, a aplicação dos recursos se concentra nos primeiros dois a três anos, ainda que os contratos sejam de 30 anos. E, comumente, os investimentos costumam incluir a construção de centros de

[23] De acordo com a Bolsa de Valores Brasileira, a B3, "O Fundo de Investimento em Participações (FIP) é uma comunhão de recursos destinados à aplicação em companhias abertas, fechadas ou sociedades limitadas, em fase de desenvolvimento. Cabe ao administrador constituir o fundo e realizar o processo de captação de recursos junto aos investidores através da venda de cotas." (B3, 2024).

visitantes, banheiros, bilheterias, catracas, passarelas, *decks* e *sites* para venda de ingressos. Para o CEO da Parquetur, "Não precisa fazer muita coisa, mas precisa de um arroz com feijão bem feito" (Adachi, 2023, s/p).

Os maiores orçamentos eram previstos para o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT), entre R$ 17 milhões e R$ 20 milhões, valores estimados também para os parques Nacional do Itatiaia (MG e RJ) e Estadual Serra do Mar (SP). Os parques estaduais Ibitipoca e Itacolomi devem "consumir" R$ 13 milhões no total. E para o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO) são previstos apenas R$ 3 milhões (Adachi, 2023, s/p).

No início de 2019, em 6 de fevereiro, foi formalizado o contrato de concessão para serviços de apoio ao uso público do Parque Nacional do Itatiaia (MG e RJ), primeiro parque nacional do Brasil, criado em 1937. A UC foi concedida à empresa Hope Recursos Humanos Eirili, que já atuava no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) (ICMBio, 2019).

A página Movimento Popular de Itatiaia publicou a seguinte nota, assinada por Adriano Santos, que se opõe à contratação dado o fato de a empresa ser investigada na Operação Lava Jato, e vale ser reproduzida em quase sua totalidade:

> A Hope, uma das empresas de um conglomerado formado por 5 empresas e investigada pela Lava Jato, lucrou mais 4 bilhões de reais através de contratos com a Petrobras mediante pagamento de propinas. Como essa empresa ainda consegue ainda obter contratos com o governo federal para administrar Parques Nacionais como o de Itatiaia?
> [...] A polêmica que se instalou nas redes sociais logo depois do anúncio foi se isso é ou não uma "privatização". Muitos buscaram acalmar as pessoas afirmando que não se trata de uma "privatização" e sim uma concessão. O próprio Ministro Ricardo Salles afirmou isso durante a solenidade.
> É bom lembrar que o governo federal há alguns anos, já havia feito algumas mudanças no modelo de administração nas unidades de conservação criando o ICMBio e que por sua vez, deu início à cobrança de entrada e estacionamento com o objetivo de "transformar em exemplo de preservação". Em 2007, a cobrança era de R$3,00 por pessoa na parte baixa e R$12,00 na parte alta e uma taxa de R$5,00 por veículo. Atualmente os ingressos variam de R$3,00 a R$34,00. Segundo a ICMBio, a cobrança se fazia necessário, pois os recursos federais para a conservação eram insuficientes. Nesse período, a quantidade de visitantes girava em torno de 80 a 100 mil por ano.
> A cobrança para a visitação de ambientes naturais e aberto ao público até então, passou a ser motivo de indignação das pessoas, especialmente moradores, comerciantes e hoteleiros da região.
> Algumas melhorias foram até colocadas em prática, mas isso ainda não seria o suficiente para os defensores da entrega de patrimônios públicos para a iniciativa privada.
> Independente se o termo correto é "privatização" ou "concessão", o fato é que a empresa Hope passará a administrar o Parque Nacional pelos próximos 25 anos (isso mesmo, 25 anos), explorando "serviços como venda de ingressos, controle e cobrança de estacionamentos, alimentação, hospedagem, comércio e atividades de aventura".
> [...] Outras 5 unidades de conservação já haviam sido entregues à administração de empresas privadas. A empresa Hope já havia ganho o direito de explorar, digo,

> administrar outras unidades como o Parque Nacional do Pau Brasil em Porto Seguro.
> O Parque Nacional de Itatiaia, assim como os outros, será beneficiado com isso?
> Para Ministro do Ricardo Salles sim. Segundo ele, o contrato estimulará ecoturismo e a preservação da biodiversidade, gerando renda e desenvolvimento. A expectativa é que a melhoria dos serviços atraia mais turistas.
> É possível preservar de fato o ecossistema e a biodiversidade combinado com o desejo de empresas privadas lucrarem sempre mais com as atividades de visitação? E vai gerar renda e desenvolvimento para quem? Esse é um tema preocupante que necessita de um amplo debate, especialmente nas condições atuais.
> [...] Como uma empresa investigada na Lava Jato continua a receber contratos com um governo que se comprometeu durante a campanha eleitoral a "acabar com a corrupção de 16 anos de governos do [Partido dos Trabalhadores] PT"?
> O Parque Nacional é uma área protegida com objetivo de garantir o ecossistema, ao mesmo tempo, possibilitando pesquisas científicas e o ecoturismo. Será que a Hope garantirá isso, ao mesmo tempo em que estimulará o aumento de turistas a fim de que obtenha mais lucro?
> Lamentavelmente, cada vez mais, o acesso aos recursos naturais, que deveria ser público, estará restrito para aqueles que poderão pagar, garantindo o enriquecimento de empresas e das pessoas associadas (Movimento Popular De Itatiaia, 2019).

Em 21 de julho de 2020, foi publicado o primeiro termo aditivo do contrato, que transferiu a titularidade da concessionária para a SPE denominada BR Parques (MMA; ICMBio, 2020). A criação de uma SPE é uma exigência do contrato, e, naquele momento, a BR Parques era detida pelas acionistas Hope Recursos Humanos Eireli e Avit Sociedade de Participações S.A. Essa SPE continua sendo responsável pela gestão do PNI até o presente momento. No entanto, as acionistas mudaram. Em 2023, o segundo termo aditivo do contrato permitiu a transferência do controle societário da concessionária para outra acionista, a Parquetur. Assim, a SPE que controla a gestão do parque, a BR Parques, deixou de ser propriedade da acionista Hope e agora pertence à Parquetur (Gomes, 2023).

A empresa descumpriu obrigações contratuais e não realizou os investimentos, como melhorias na estrada de acesso e reforma do mirante, resultando em multas (MMA; ICMBio, 2022a, Carvalho, 2023). A título de multas, o valor devido chegou a R$ 3.341.745,00, e a título de outorgas não pagas, o valor foi de R$ 900.000,00, totalizando R$ 4.241.745,00. Porém, a empresa alegou prejuízos devido à pandemia de Covid-19 e do fechamento do parque no período.

Encontrando-se a concessionária em processo de recuperação judicial, bem como em leilão judicial dos ativos, uma longa negociação iniciou-se entre o ICMBio, a Hope e a Parques FIP/Parquetur para que esta assumisse o contrato. Assim, chegou-se a um acordo em dezembro de 2022 para o pagamento de apenas R$ 2.433.620,18, a serem pagos em dez anos através da prestação de serviços de limpeza, manutenções, reparos, vigilância,

aquisição de máquinas e equipamentos e oficinas de sinalização e o repasse do contrato para a Parques FIP/Parquetur (MMA; ICMBio, 2022a).[24]

No segundo termo aditivo ao contrato de concessão, além da mudança na estrutura societária, foram realizadas diversas alterações contratuais, incluindo a inserção de acordos substitutivos, a adição de novas áreas para exploração pela concessionária e diretrizes para a efetivação do reequilíbrio econômico-financeiro (Gomes, 2023).

A concessão, com duração de 25 anos e um investimento estimado em R$ 17 milhões, abrange os três principais núcleos de visitação do parque: Parte Baixa, Parte Alta e a região de Visconde de Mauá. Entre as melhorias planejadas estão a construção de uma nova portaria, o mirante do Último Adeus, uma mega tirolesa do Centro de Visitantes até o mirante do Último Adeus, a reforma e construção da Ponte do Lago Azul com *deck*, uma área de convivência e passarela suspensa no Complexo de Cachoeiras do Maromba, além da reforma e ampliação do Abrigo Rebouças e a construção de uma área de convivência no local (Gomes, 2023).

São abrangidos serviços como venda de ingressos, controle e cobrança de estacionamentos, alimentação, apoio ao transporte interno da UC, comércio, hospedagem e atividades de aventura. A Parquetur recebe integralmente o valor dos ingressos e das hospedagens, repassando uma outorga mensal variável correspondente a 2% da receita operacional bruta de arrecadação (Gomes, 2023).

Em 28 de fevereiro de 2019, outra UC concedida à Hope Recursos Humanos foi o Parque Nacional Pau Brasil, localizado no município de Porto Seguro (BA). O contrato com duração de 15 anos previa os serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza.

Houve protestos no município e o coordenador do Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá), Renato Cunha, expressou sua preocupação em relação às concessões nos parques nacionais, destacando o receio das comunidades locais, organizações sociais e movimentos populares quanto à perda de transparência e controle social decorrentes da chamada privatização das áreas. O ambientalista defende a manutenção da gestão pública dos parques e enfatiza a necessidade de fortalecer o ICMBio para garantir uma gestão mais qualificada:

[24] No contrato, a parques FIP aparece como detentora de 99% da sociedade com a Parquetur Participações S.A., a qual é proprietária, portanto, de 1% (MMA; ICMBio, 2022a).

> Em primeiro lugar, acreditamos que os parques deveriam ser públicos, mas tem que melhorar muito a gestão. Mas a gente acha que o ICMBio deveria ser mais fortalecido, com condições de fazer uma gestão mais qualificada. É preciso fortalecer os gestores das unidades de conservação. Tanto o órgão como um todo, mas na ponta também, onde estão os parques (Pina, 2019, s/p).

Renato Cunha contextualizou a decisão das concessões dentro de um cenário de retrocessos na área ambiental e desmantelamento do MMA. Cunha argumentou que o então governo de Bolsonaro estava enfraquecendo órgãos como o Ibama e o próprio ICMBio, além de transferir a Agência Nacional de Águas para fora da instância ambiental, prejudicando a gestão das unidades de conservação (Pina, 2019).

> Na verdade, ele [Jair Bolsonaro] está acabando com quase toda sua importância de gestão e enfraquecendo os órgãos da ponta, que são o Ibama e o ICMBio. A própria ANA [Agência Nacional de Águas] já saiu da instância do Meio Ambiente, e o Serviço Florestal Brasileiro também. Esse desmonte da área ambiental no governo atual é muito complicado e a tendência é fragilizar mais ainda as gestões das unidades de conservação, ao contrário de fortalecê-las (Pina, 2019, s/p).

A cerimônia de concessão do Parque Nacional Pau Brasil foi marcada por protestos de moradoras e moradores locais, movimentos populares como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e partidos políticos como o Partido da Causa Operária (PCO). Diferentes manifestantes contestaram a falta de diálogo com as comunidades locais e apontaram que a concessão impactaria negativamente a população, especialmente aquelas pessoas que dependem do turismo local. Adicionalmente, denunciaram que a concessão resultaria em restrições de acesso e cobranças adicionais, prejudicando as pessoas residentes e trabalhadoras locais (Pina, 2019).

Para uma pessoa manifestante, que participou do ato, mas preferiu não se identificar por receio de represálias, o protesto ocorreu porque não houve diálogo com as populações locais para a concessão do parque: “A comunidade não foi consultada sobre a concessão, então foi lá pedir esclarecimentos do que estava acontecendo. Mas, desde o início, não deixaram a gente entrar no parque e tivemos que andar por 6 quilômetros para participar de uma atividade pública” (Pina, 2019, s/p). Esta manifestante argumentou que a concessão impactaria a população local, em especial as pessoas que dependem do turismo:

> Tem uma população que vive no entorno que poderia ser beneficiada com a abertura do parque para a visitação. Pessoas que são guias, por exemplo, vão ficar nas mãos das empresas. Mas agora não: vai pagar estacionamento, entrada, pagar para andar de bicicleta... uma série de coisas e a população local não vai ser beneficiada (Pina, 2019, s/p).

Por outro lado, o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, esteve presente e caracterizou os protestos como uma “tentativa de agressão física”, alegando ter sido alvo de ataques. Ao noticiar a manifestação, a jornalista Rute Pina (2019, s/p) lembrou que Salles, quem considerou ter sido a manifestação “de extrema violência”, de modo contraditório, havia utilizado imagens de balas de fuzil em sua campanha eleitoral para deputado federal, um ano antes, associando-as à “esquerda” e ao MST (FIGURA 4).

> Salles ficou conhecido, durante as eleições de 2018, por estimular ódio e perseguição aos movimentos populares. O número do candidato a deputado federal, 3006, era mesmo do calibre de balas de fuzil. As peças de campanha dele associavam balas a fotos de sem-terra (Pina, 2019, s/p).

No entanto, membros dos movimentos sociais contestam a versão do ex-ministro, afirmando que o protesto foi pacífico e que não houve agressões. Evanildo Costa, do MST, reforçou a posição do movimento de repúdio à violência e destacou que a manifestação foi contra a privatização do parque, sem qualquer intenção de agressão. Por sua vez, Evanildo Costa denunciou a tentativa de criminalização dos movimentos populares por parte do governo e criticou a política de privatização dos recursos naturais. Reforçando sua posição contrária à concessão, o PCO também se manifestou contra a privatização do parque, e declarou que o carro da comitiva ministerial foi lançado contra manifestantes (Pina, 2019).

FIGURA 4 - PEÇA DA CAMPANHA ELEITORAL DE RICARDO SALLES EM 2018

FONTE: Pina (2019, s/p).

A despeito das manifestações, a concessão foi efetivada, mas não por muito tempo. Em 21 de julho de 2020, a titularidade do contrato foi repassada para a BR Parques - Concessionária do Parque Nacional do Pau Brasil SPE S.A. (ICMBio, 2020b). Porém, descumprimentos contratuais foram registrados pelo ICMBio, em especial a falta de apresentação de Garantia de Execução Contratual, pagamento das outorgas e da multa pecuniária aplicada, em 23 de fevereiro de 2023. Não havendo regularização, o órgão declarou a caducidade do Contrato de Concessão n.º 01/2018 devido à inadimplência da empresa. Os serviços de visitação no parque passaram a ser de responsabilidade do instituto, através de seu quadro de funcionárias/os, com a suspensão da cobrança de ingressos e outros serviços até que seja realizado novo processo de concessão (ICMBio, 2022a).

8.2.3.3 Reestruturação interna do ICMBio para a gestão de concessões

Como consequência imediata da rápida mudança no número de estudos, licitações e contratos efetivados, foi necessário que o ICMBio se reestruturasse internamente para dar continuidade às novas concessões, efetuar o monitoramento e a administração dos contratos vigentes (Rodrigues; Cavalcante, 2019). Uma IN foi elaborada para regular o planejamento, a fiscalização e o acompanhamento dos contratos. Esta previu a criação de Comissões de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFACs)[25] específicas para cada contrato. E também foi instituído o Comitê Especial de Concessões (CEC)[26], com o propósito de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão, conforme a IN n.º 9/2018/Gabin/ICMBio, de 10 de julho de 2018 (ICMBio, 2018b), alterada pela IN n.º 17/2018/Gabin/ICMBio, de 7 de novembro de 2018 (ICMBio, 2018c). Além da criação de instâncias colegiadas para gerenciar os processos de concessão, estas instruções normativas também determinam um fluxo de trabalho desde a formalização dos procedimentos de concessão até o acompanhamento dos contratos já estabelecidos. Ambos os aspectos foram considerados como positivos pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2019), em relatório de auditoria no programa de concessões.

---

[25] Estas comissões devem ser compostas por fiscais de obras, técnicas/os, contábeis e econômico-financeiros, juntamente com a/o presidenta/e, responsável por facilitar a comunicação entre o setor público e privado, garantindo o cumprimento fiel das cláusulas acordadas (ICMBio, 2018b; 2018c).

[26] O CEC é intregrado por membros permanentes, sendo eles: a) Diretor/a da Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (Diman), que o coordenará; b) um/a ou mais servidoras/es lotadas/os na Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios (CGeup); c) um/a ou mais servidoras/es lotadas/os na Coordenação-Geral de Finanças e Arrecadação – CGFin (ICMBio, 2018b; 2018c).

No entanto, em 2019, a CGU destacou que o CEC ainda não havia emitido diretrizes para impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão, o que veio a ocorrer somente em 2024, quando publicada a IN n.º 4/2024/Gabin/ICMBio, de 15 de fevereiro de 2024 (ICMBio, 2024b). A CGU também pontuou que as instâncias colegiadas, o CEC e as CFACs, ainda não têm regimentos que detalhem seu funcionamento e a frequência das reuniões, embora seus membros já tenham sido formalmente designados (CGU, 2019).

Ao fim desta seção, ressalta-se que esta fase do processo histórico de concessões de parques nacionais à iniciativa privada foi marcada pela estruturação de um amplo programa voltado às parcerias público-privadas. Tanto em questão de reestruturação interna do próprio ICMBio, como na elaboração de legislação e inúmeros estudos técnicos de viabilidade nas diferentes categorias de UCs e regiões do país.

Adicionalmente, é importante observar que os diagnósticos e estudos que embasam a política de concessões até então foram todos financiados por recursos externos, através do Pnud ou PAPP. Portanto, torna-se evidente que a implementação da política pública depende de arranjos institucionais e parcerias com organizações internacionais e o terceiro setor para seu financiamento (CGU, 2019).

Também pode ser reconhecida como a fase de abertura de empresas, formação de consórcios e ingresso de grandes empresas sem experiência no setor com vistas às promessas de lucros significativos no promissor mercado de parques, como é apresentado por essas mesmas instituições. Contudo, os processos judiciais como aqueles contra a Hope, envolvida na Operação Lava Jato, e que não chegou a investir no Parque Nacional do Itatiaia (MG e RJ), por exemplo, e teve caducado seu contrato para a concessão do Parque Nacional Pau Brasil (BA), demonstram que outros desafios são postos à gestão pública com o gerenciamento de contratos grandiosos e a implantação de infraestruturas nas UCs.

Além disso, as empresas concessionárias demonstram que o objetivo de lucros maiores leva à intenção de aumentar em muitas vezes o número de visitantes nas UCs, o que representa mais desafios para a gestão ambiental pelo ICMBio e a gestão do turismo nos municípios em que se localizam os parques, além dos riscos de comprometimento ambiental e da própria qualidade da visitação nas UCs pelo excesso de visitantes, por exemplo.

Na próxima seção, será apresentada a fase seguinte deste processo de concessões em parques nacionais, caracterizada por uma nova modelagem de projetos e a aceleração da no número de concessões e projetos qualificados para tal.

8.2.4 Modelagem de concessões em UCs e o Programa de Parcerias de Investimentos

No governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022), as mudanças nas políticas ambientais foram bruscas, desmantelaram os órgãos ambientais e movimentaram fortemente a privatização de serviços públicos. O período também foi marcado pela pandemia do Covid-19, quando os parques nacionais foram fechados em diferentes períodos, e, ao mesmo tempo, um projeto de repasse das UCs à iniciativa privada para diminuir responsabilidades, custos e aumentar a arrecadação. Tudo sem a ampla participação social, como também ficou estigmatizada esta gestão. A junção desses dois fatos históricos foi marcada e traduzida pela expressão do ex-ministro Ricardo Salles de "deixar a boiada passar", no sentido de aproveitar o momento caótico devido à pandemia para flexibilizar a legislação ambiental, quando em reunião ministerial em 22 de abril de 2020, ele propôs:

> Enquanto estamos nesse momento de tranquilidade, no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de Covid, é ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De Iphan, de Ministério da Agricultura, de Ministério do Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para dar de baciada a simplificação (INESC, 2021, p. 3).

Neste ínterim, foi criado um novo modelo para as concessões em UCs a partir de 2019. Em seu relatório de gestão de 2021, o MMA afirmou que "A agenda de Concessão dos Parques e Florestas Nacionais é uma das prioridades" e que a transparência caracterizava o novo modelo adotado, que igualmente tornaria "mais simples e eficaz" o contrato entre as partes (MMA, 2021a, s/p). O órgão destacou ainda que serviços tais quais a manutenção da brigada de incêndio e de trilhas, passariam a ser responsabilidade de empresas especializadas "para garantir mais eficiência e qualidade ao ecoturismo" (MMA, 2021a, s/p).

Nesta fase, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), então vinculado ao Ministério da Economia, passou a ter um papel de destaque na modelagem das concessões. O BNDES, uma empresa pública federal estabelecida em 1952, é o principal instrumento do governo federal para fomentar investimentos de longo prazo na economia brasileira e possui linhas de investimentos em seus diversos setores (BNDES, 2024). Com a participação do banco, o período também foi marcado pelas qualificações de parques e florestas nacionais no âmbito do PPI e concomitante inclusão no Plano Nacional de Desestatização, criado em 1990, como apresentado anteriormente.

O PPI foi estabelecido em 13 de setembro de 2016 pela Lei n.º 13.334, assinada por Michel Temer, que assumiu a presidência da República (2016 a 2018) após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Dilma foi retirada do cargo por uma conspiração de forças de direita valendo-se de argumentos e procedimentos, ao menos aparentemente, legais. Como resultado, o campo ficou livre para a ascensão da direita promotora do neoliberalismo radical e espoliador. Trata-se de um grande programa "destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização" (Brasil, 2016, Art. 1º). Visa facilitar a celebração de contratos entre o governo federal e a iniciativa privada e a implementação de outras medidas de desestatização. Além disso, a qualificação de um projeto no programa lhe confere *status* de prioridade nacional para os governos federal, estadual e municipal, de acordo com a Lei n.º 13.334/2016 (MMA, 2021a; PPI 2024).

Com o PPI, são estabelecidas parcerias em diferentes setores, como transportes, infraestrutura urbana e mineração, e, mais recentemente, no setor "meio ambiente". Até 8 de janeiro de 2024, já haviam sido concluídos 229 projetos no âmbito do programa, a maioria no setor de transportes, e outros 222 estavam em desenvolvimento para novos contratos. Em janeiro de 2024, os projetos estavam divididos em doze setores: Transportes, (96); Infraestrutura urbana (44); Meio Ambiente (29); Saneamento (10); Infraestrutura hídrica (8); Infraestrutura social (8); Agricultura e Abastecimento (6); Energia (6); Mineração (6); Turismo (6); Defesa e Segurança (2); e Financeiro (1). Ressalta-se que os projetos de turismo não se referem às concessões em UCs e que estas se encontram na categoria Meio Ambiente (PPI, 2024), a despeito de tratarem, na prática, da exploração comercial de serviços de apoio à visitação e turismo nas UCs. Por sua vez, no setor Meio Ambiente, os projetos dividiam-se entre Florestas para Manejo, com 11 projetos, e Parques e Florestas para Visitação, com 18 projetos (PPI, 2023b).

A Lei n.º 13.334/2016 também instituiu o Conselho do Programa de Parceria de Investimentos (CPPI), responsável pelo assessoramento do presidente da República nas ações relativas ao tema. Do mesmo modo, constituiu a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), órgão subordinado à Casa Civil da Presidência da República, que visa coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI e de apoiar as ações setoriais necessárias à sua execução.

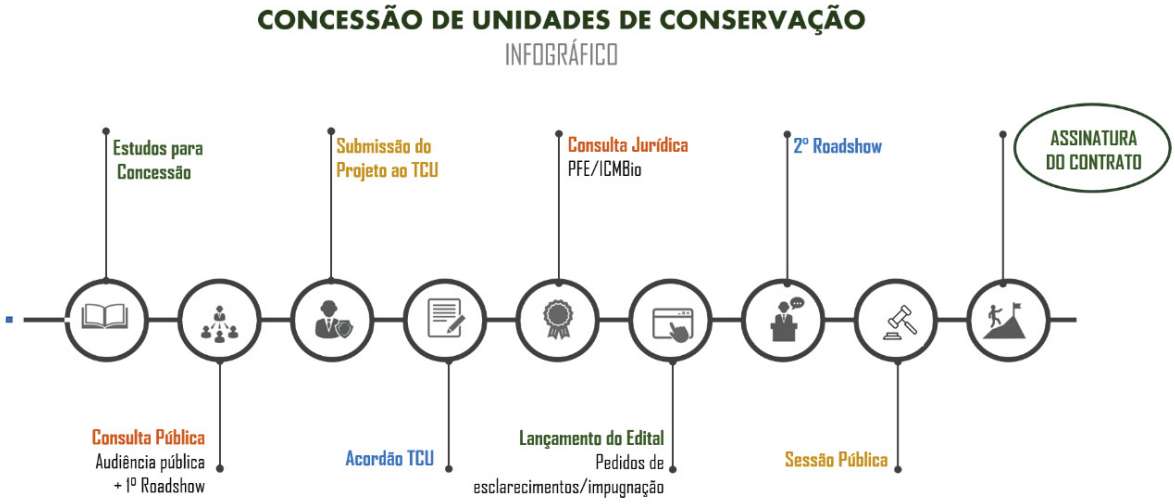
A partir de então, a concessão de serviços em uma UC passou a seguir um processo que envolve a concepção e modelagem de um projeto, estudos de impacto ambiental,

análises por órgãos de controle, *road shows* e consultas (FIGURA 5) (MMA, 2020b). O Grupo Houer (2024, s/p), com "reconhecida experiência em assessoria, junto a órgãos públicos e entes privados, para a estruturação de projetos na área de infraestrutura", presta serviços de estruturação e modelagens de concessões para parcerias público-privadas, inclusive em parques, e explica do que se tratam os *road shows* da seguinte maneira:

> Ao pé da letra, a expressão tem sua origem e pode ser traduzida como o espetáculo que está na estrada, ou seja, em geral diz respeito a uma turnê musical ou teatral que tem agenda e sai cumprindo uma programação intensa de viagens em um país ou vários países.
> No caso do mercado, o financeiro especialmente, no lugar de uma apresentação artística, o "*Road Show*" é uma exibição que uma empresa organiza, diretamente ou por meio de parceiros especializados, para anunciar uma nova emissão de ações ou títulos para eventuais interessados, como investidores, por exemplo. A analogia entre os eventos artísticos e os de *business* tem sua origem no fato de ambos serem realizados em sequência e durante um espaço de tempo curto, passando por diferentes lugares neste pequeno intervalo temporal. Tanto para um quanto para o outro, as "turnês" antecedem o lançamento de produtos dirigidos para cada um dos seus públicos específicos (Grupo Houer, 2022, s/p).

O *road show* é realizado no mercado de concessões e parcerias público-privadas no intuito de apresentar os projetos e modelagens antes da publicação para a licitação. "Este encontro serve para colher sugestões dos *players* interessados e avaliar a atratividade do projeto perante o mercado. [...] Visibilidade que dá lucro" (Grupo Houer, 2022, s/p).

FIGURA 5 - PROCESSO PARA A CONCESSÃO DE UCS FEDERAIS À INICIATIVA PRIVADA



FONTE: MMA (2020b, s/p).

A primeira resolução do CPPI a qualificar UCs federais foi a n.º 79, de 29 de agosto de 2019, expressando sua opinião favorável à qualificação de três parques nacionais no PPI e à inclusão no Plano Nacional de Desestatização, sendo eles: Parque Nacional dos

Lençóis Maranhenses (MA), Parque Nacional de Jericoacoara (CE) e Parque Nacional do Iguaçu (PR) (Brasil. CPPI, 2019a). A confirmação se deu via Decreto n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019, assinado pelo então presidente Jair Bolsonaro (Brasil, 2019).

A justificativa apresentada pelo conselho defendeu "a necessidade de permitir que a administração pública federal concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais", bem como de aumentar as oportunidades de investimento e emprego, "em especial por meio de ações centradas na ampliação e na melhoria da infraestrutura e dos serviços voltados ao cidadão", além de melhorar a qualidade do serviço público de apoio nas áreas de proteção, gestão e visitação das UCs (Brasil. CPPI, 2019a, p. 2). O então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles justificou da seguinte maneira o objetivo do governo com as concessões:

> A gente tem de dar uma destinação econômica para as unidades de conservação, para diminuir a dependência do orçamento público. Senão, essas áreas não terão saída. Você pode fazer o discurso mais bonito do mundo sobre o meio ambiente, mas, se não dermos uma mais-valia econômica para as unidades de conservação, estaremos sempre a reboque do orçamento federal (Borges, 2019, s/p).

Por outro lado, em 2020, Martha Seillier, secretária especial do PPI, declarou que a inserção das UCs no programa devia-se à intenção do governo em "trazer a agenda da preservação" para o país, afirmando "Queremos o PPI cada vez mais verde para mostrar ao mundo" (Lindner; Rodrigues, 2020, s/p). Em um cenário em que a gestão de Bolsonaro era criticada nacional e internacionalmente pelo modo de condução da pauta ambiental, de acordo com a secretária do PPI, o governo intentava levar ao exterior uma agenda de sustentabilidade para atrair investidores ao Brasil, já que a questão da sustentabilidade era "uma pergunta que sempre surge" nas conversas com estrangeiros (Lindner; Rodrigues, 2020, s/p). Com os projetos de concessão voltados à visitação e ao turismo e os demais de concessão para manejo florestal, especialmente na Amazônia, a mensagem a ser passada era "Estamos cada vez mais de mãos dadas com o Ministério do Meio Ambiente", conforme afirmou a secretária (Lindner; Rodrigues, 2020, s/p).

Contudo, na prática, o intuito se mostrava exatamente ao contrário. Ao ser questionado sobre o modelo de concessão, o ex-ministro Salles expressou a diretriz de repassar o máximo possível às empresas, mantendo o mínimo sob a responsabilidade do governo. Ele criticou a concessão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), realizada no ano anterior, descrevendo-a como insatisfatória, pois apenas alguns serviços foram concedidos, enquanto 80% permaneceram sob o controle do ICMBio. Salles afirmou

que nessa abordagem os empreendedores têm pouca liberdade de atuação e propôs estabelecer um mínimo de restrições e conceder maior autonomia às empresas. “O resultado é uma concessão em que o empreendedor não tem quase nenhuma liberdade de atuação. Vamos inverter a lógica dessas concessões. Vamos estabelecer um mínimo de restrições. De resto, toma que o filho é teu”, defendeu o ex-ministro (Borges, 2019, s/p).

Além disso, o governo federal revelou que planejava revisar a criação de todas as 334 unidades administradas pelo ICMBio. A proposta incluía a possibilidade de alterar a categoria das unidades para permitir a exploração comercial das áreas e, em algumas situações, modificar o perímetro. Essa iniciativa surpreendeu organizações socioambientais, que criticaram fortemente o plano. Marcio Astrini, coordenador de políticas públicas do Greenpeace, classificou a medida como "um retrocesso sem precedentes" no país (Borges, 2019, s/p). O ministro foi alvo de críticas constantes por parte de ambientalistas e servidoras/es públicos do setor. Ele foi acusado de promover um "desmonte" de compromissos e políticas ambientais assumidas há décadas no Brasil (Borges, 2019, s/p). Em 2020, uma de suas falas mais polêmicas veio à público, quando ele declarou sua vontade de “passar por cima” do Congresso Nacional, e aproveitar o momento em que a imprensa estava focada na morte de milhares de vítimas da Covid-19, para “a canetadas”, deixar a “boiada” passar e liberar, de vez, o caminho para o agronegócio e o desmatamento no Brasil (Camargo, 2020, s/p).

O governo também escasseou recursos para órgãos como o ICMBio e o Ibama, resultado de cortes orçamentários. Em abril de 2019, por exemplo, o MMA recebeu a instrução de eliminar 100% das emendas parlamentares destinadas aos dois órgãos. Além disso, o orçamento geral da pasta foi reduzido em 24% desde o início daquele ano. No ICMBio, as atividades relacionadas à criação e gestão das UCs sofreram um corte de 26%, totalizando R$ 45 milhões. Os recursos destinados à administração da unidade sede também foram reduzidos em 22%, equivalendo a uma diminuição de R$ 15,1 milhões. O orçamento do Ibama foi reduzido de R$ 368,3 milhões, para R$ 279,4 milhões (Borges, 2019).

No plano de concessões em UCs, em abril de 2019, Ricardo Salles, confirmou a intenção de concluir até outubro do mesmo ano o edital para o repasse à iniciativa privada de quatro UCs localizadas na região Sul: os parques nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral (RS e SC), e as florestas nacionais de Canela e São Francisco de Paula, ambas na turística serra gaúcha. A expectativa do ex-ministro era de que, com a concessão, o número de visitantes das unidades aumentasse de 250 mil para 1 milhão por ano (Grandelle, 2019).

Em visita a Cambará do Sul, sede dos parques nacionais, Ricardo Salles declarou que o governo federal seguiria um processo que requer conformidade com as formalidades legais. Entretanto, o ministro ignorou as irregularidades que envolvem as UCs. O plano de manejo que abrange os parques foi elaborado em 2004, apesar da recomendação de revisão ser a cada cinco anos. Nesta data nem o ICMBio havia sido criado ainda. O Parque Nacional de Aparados da Serra, estabelecido em 1959, desde então enfrenta uma série de litígios judiciais que têm prejudicado sua gestão. Ainda há áreas cujo *status* fundiário não foi avaliado, e antigos proprietários ainda não receberam as devidas indenizações. O Parque Nacional da Serra Geral, criado em 1992, detém questões similares (Grandelle, 2019).

Um estudo de viabilidade econômica, elaborado em 2018, estimou que uma parceria público-privada para o desenvolvimento de atividades em ambos os parques poderia gerar até R$ 121 milhões ao longo de duas décadas. No entanto, conforme indicado no documento, a empresa concessionária só alcançaria essa receita se obtivesse permissão para explorar a trilha do Cânion Malacara, a qual estava envolvida em um processo judicial pendente de regularização fundiária (Grandelle, 2019).

É contudo a violência e o apagamento de uma comunidade histórica, muito anterior à criação destas UCs e da proposta de concessão turística privada a que mais chama a atenção sobre como valores morais, éticos e legais vêm sendo subvertidos com a proposta de "desenvolvimento" para os parques brasileiros.

A comunidade São Roque, reconhecida como território quilombola e certificada pela Fundação Cultural Palmares em 2004, enfrentou ameaças adicionais com a criação destes parques. O Parque Nacional Aparados da Serra teve seus limites alterados em 1972 pelo Decreto n.º 70.296, passando a incluir parte significativa do território da Comunidade Quilombola de São Roque. Em 1989, o Ibama estabeleceu-se na região com fins de gerenciamento e fiscalização, resultando na intensificação dos conflitos e na criminalização de moradoras/es da comunidade. A ocupação histórica de São Roque foi caracterizada como irregular, levando as pessoas a serem consideradas ilegais e suas práticas de subsistência qualificadas como crime ambiental. Em 2004, foi elaborado um plano de manejo para os parques nacionais Aparados da Serra e Serra Geral sem que fosse reconhecida ou citada a existência da comunidade. Isso resulta na negação de sua existência e de seus direitos, especialmente o direito à consulta prévia (OIT, 2011). Adicionalmente, implica na exclusão de sua participação no processo de elaboração do plano de manejo e em outras instâncias decisórias nas quais são definidas medidas que afetam profundamente seu modo de vida e sua reprodução física, sociocultural e econômica (Zilli; Hammerschmidt; Silva, 2021).

Atualmente, tramitam na Justiça Federal da 4ª Região duas ações civis públicas envolvendo a comunidade São Roque. Trata-se de processos ajuizados pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União, do ICMBio e do Incra. Na mais recente audiência de conciliação realizada na comunidade quilombola São Roque, em 22 de fevereiro de 2024, o ICMBio admitiu um erro na determinação *in loco* dos limites dos parques. Conforme a legislação, tais limites coincidem, em grande parte, com a estrada existente no local, e não a ultrapassam. O erro do órgão e seu entendimento de que a linha do parque abrangia uma área maior do território quilombola implicou em uma "série de restrições" à comunidade, confirmou o ICMBio, "desculpando-se publicamente pelo equívoco" (Sistcon/TRF4, 2024a, s/p).

Ou seja, a constatada "[...] longa trajetória de racismo ambiental, racismo institucional e violência estrutural perpetrada contra esta comunidade" (Zilli; Hammerschmidt; Silva, 2021, p. 374) é resultado, além de todos os problemas já mencionados, por um erro do órgão público. No entanto, a verificação dos limites e o pedido de desculpas não podem desfazer todos os danos infligidos àquela comunidade[27] até e também não significam que melhorará a situação dessas pessoas.

A despeito das irregularidades e dos conflitos, e seguindo com o plano de concessões, a resolução seguinte do CPPI, de n.º 106, de 19 de novembro de 2019, sugeriu a qualificação no âmbito do PPI e a inserção no Plano Nacional de Desestatização do Parque Nacional de Aparados da Serra e do Parque Nacional da Serra Geral, duas UCs contíguas e localizadas na fronteira entre os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina (Brasil. CPPI, 2019b). O projeto tinha fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. A sugestão foi confirmada no ano seguinte, via Decreto n.º 10.331, de 28 de abril de 2020 (Brasil, 2020).

Em 15 de outubro de 2020, foi publicado o edital de concessão destas UCs. Em 15 de dezembro seguinte, a sessão pública para recebimento das propostas foi suspensa devido a um pedido de recurso e uma nova foi agendada. Em 11 de janeiro de 2021, foi realizada a sessão pública de abertura das propostas, sem vencedor declarado, visto que a licitante Agro Latina questionou o resultado e informou sua intenção de recorrer da decisão. Por essa razão, a sessão da concorrência pública foi novamente suspensa e remarcada para 4 de fevereiro de 2021. Julgados os recursos, em 12 de agosto de 2021 foi assinado o contrato de

[27] Por exemplo, os conflitos decorrentes da sobreposição dos parques ao território quilombola têm impacto direto na segurança e soberania alimentar da comunidade quilombola São Roque. Mais da metade das famílias enfrenta algum grau de insegurança alimentar em decorrência de restrições à coleta de alimentos tradicionais, como o pinhão, e aos métodos agrícolas, que têm afetado sua subsistência (Gonçalves *et al*., 2022).

concessão dos parques nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral pela empresa Construcap CCPS Engenharia e Comercio S.A. O leilão tinha lance mínimo de R$ 718 mil, e a proposta vencedora foi de R$ 20,5 milhões iniciais, com investimentos em instalações e serviços estimados em R$ 260 milhões ao longo dos 30 anos da concessão (MMA, 2021b).

De acordo com o jornal ((o)) eco, a Construcap Engenharia S.A. foi estabelecida em 1955 pelo engenheiro Júlio Capobianco e outros quatro sócios. Júlio Capobianco é o pai de sete filhos, sendo que três deles, Roberto, Eduardo e Júlio, ocupam cargos diretivos na Construcap. Quanto a João Paulo Ribeiro Capobianco, afastado das atividades empresariais do pai, é biólogo, ambientalista e colaborador próximo de Marina Silva, tendo sido secretário-executivo do MMA em 2003 e 2008 e retornando ao cargo em 2023. Roberto Capobianco, um dos diretores da Construcap, foi inicialmente condenado na 31ª fase da Operação Lava Jato por lavagem de dinheiro, corrupção passiva e associação criminosa. No entanto, em agosto de 2020, a 8ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região (TRF-4) absolveu o empresário. O tribunal considerou que não havia provas suficientes no processo para confirmar seu envolvimento no esquema de fraude e superfaturamento na licitação de construção do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras (Cenpes), no Rio de Janeiro, conforme denúncia do Ministério Público Federal (Menegassi, 2021a). De todo modo, há, no mínimo, conflito de interesses entre as atuações de João Paulo Ribeiro Capobianco no MMA e as distintas concessões nos parques nacionais assumidas pela empresa de sua família.

O projeto de concessão dos parques de Aparados da Serra e da Serra Geral foi desenvolvido pelo ICMBio junto ao BNDES, no âmbito do PPI. De acordo com o MMA (2020, s/p), dessa maneira, a concessão marcou a diversificação da agenda de concessões do governo federal, devido a "rigorosos critérios de sustentabilidade". No novo modelo, o concessionário assume a responsabilidade pela revitalização, modernização, operação e manutenção dos parques, além de prestar serviços de apoio a turistas, como alimentação, estacionamento e segurança.

Tendo em vista as questões legais relacionadas à questão fundiária destes parques e sua implicação para o desenvolvimento do turismo, o ICMBio procedeu rapidamente à regularização de áreas de interesse. Em 2022, o Núcleo de Gestão Integrada Aparados da Serra, responsável pela administração das UCs, incorporou às terras públicas uma área de 1,2 hectares, que engloba a borda sul do Cânion Malacara, o Cânion Molha Coco e o Cânion Índios Coroados, também localizados no Parque Nacional da Serra Geral. E, em 2023, os parques oficializaram a aquisição de 1.654 hectares de área regularizada por meio

de uma compra judicial iniciada em 1996. Essa região, caracterizada por campos de altitude, banhados, Matas de Araucárias, cânions e matas nebulares, está localizada no Planalto Gaúcho e abrange a borda norte do cânion Malacara, o cânion Churriado e se estende até a borda sul do cânion Fortaleza e a microbacia do Arroio Segredo (ICMBio, 2023b).

O ICMBio informa que, como resultado das aquisições, prossegue com o projeto de implementação de uma trilha de longo curso, com cerca de 60 km, passando pelas bordas dos cânions do sul do Brasil. O atrativo integra o Caminho das Araucárias, um percurso com mais de 600 km de trilhas, que se inicia em Canela (RS) e termina em Urubici (SC) (ICMBio, 2023b).

Ainda em 2020, o CPPI recomendou a qualificação das primeiras flonas no PPI e respectiva inclusão no Plano Nacional de Desestatização: Floresta Nacional de Canela e Floresta Nacional de São Francisco de Paula, ambas localizadas no Rio Grande do Sul, via a Resolução n.º 113 de 19 de fevereiro de 2020 (Brasil. CPPI, 2020a). O projeto para fins de concessão incluía a prestação de serviços de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. A inclusão foi confirmada via Decreto n.º 10.381, de 28 de maio de 2020, assinado pelo presidente da República (Brasil, 2020b). O lançamento do edital foi realizado em 7 de maio de 2021 e o Consórcio Parque Canela, formado pela Serviços Técnicos de Engenharia (STE) e a Urbanes Empreendimentos Eireli, foi o vencedor no certame realizado em 12 de julho de 2021.

Entretanto, o MPF moveu três ações civis públicas para contestar a concessão das flonas sem prévia consideração da questão fundiária que envolve as comunidades indígenas das etnias Kaingang e Xokleng. Esses grupos aguardavam pela realização de estudos pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) para validar e reivindicar a terra de seus antepassados. A Comunidade Kaingang Kógunh Mág/Jagtyg Fykóg reivindicava o reconhecimento de área abrangida pela Flona de Canela como território tradicional indígena desde 2006. E a reivindicação da comunidade Xokleng Konglui na Flona de São Francisco de Paula era do conhecimento da Funai desde 2010 (Casagrande, 2021).

O MPF, perante a Justiça Federal, requereu à União e à Funai a condução de um estudo antropológico para identificar e delimitar as áreas tradicionais dessas comunidades. O MPF também solicitou que a Justiça Federal ordenasse ao ICMBio, como órgão gestor, a realização de consulta e obtenção de consentimento prévio, livre e informado junto às comunidades indígenas como requisito para validar os processos de concessão à iniciativa privada. Isso se faz necessário uma vez que tais concessões podem impactar diretamente esses povos (Casagrande, 2021).

De acordo com a procuradora Luciana Guarnieri, o ICMBio, apesar de estar ciente das reivindicações das comunidades indígenas, lançou os editais de licitação sem realizar a consulta e obtenção de consentimento prévio, livre e informado (CCPLI) dos povos, indo de encontro ao disposto no Artigo 6º da Convenção 169 da OIT (OIT, 2011; Casagrande, 2021). Ao analisar o conflito na Floresta Nacional de Canela, a pesquisadora Lara Ely explica que este surge quando o poder público manifesta interesse na concessão privada, seguido pelo embargo pela Justiça devido à presença da comunidade indígena no local. Mas que outros aspectos contribuem para a intensificação do conflito. Um deles é a especulação imobiliária nas proximidades da UC, impulsionada pelo interesse na construção de hotéis e condomínios de alto padrão. Mas também o deterioramento da gestão pública da flona pelo ICMBio exerce influência sobre o tema (Ely, 2023).

Desde 2022, o Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Sistcon/TRF4) tem conduzido negociações por meio de sessões de conciliação e visitas técnicas, em que são ouvidas as duas comunidades indígenas e demais atores envolvidos nos casos de ambas as flonas. Em fevereiro de 2024, foi informado pelo Sistcon/TRF4 (2024) o estabelecimento de um acordo entre as partes, sem mais informações sobre o teor deste.

8.2.4.1 Concessões a “baciadas” na gestão Bolsonaro

Com a Resolução n.º 157, de 2 de dezembro de 2020, o CPPI fez nova recomendação de qualificação no âmbito do PPI e de inclusão no Plano Nacional de Desestatização de mais nove unidades: Floresta Nacional de Brasília (DF), Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT), Parque Nacional de Ubajara (CE), Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ e SP), Parque Nacional da Serra da Capivara (PI), Parque Nacional da Serra da Bodoquena (MS), Parque Nacional do Jaú (AM) e Parque Nacional de Anavilhanas (AM). O objetivo também se voltava à concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas UCs (Brasil. CPPI, 2020b). A recomendação foi acatada pelo presidente da República via o Decreto n.º 10.673, de 13 de abril de 2021 (Brasil, 2021b).

Na sequência, via a Resolução n.º 197, de 25 de agosto de 2021, o CPPI opinou a favor da qualificação no âmbito do PPI e pela inclusão no Plano Nacional de Desestatização de mais cinco UCs, sendo elas: Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ); Parque Nacional da Serra da Canastra (MG); o Parque Nacional da Serra do Cipó (MG); Parque

Nacional de Caparaó (MG e ES) e Floresta Nacional de Ipanema (SP) (Brasil. CPPI, 2021). A concessão para fins de prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades era o objetivo dos projetos. Em 7 de fevereiro de 2022, o presidente da República decretou a qualificação das cinco UCs no âmbito do PPI e a inclusão no Plano Nacional de Desestatização, via Decreto Federal n.º 10.958 (Brasil, 2022).

Visando a nova concessão do Parque Nacional do Iguaçu à iniciativa privada, em 17 de dezembro de 2021, foi publicado o Edital de Concorrência n.º 03/2021, prevendo a abertura de novas áreas de visitação (ICMBio, 2021b). O recebimento dos envelopes ocorreu em 16 de março de 2022 e o leilão foi realizado em 23 de março de 2022 na B3, Bolsa de Valores brasileira. O consórcio Novo PNI, formado pelo Grupo Cataratas do Iguaçu e a Construcap foi vencedor do certame ao ofertar o lance de R$ 375 milhões, representando ágio de 349,45% sobre o lance mínimo definido em edital, de R$ 83.434 milhões (BNDES, 2022a; PPI, 2024).

O novo contrato foi bastante celebrado, pois "inaugurou" a participação do BNDES na estruturação de concessões em UCs, "[...] o primeiro projeto de concessão de ativo ambiental a ser entregue pela Fábrica de Projetos do BNDES" (BNDES, 2022a; Ministério da Economia, 2022; Pieroni, 2022, s/p).

> Foi um dos maiores leilões já realizados no setor, por se tratar de local com infraestrutura consolidada que recebe, em média, mais de 2 milhões de turistas por ano. Para garantir a preservação ambiental, o projeto de concessão prevê investimentos de mais de R$ 500 milhões em novas infraestruturas e outros R$ 3 bilhões na operação do parque durante o período, previsto para 30 anos. A nova concessão tem o potencial de triplicar o número de visitantes do parque, com expansão da área concessionada e a realização de investimentos capazes de aumentar a atratividade da visitação (PPI, 2024, s/p).

É, no mínimo, contraditório como o investimento de bilhões em infraestrutura e operação de um parque voltado à atração de seis milhões de visitantes, grande parte de pessoas estrangeiras, pode ser defendido como uma maneira de conservação ambiental.

De todo modo, o parque da Chapada dos Guimarães (MT) foi o último concessionado nessa gestão. O leilão realizado em 22 de dezembro de 2022, na B3, foi arrematado pela Parques FIP/Parquetur, com a proposta de R$ 1.009.132,27, 9% acima do valor mínimo estipulado em edital, de R$ 925.809,42. O concessionário comprometeu-se a investir aproximadamente R$ 220 milhões em infraestrutura, atendimento ao público, monitoramento da biodiversidade e iniciativas para impulsionar as economias locais das cidades circunvizinhas. A concessão previa um prazo de 30 anos (BNDES, 2022b).

Este projeto também foi desenvolvido pela Fábrica de Projetos do BNDES em colaboração com o ICMBio, o MMA e o MTur, utilizando estudos elaborados pelo Consórcio Carcará Parques Brasileiros. Segundo o BNDES, o projeto envolveu uma ampla participação social, com consulta e audiências públicas em Cuiabá e Chapada dos Guimarães (BNDES, 2022b). O presidente do BNDES, Gustavo Montezano, declarou que "Este leilão é um exemplo vivo da transformação que está ocorrendo no setor da bioeconomia brasileira, tornando os nossos ativos ambientais econômica e ambientalmente sustentáveis" (BNDES, 2022b, s/p). Ele declara que o setor da bioeconomia de parques e florestas contribui para a educação ambiental, o desenvolvimento regional, a conscientização ecológica, o fomento da cadeia do turismo, além de preservar a história e a cultura (BNDES, 2022b).

Contudo, em maio de 2023, o contrato de concessão foi suspenso pelo TCU. A medida cautelar foi adotada em resposta a uma solicitação do governo do Mato Grosso, através da autarquia MT Participações e Projetos S.A. (MTPar), que alegou irregularidades no processo. Na ocasião do leilão, concorrente na licitação, a MTPar foi desclassificada por não apresentar as garantias exigidas pelo certame. A MTPar recorreu ao TCU, apresentando uma representação com pedido cautelar, que foi acatada. Seguindo a decisão do TCU, em 17 de agosto de 2023, foi publicado o novo edital, mantendo a previsão de investimentos em cerca de R$ 18 milhões em infraestrutura no parque e a aplicação de R$ 200 milhões em sua operação e gestão. A entrega dos envelopes deveria ocorrer em 12 de dezembro de 2023, mas o processo para novas propostas de concessão foi provisoriamente suspenso por decisão judicial em 11 de dezembro de 2023. Porém, em 15 de dezembro de 2023, o ICMBio publicou no Diário Oficial da União o Aviso de Revogação da Concorrência. Três dias depois, o instituto divulgou o Aviso de Licitação, na edição de 18 de dezembro de 2023 do Diário Oficial da União, estabelecendo a entrega das propostas para 29 de janeiro de 2024, na B3 (BNDES, 2023; Zanatta, 2023; PPI, 2024).

Fato é que, com discursos similares e tendo o Parque Nacional do Iguaçu (PR) como exemplo considerado bem-sucedido, entre 2019 e 2022, 21 UCs federais, sendo quatro florestas e 17 parques, foram incluídas nos programas federais de concessão à iniciativa privada e desestatização (QUADRO 11). Do total, quatro projetos foram contratados no período: parques nacionais do Iguaçu e de Aparados da Serra e da Serra Geral; e flonas de Canela e de São Francisco de Paula.

As concessões em UCs não eram foco do PPI e do Plano Nacional de Desestatização até 2019 e esta inclusão dividiu opiniões sobre diferentes aspectos. Por um

lado, houve a percepção de que a integração dos parques no PPI concedeu-lhes *status* semelhante ao de outras concessões federais, promovendo uma governança mais abrangente. O que poderia resultar em aprimoramentos e maior agilidade na condução dos projetos de concessão de serviços em UCs (Bragança, 2019). No entanto, ressalvas importantes foram feitas.

QUADRO 11 - UCS FEDERAIS QUALIFICADAS NO PPI E NO PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO NO BRASIL (2019 A 2022)

Resoluções do CPPI e decretos do presidente da República	**Unidades de conservação**
Resolução n.º 79, de 3 de setembro de 2019 Decreto n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019	1 Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) 2 Parque Nacional de Jericoacoara (CE) 3 Parque Nacional do Iguaçu (PR)
Resolução n.º 106, de 19 de novembro de 2019 Decreto n.º 10.331, de 28 de abril de 2020	4 Parque Nacional de Aparados da Serra e 5 Parque Nacional da Serra Geral (RS e SC)
Resolução n.º 113 de 19 de fevereiro de 2020 Decreto n.º 10.381, de 28 de maio de 2020	6 Floresta Nacional de Canela (RS) 7 Floresta Nacional de São Francisco de Paula (RS)
Resolução n.º 157, de 2 de dezembro de 2020 Decreto n.º 10.673, de 13 de abril de 2021	8 Floresta Nacional de Brasília (DF) 9 Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) 10 Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT) 11 Parque Nacional da Serra da Bodoquena (MS) 12 Parque Nacional do Jaú (AM) 13 Parque Nacional de Anavilhanas (AM) 14 Parque Nacional de Ubajara (CE) 15 Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ e SP) 16 Parque Nacional da Serra da Capivara (PI)
Resolução n.º 197, de 25 de agosto de 2021 Decreto Federal n.º 10.958, de 7 de fevereiro de 2022	17 Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ) 18 Parque Nacional da Serra da Canastra (MG) 19 Parque Nacional da Serra do Cipó (MG) 20 Parque Nacional de Caparaó (MG e ES) 21 Floresta Nacional de Ipanema (SP)

FONTE: PPI (2024).

A gerente de Áreas Protegidas da ONG SOS Mata Atlântica, Erika Guimarães, destacou que a medida transferiu a agenda de parcerias em UCs do ICMBio, até então gerida no âmbito do PAPP, para outra instância governamental. Segundo a técnica, isso poderia representar vantagens em termos de conhecimento sobre concessões, especialmente considerando que o tema ainda é novo no Brasil. Mas também poderia fragilizar a especialização construída pelo PAPP.

> O que o governo fez foi pegar uma agenda de parcerias para UCs que estava sendo conduzida no âmbito do ICMBio e transferir para essa outra instância que eles estão chamando de desestatização e de concessão do governo de uma maneira geral. Então, toda equipe do governo, inclusive ligadas a outras secretarias que estão trabalhando com concessão de serviços de estradas, aeroportos, etc, vai trabalhar também com esse programa de desestatização. Isso pode ter uma vantagem do ponto de vista que, quem trabalha na área tem muito conhecimento em fazer concessão e fazer concessão de parques ainda é um tema relativamente novo no Brasil, então, pode ganhar celeridade, aperfeiçoamento. Porém,

> concessionar aeroporto é muito diferente de concessionar parques. Com o PAPP, estava se criando uma inteligência que seria um marco importante para os parques brasileiros e isso, de alguma maneira, vai ser fragilizado (Bragança, 2019, s/p).

Também o diretor-presidente do Instituto Semeia, Fernando Pieroni, enfatizou a necessidade de especialização na concessão de serviços em UCs. Ele considerou que a inclusão no PPI elevou a concessão de parques a uma política maior de Estado, fazendo uma modelagem específica para tais projetos, assim como ocorre com aeroportos e rodovias, por exemplo. Porém, Pieroni questionou o conhecimento técnico no nível do PPI para a modelagem necessária em UCs, justificando o quão fundamental é a visão específica e local, detida pelo MMA e o ICMBio (Bragança, 2021).

O incômodo gerado em ambientalistas e especialistas no tema concentrou-se, portanto, não na questão da concessão à iniciativa privada, mas no modelo de concessões que o governo planejava adotar. Em maio de 2021, o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, havia mencionado a intenção de transferir 20 parques nacionais para a iniciativa privada, por meio de um formato de concessão que ele descreveu como "toma que o filho é teu". Seu objetivo era manter uma participação mínima do governo, maximizando a flexibilidade das restrições impostas aos parceiros (Bragança, 2021, s/p).

Para Fernando Pieroni, do Instituto Semeia, embora a intenção de proporcionar flexibilidade ao setor privado seja positiva em certa medida, ela também carrega riscos. Caso não envolva a gestão do parque e não apresente claras delimitações, o resultado pode ser danoso. E na opinião de Erika Guimarães, da SOS Mata Atlântica, atividades como fiscalização não são passíveis de transferência irrestrita para o setor privado, devendo permanecer sob responsabilidade do setor público (Bragança, 2021).

De todo modo, fato é que a proposta do governo avançou rapidamente e que a modelagem elaborada pelo BNDES se expandiu de modo ainda mais acelerado em estados e municípios. Em 28 de janeiro de 2021, o BNDES anunciou acordo com seis estados para o desenvolvimento de projetos de concessão de serviços de visitação em 26 parques. Os estados do Tocantins, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rio Grande do Sul já haviam assinado contratos com o banco. Os estudos encomendados pelo BNDES para subsidiar o programa de concessões de parques naturais sugerem que estavam sendo negociados acordos com os estados do Amazonas, Santa Catarina e Goiás. Essas negociações visavam incluir mais dez UCs no programa (Menegassi, 2021b).

Neste processo, portando os resultados dos estudos, o BNDES passa a estabelecer acordos com os estados para elaborar os planos de concessão específicos para cada parque.

De acordo com os contratos, o banco se compromete a oferecer assistência, avaliação, estruturação e implementação de projetos voltados para a concessão de parques e outras UCs com visitação. Na etapa seguinte do programa, organizações privadas, como o Instituto Semeia, respaldam um estudo setorial conduzido em parceria com o BNDES. Essas organizações também desempenham um papel na facilitação de diálogos com possíveis investidores e concessionárias, além de proporcionar treinamento a funcionárias/os públicos para a gestão de futuros contratos de concessão (Menegassi, 2021b).

A respeito do contexto em que se encaminhavam as políticas públicas voltadas às parcerias em UCs neste período, em 2020, o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (Opap) publicou uma carta aberta intitulada "Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural". O Opap foi criado em 2019 com o objetivo de "promover o conhecimento sobre o tema das parcerias em áreas protegidas, considerando a contribuição da pesquisa, do ensino e da extensão no campo das políticas públicas da área". Dele participam professoras/es, pesquisadoras/es e grupos de pesquisa de diversas instituições de ensino superior (Opap, 2020, s/p).

O documento faz reflexões relevantes sobre o tema das parcerias em áreas protegidas no Brasil, no intuito de colaborar com a agenda. O texto destaca que a patrimonialização de bens naturais e culturais nas políticas públicas envolve interesses, estratégias e visões diversos a respeito de como proteger e utilizar esses bens. Enfatiza a importância de considerar os direitos difusos e intergeracionais ligados ao interesse público. E reconhece a participação privada na gestão do patrimônio ambiental e cultural como um caminho defendido para fortalecer o uso público em UCs. Contudo, destaca que tais parcerias devem ser orientadas por diversas questões, incluindo a ampliação da participação da sociedade na gestão e no acesso a esses espaços, enquanto direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Opap, 2020).

O texto segue argumentando que, conforme explicitado em documentos da esfera pública e privada, porém, uma perspectiva neoliberal vinha se apresentando como um fundamento essencial das parcerias, realizando-se cortes nos investimentos públicos, extinguindo ou reduzindo funções na administração pública em setores estratégicos tais como educação, cultura e meio ambiente (Opap, 2020).

O grupo recomendou, através da carta aberta, que a complexidade das parcerias seja considerada. E que se promova uma discussão ampla e fundamentada a respeito dos modelos e arranjos institucionais diversos, de maneira que sejam valorizados os aspectos socioculturais e ambientais do território, além do sentido de bem comum. E, dessa maneira,

um contínuo debate com as variadas instituições e agentes sociais comprometidas e afetadas seja garantido.

> Neste sentido, os programas de concessões e demais parcerias devem, entre outras ações, aprofundar o debate sobre inclusão social no contexto do turismo local, que não se resume, obviamente, ao envolvimento da população apenas por meio de indicadores quantitativos de geração de emprego e renda (Opap, 2020, p. 436).

Adicionalmente, o Opap expressou preocupação visto que, a despeito da gestão e do monitoramento de parcerias exigirem equipes especializadas, bem como de infraestrutura necessária à gestão, a política federal vinha progressivamente realizando cortes nas despesas discricionárias do ICMBio e no quadro de pessoal nas unidades de conservação.

A carta apresentou os seguintes dados: no ano de 2020, foram realizados cortes de 32% nas despesas discricionárias do ICMBio. E, entre janeiro de 2012 e setembro de 2019, houve uma queda de cerca de 27% no quadro de servidoras/es ativas/os permanentes nas UCs federais. Sendo esse o contexto, o Opap expressou: "Entendemos as parcerias com a esfera privada como um dos caminhos possíveis para fortalecer a gestão das áreas protegidas, não como uma substituição aos investimentos públicos no processo". O grupo ainda frisou que "[..] as parcerias são instrumentos de implementação de políticas públicas, e não apenas mecanismos para formalizar a participação da iniciativa privada ou uma mera manifestação da atividade administrativa contratual do Estado" (Opap, 2020, p. 437-438).

A carta ainda trouxe argumentos que mencionam a essencialidade da pluralidade de visões a respeito dos processos e resultados dos modelos de gestão público-privados em desenvolvimento. Questão ainda mais relevante na gestão de um patrimônio comum sob a responsabilidade de instituições públicas, em contextos territoriais que abarcam diversidade de significados na relação sociedade-natureza. Assim, o Opap reforçou o quão estratégica é a atuação das universidades e dos institutos de pesquisa junto ao poder público, as organizações da sociedade civil e o setor privado (Opap, 2020).

A carta do observatório relatou bastante bem o que vinha ocorrendo em temas como meio ambiente, turismo, inclusão e participação social, envolvimento da academia e de ONGs, entre outros, no tema das concessões em UCs. Além disso, colocou as instituições de ensino como disponíveis para a construção conjunta, com base em diálogo também com as comunidades afetadas, as empresas etc. Basicamente, uma proposta mais democrática e socialmente justa foi requerida com o documento.

Entre suas linhas de atuação, o Opap inclui o tema da responsabilização e do controle social, e nesta fase desenvolveu um trabalho de contraponto essencial nesse

sentido. Em 2021, elaborou a Nota técnica n.º 001/2021: subsídios ao processo de controle social da concessão de serviços no Parque Estadual Turístico do Alto da Ribeira (SP); em 2022 publicou o relatório técnico "Controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação"; e enviou contribuições à consulta pública referente ao projeto de concessão no Parque Nacional de Jericoacoara (CE) e à consulta pública referente ao edital concessão de uso de bem público para fins de exploração econômica de atividades de ecoturismo e visitação no Parque Estadual de Ibitipoca e Parque Estadual de Itacolomi (MG), entre outras relevantes contribuições para o tema (Opap, 2024).

Nas normas específicas que tratam sobre concessões (Lei n.º 13.668/2018 e IN n.º 9/2018) não estão previstos mecanismos de participação. No entanto, a Lei do Snuc assegura a participação das populações locais na criação, implantação e gestão das UCs, bem como a participação de organizações da sociedade civil nos conselhos consultivos das UCs de proteção integral. Ainda, o art. 28 do Decreto n.º 4.320/2002 determina que "a autorização para exploração comercial de produto, subproduto ou serviço de unidade de conservação deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade" (Brasil, 2002, Art. 28).

De acordo com o ICMBio, são realizadas consultas públicas nas UCs, geralmente em reuniões ampliadas dos conselhos consultivos, e disponibilizados os editais de concessão em seu *site*, abrindo prazo para envio de sugestões e contribuições. Exemplos incluem a apresentação da proposta de concessão do Parque Nacional Chapada dos Veadeiros (GO) em reunião do conselho consultivo, a publicação de aviso no Diário Oficial da União sobre a disponibilização da proposta para consulta pública e a realização desta no processo de concessão do Parque Nacional Pau Brasil (BA) (CGU, 2019).

Sabendo-se que a despolitização da pauta ambiental é uma das principais estratégias utilizadas na acumulação por espoliação, e que a disseminação de técnicas de resolução de conflitos caso a caso é utilizada para dificultar o entendimento da lógica global do sistema capitalista (Coletivo, 2012), é compreensível que o programa de concessões jamais tenha sido discutido com a sociedade, e que apenas caso a caso sejam levadas localmente as propostas para discussão apenas no âmbito de cada UC. Ainda assim, isso não assegura que haja, de fato, uma possibilidade de discordância e impedimento da continuidade dos processos e a efetivação dos contratos.

8.2.4.2 Possibilidades de financiamento via o BNDES para a concessão de parques à iniciativa privada

Como abordado anteriormente, a partir de 2019, o BNDES passou a integrar a nova modelagem e a nova estratégia do governo federal para o planejamento e a aceleração das concessões no país. O banco estruturou um *hub* de projetos nomeado "Parques" e, a partir de sua expertise no desenvolvimento de projetos dessa natureza, atuou junto aos demais órgãos federais, com o apoio de entidades privadas, para que 20 projetos envolvendo 21 UCs federais fossem qualificadas no PPI. É claro que estudos, programas e desenvolvimento de capacidades anteriores subsidiaram esses resultados, mas o fato é que entre 2019 e 2022 o cenário modificou-se bastante.

Em dezembro de 2023, a chamada carteira de estruturação de projetos de concessão de parques e concessões florestais do BNDES contava com 35 parques e oito florestas, que, em conjunto, representavam uma projeção de R$ 1,3 bilhão em investimento até 2027. Para o banco, o Brasil conta com 60[28] parques nacionais que podem ser objetos de concessão e, portanto, esse volume pode ser ainda maior. No caso das concessões florestais, o país dispõe de cerca de 17 milhões de hectares de florestas nacionais passíveis de concessão, além de florestas estaduais e florestas públicas não destinadas, as quais se referem a terras sem título que não pertencem a nenhuma categoria de posse especificada por lei (BNDES, 2023a).

> No entanto, até hoje apenas 1,5 milhão de hectares foram concedidos. A carteira de estruturação de concessões florestais do BNDES soma 2,2 milhões de hectares. Portanto, apesar de se tratar de mercados importantes, eles ainda se encontram em estágio inicial, demonstrando a relevância de instrumentos de fomento ao seu desenvolvimento (BNDES, 2023a, s/p).

Quanto a essa perspectiva de crescimento, o BNDES afirma que, conforme o Relatório de Competitividade em Viagens e Turismo de 2019, divulgado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a segunda posição em atratividade de recursos naturais entre todas as nações do globo. Contudo, sua posição no *ranking* geral de competitividade turística é apenas a 32ª. E que o país está em 49º lugar no mundo em termos de número de visitantes, conforme o "Destaques Turísticos Internacionais de 2020", "[...] o que deixa claro o alto potencial de desenvolvimento do setor e suas perspectivas de contribuição para o produto interno bruto (PIB) brasileiro" (BNDES, 2023b, s/p).

[28] Observa-se que o país dispõe atualmente de 74 parques nacionais e que os critérios para a definição de que 60 estão aptos para a concessão pelo BNDES, ou a lista desses, não foram encontrados.

O banco afirma que os segmentos de turismo de natureza, de aventura e ecoturismo representam a segunda maior demanda de visitantes internacionais, com 16,3% do total. Em primeiro lugar aparecem "praia e sol", com 71,7%. Conforme estudo do BNDES, no último ano antes da pandemia do coronavírus, em 2019, a visitação em UCs federais bateu recorde e alcançou 15,3 milhões, 20,4% acima de 2018 (O Globo, 2023).

Porém, baseando-se em dados de 2019 do Conselho Mundial de Viagens e Turismo, apenas 7,7% do PIB nacional é derivado da cadeia turística. Em comparação, no México, classificado como o primeiro em recursos naturais pelo Fórum Econômico Mundial em 2019, esse percentual chega a 15,0%. “O potencial inexplorado do Brasil dá pistas das possibilidades de crescimento do turismo para a geração de riqueza e renda no país” (BNDES, 2023b, s/p). É aqui que o banco e o governo percebem as concessões à iniciativa privada como a salvação para diminuir os custos públicos com as UCs e ainda gerar recursos para os cofres públicos.

> No que diz respeito ao turismo, as concessões representam uma oportunidade para criar, ordenar, ampliar e qualificar os serviços de apoio à visitação, aprimorando a experiência dos visitantes, favorecendo a aproximação entre a sociedade e a natureza e promovendo sensibilização sobre a importância da conservação. Além disso, o turismo tem papel relevante para a geração de emprego e renda, exercendo efeito multiplicador nas economias locais (BNDES, 2023b, s/p).

Uma pesquisa divulgada em outubro de 2021 pelo Instituto Semeia em colaboração com a consultoria *Boston Consulting Group* (BCG) indica que os parques brasileiros poderiam atrair até 56 milhões de visitantes por ano, um número quatro vezes superior ao total de 2019. Essa projeção poderia resultar em 978 mil empregos, com um impacto total no PIB nacional estimado em R$ 44 bilhões (ou 0,61% do total, em valores de 2019), quadruplicando a contribuição dos parques para a economia (BNDES, 2023b).

O BNDES complementa que, além do potencial no âmbito do “ecoturismo”, as UCs apresentam um valor adicional associado à possibilidade de remuneração por serviços ambientais prestados através de sua biocapacidade, tal qual sequestro de carbono, conservação de aquíferos, prevenção da erosão do solo e por sua biodiversidade, além da oportunidade de associação de marca e publicidade em ambientes naturais. Tais possibilidades são enfatizadas pelo crescente interesse das corporações em “[...] instrumentos de compensação da pegada ambiental e de marketing verde conforme a agenda Ambiental, Social e de Governança (ASG, em inglês *Environmental, Social and Governance* – ESG), cada vez mais buscada pelo mundo corporativo” (BNDES, 2023b, s/p).

O banco afirma que, dada a diversidade de UCs no país, existem inúmeras oportunidades para a formação de arranjos e combinações no setor. As principais fontes de receita para negócios desse tipo são: bilheteria; hospedagem; atrativos e experiências em geral; alimentação e bebidas; comércio; publicidade, propaganda e *marketing*; investimentos ESG; e pagamentos por serviços ambientais (BNDES, 2023b).

A despeito do "mercado em expansão", são menos de dez o número de empresas e consórcios atuando no "setor de parques no Brasil", especialmente se considerada "a grande quantidade de ativos e o potencial dessa agenda para o país" (BNDES, 2023b, s/p). O setor é composto principalmente por empresas que têm participação desde sua criação, por novos concorrentes provenientes da construção civil e por empresas com experiência inicial nas áreas socioambiental e de entretenimento. Portanto, é frequente a formação de consórcios ao ingressar nesse segmento, reunindo empresas com conhecimentos complementares, dependendo do tipo de ativo a ser gerenciado (BNDES, 2023b).

Além das concessionárias, uma série de outras empresas estão envolvidas na estruturação de projetos de concessão. Em mapeamento a respeito das competências e capacidades do mercado de consultorias para estudos técnicos referentes à estruturação de projetos de concessão de serviços públicos em parques urbanos e naturais, o banco constituiu os perfis de competências necessárias para a estruturação dos estudos que viabilizam as concessões das UCs: i. Engenharia, Arquitetura e Transporte; ii. Comunicação e Relacionamento; e iii. Pesquisa, *Marketing*, Publicidade, Mídia e Eventos. Um conjunto de 34 empresas que atuam no setor e potencialmente reúnem as competências necessárias foi reunido no *site* do banco. Os resultados são considerados um indicativo do tamanho do "setor parques", de áreas envolvidas e interessadas no crescimento das concessões em UCs (BNDES, 2023b).

O BNDES explica que, devido ao caráter ainda em desenvolvimento desse mercado, não há dados consolidados sobre financiamento para empresas concessionárias de parques. Entretanto, algumas fontes potenciais de recursos para esses projetos podem ser identificadas: bancos públicos, bancos regionais de desenvolvimento e bancos comerciais, dependendo da localização do empreendimento, são algumas delas (BNDES, 2023b).

No ano de 2021, o BNDES buscou compreender os desafios relacionados às concessões de parques e concessões florestais junto a "atores estratégicos", com foco nos instrumentos financeiros para ampliar o impacto do setor. O banco concluiu que, de maneira geral, os principais pontos abordados estão relacionados à dificuldade de acesso ao crédito, principalmente devido às garantias exigidas em operações de financiamento. Assim, para

facilitar à iniciativa privada, o BNDES anunciou, em fevereiro de 2022, a criação do programa "Parques e Florestas", com um orçamento de 500 milhões voltado ao financiamento de concessões de parques naturais e urbanos, e de concessões florestais no âmbito federal estadual e municipal (BNDES, 2022c).

Com vigência até 31 de dezembro de 2023, o programa encontra-se expirado, mas ainda é relevante compreendê-lo melhor. O Parques e Florestas ofereceu "condições financeiras mais flexíveis, contribuindo para o desenvolvimento do mercado de Concessões Públicas de Parques e Florestas" (BNDES, 2022c, s/p). Em seu discurso, o banco afirma que "A iniciativa visava apoiar investimentos que ampliem a governança sobre as áreas, contribuindo para redução de desmatamento, conservação e educação ambiental, além do desenvolvimento econômico e turístico das regiões no entorno desses ativos" (BNDES, 2022c, s/p). Com isso, a instituição previa a ampliação do acesso de visitantes para 56 milhões por ano, e a geração de um milhão de postos de trabalho (BNDES, 2022c). Em seu *site*, o BNDES elenca as possibilidades de financiamento via a instituição (QUADRO 12).

Ainda de acordo com o BNDES, há um grande potencial para que parte do financiamento das concessões de parques seja provida por investidoras/es alinhados aos princípios ESG. E que esses investidores buscam fomentar negócios que contribuam para a gestão eficaz do patrimônio público, o combate a atividades ilegais, a geração de benefícios sociais e ambientais, e a promoção do desenvolvimento econômico de longo prazo baseado em fundamentos sólidos e sustentáveis. Incluem-se nesse grupo instituições públicas, organismos multilaterais, organizações não governamentais, o mercado financeiro e empresas privadas de diversos setores da economia (BNDES, 2023b).

A lógica que defende a financeirização pública para que a iniciativa privada usufrua de bens públicos de modo exclusivo e obtenha lucros milionários enquanto repassa uma pequena parte destes ao poder público pode ser compreendida da seguinte maneira.

Para Isabela Yumi Ribeiro Kitajima Chan e Marta Bandeira Freitas, respectivamente administradora e engenheira do BNDES, em artigo publicado na "Revista BNDES Edição Especial Sustentabilidade", apesar dos crescentes esforços de vários setores em direção ao desenvolvimento sustentável, a atual economia apresenta sinais frágeis quanto à possibilidade de conter o aumento da temperatura global dentro dos limites de 2 °C e de enfrentar de maneira eficaz a desigualdade social e a degradação dos recursos naturais. E que isso evidencia uma falha de mercado, pois políticas e comportamentos têm uma evolução morosa na transformação da economia, apesar dos evidentes custos sociais decorrentes da manutenção do *status quo* dos negócios (Chan; Freitas, 2021).

QUADRO 12 - POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO VIA BNDES PARA A CONCESSÃO DE PARQUES À INICIATIVA PRIVADA

Produtos e programas de financiamento	**Descrição**
Fundo Clima	O BNDES opera este fundo que inclui o subprograma Florestas Nativas, com o propósito de apoiar projetos relacionados a investimentos em unidades de conservação públicas ou em áreas privadas voltadas para a conservação de ecossistemas.
BNDES Finem – Meio Ambiente – Recuperação e Conservação de Ecossistemas e Biodiversidade	A linha oferece financiamento para a restauração de áreas em diversos biomas brasileiros, assim como para a recuperação e conservação de ecossistemas e biodiversidade.
BNDES Finem – Turismo	Esta é considerada outra opção viável, pois visa apoiar empreendimentos turísticos de maneira abrangente.
BNDES Crédito ASG	Tem como objetivo atender às necessidades de capital de giro, não necessitando estar vinculado a um projeto específico. Além disso, oferece a possibilidade de redução de taxas com base no alcance de indicadores socioambientais, incentivando a adoção de práticas empresariais mais sustentáveis.
BNDES Debêntures em Ofertas Públicas	O produto tem o propósito de apoiar o uso de instrumentos de mercado de capitais por empresas brasileiras como uma alternativa ou complemento às demais linhas da instituição. Essa solução abrange emissões caracterizadas como títulos sustentáveis, verdes ou sociais. Não há restrição de porte de empresa para operar o produto, e o BNDES pode participar com até 100% na emissão. Caso a debênture seja certificada como sustentável, haverá uma redução de 10 pontos básicos percentuais na remuneração básica.
Programa BNDES Parques e Florestas	Expirado em 31 de dezembro de 2023. Com um orçamento de R$ 500 milhões, o programa financiava até 80% dos investimentos, com um prazo de pagamento de até 300 meses, incluindo uma carência de até 96 meses. Os valores referentes às outorgas devidas aos poderes concedentes não eram financiados no âmbito do programa.

FONTE: BNDES (2022c; 2023b).

Para promover uma mudança positiva, então, seria crucial abordar dois pontos fundamentais, visando estabelecer um novo paradigma: políticas públicas e serviços financeiros, ambos com influência abrangente sobre os negócios. Na visão das autoras e funcionárias do BNDES, juntos, esses elementos podem atrair capital em busca de resultados sociais e ambientais associados a retornos financeiros. E ainda, embora não sejam os únicos a influenciar os negócios, já que as mudanças na sociedade civil e a transformação cultural nas organizações também desempenham papéis críticos, esses pontos podem ser abordados de forma predominante por bancos de desenvolvimento, por meio da oferta de produtos e serviços financeiros que facilitem a implementação de políticas públicas (Chan; Freitas, 2021).

Propõe-se que os bancos de desenvolvimento assumam uma posição central na economia, atuando nas lacunas do mercado e fornecendo soluções financeiras para segmentos inadequadamente atendidos. Em geral, isso inclui: i. projetos cujos benefícios sociais superam os comerciais; ii. projetos de longo prazo ou com execução prolongada; iii. empreendimentos de alto risco relacionados à inovação, que envolvem novas tecnologias ou

modelos de negócios; iv. projetos em regiões pouco desenvolvidas ou remotas; e v. atores pequenos e sem histórico de crédito (Chan; Freitas, 2021).

Nesse mesmo sentido, Chan e Freitas (2021) mencionam relatórios como os do Fórum Econômico Mundial, os quais têm salientado o aumento tanto na probabilidade quanto no impacto dos riscos globais relacionados ao meio ambiente. Para sua análise, levam em consideração que, em 2020, dentre os riscos mais impactantes e prováveis levantados pelo Fórum, os primeiros estavam vinculados ao meio ambiente. O "fracasso da mitigação e adaptação às mudanças climáticas" foi avaliado como o risco número um por impacto e o número dois por probabilidade nos próximos dez anos. Já a "perda de biodiversidade" foi classificada como o segundo risco mais impactante e o terceiro mais provável para a próxima década. Outros riscos classificados como de maior relevância e relacionados ao meio ambiente foram clima extremo, desastres ambientais causados por ação humana e desastres naturais (WEF, 2020). E, em 2021, o relatório classificou as doenças infecciosas em primeiro lugar entre os riscos de maior impacto da próxima década, seguidas pelo fracasso da ação climática e outros riscos ambientais (WEF, 2021). “Desse modo, verifica-se a necessidade de uma ação rápida que reverta a trajetória de riscos crescentes e acelere os investimentos sustentáveis” (Chan; Freitas, 2021, p. 23).

Jessica Acocella e Helena Mayer Zeccer Rotta (2021, p. 477), advogadas do BNDES, em artigo na mesma revista, reconhecem que a concessão em “espaços verdes públicos”, configura-se como uma novidade no país, e, portanto, “exemplos práticos mais consolidados” são necessários. As autoras opinam que o processo de facilitação à participação privada na exploração comercial de áreas protegidas públicas representa uma desburocratização e modernização da gestão pública com benefícios diversos:

> Na esteira das concessões e da consequente desburocratização e modernização da gestão inúmeros benefícios se seguem, sendo por vezes resultado direto da própria delegação do ativo verde ou de melhorias geradas indiretamente pela presença das novas atividades desempenhadas pelo parceiro privado (Acocella; Rotta, 2021, p. 477-478).

Seguindo o pensamento das autoras, o Estado necessita cada vez mais da intensa colaboração do setor privado, dada a crescente complexidade em atender aos diversos interesses e objetivos públicos. E que, em algumas atividades específicas, um modelo de regulação que não busca impor padrões, mas sim induzir o comportamento dos agentes privados em direção a práticas socialmente desejáveis, através do uso de mecanismos de coordenação estratégica de interesses e da implementação de sistemas de incentivos que

estimulem a colaboração do setor privado, pode se mostrar mais eficiente (Acocella; Rotta, 2021, p. 477). Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável,

> O investimento em infraestrutura e a sustentabilidade são, nesse sentido, dois pilares essenciais para o crescimento do país (especialmente para sua retomada, no atual contexto de crise econômica e social). O Governo Federal, por exemplo, pressionado pelos altos níveis de endividamento interno e pelo impacto da pandemia de Covid-19 nas contas públicas, tem se voltado (e com frequência destacado em seus discursos) à pauta do avanço dos projetos de infraestrutura em diferentes setores. Por meio de investimentos massivos realizados em parceria com a iniciativa privada, essa agenda visa alavancar a economia com a geração de empregos e oportunidades, além de colher o benefício do desenvolvimento estrutural para o país (Acocella; Rotta, 2021, p. 482).

Segundo as autoras, os cada vez mais frequentes projetos de concessão de UCs, em geral, para a prestação de serviços, incluindo gestão, manutenção, operação e modernização dos ativos, assim como suporte à visitação pública, adquirem uma importância significativa. Isso se deveria não apenas à sua finalidade conservacionista, mas também ao potencial desses espaços para a implementação de ações social e ambientalmente relevantes, com o apoio de parceiros privados contratados pelo poder público (Acocella; Rotta, 2021).

Acocella e Rotta (2021) argumentam que a delegação da prestação de serviços e atividades dentro desses espaços ao setor privado é uma maneira de aumentar a participação e o envolvimento deste com o setor público, visando alcançar objetivos socioambientais. Anteriormente conduzidas principalmente pelo setor público, essas atividades passam a receber aporte de capital privado para investimentos e melhorias, resultando na redução da dependência de recursos públicos consideráveis para esse propósito.

A análise desse cenário à luz da teoria da conservação neoliberal e da acumulação por espoliação revela uma série de dinâmicas e contradições presentes na financeirização pública de bens públicos para a iniciativa privada, especialmente no contexto das concessões de parques no Brasil. A transferência para o setor privado é justificada em termos de eficiência econômica e melhorias na infraestrutura e na oferta de serviços turísticos, em uma lógica neoliberal, que preconiza a redução do papel do Estado na economia e a promoção da iniciativa privada como motor de desenvolvimento.

A criação de programas de financiamento, como o Programa BNDES Parques e Florestas, ilustra a facilitação do envolvimento do setor privado nessas iniciativas, oferecendo incentivos financeiros e condições favoráveis de investimento. No entanto, é importante analisar criticamente quem se beneficia desses programas e quem arca com os custos associados, especialmente considerando que o financiamento público muitas vezes subsidia empreendimentos que geram lucros para empresas privadas.

A expansão do mercado de parques no Brasil, impulsionada pelo financiamento público da iniciativa privada, levanta questões importantes sobre a governança e a equidade do modelo adotado. Embora o turismo e outras atividades comerciais possam trazer benefícios econômicos, é essencial garantir que essas iniciativas sejam socialmente justas e ambientalmente sustentáveis. Isso requer uma abordagem cuidadosa.

8.2.5 Mudanças em curso

Com a nova gestão do governo federal no início de 2023, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu seu terceiro mandato, algumas mudanças foram promovidas já no primeiro ano no tocante às concessões em UCs. Primeiramente, houve uma mudança no nome da "Coordenação Geral de Uso Público e Negócios" do ICMBio para "Coordenação Geral de Uso Público e Serviços Ambientais", atenuando o sentido de negócios ao alterá-lo para "serviços ambientais". Em termos práticos, este último também pretende a mesma valoração econômica da natureza, mas em termos simbólicos, denota alguma mudança na abordagem.

Em abril de 2023, o ICMBio declarou que planejava sugerir a exclusão das UCs integradas ao Plano Nacional de Desestatização e revisar as diretrizes para concessão a entidades privadas. Conforme explicado por Marina Kluppel, Coordenadora Geral de Uso Público e Serviços Ambientais, a proposta visava aumentar a transparência nos contratos. O intuito era enfatizar que a iniciativa privada se encarrega dos serviços e da infraestrutura turística, e a administração e fiscalização permanecem sob a responsabilidade do órgão, assim como a autorização para qualquer uso das áreas (Carvalho, 2023).

Desse modo, por solicitação do MMA em conjunto com o ICMBio, o CPPI emitiu a Resolução CPPI n.º 293, de 22 de novembro de 2023, recomendando a revisão da carteira do programa, com a redução de 19 para 11 projetos de concessão em UCs qualificados no PPI, sendo nove parques e duas flonas, e a exclusão de todas as UCs do Plano Nacional de Desestatização (QUADRO 13).

Em informação no *site* do PPI, passou a constar que as UCs foram integradas ao Plano Nacional de Desestatização para que contassem com ferramentas e governança importantes para os projetos de parceria com o setor privado desenvolvidos até então. Mas que, diante do "amadurecimento dos órgãos envolvidos, e considerando a participação do BNDES enquanto estruturador contratado de projetos, o PND [Plano Nacional de Desestatização] deixou de ser necessário" (PPI, 2023, s/p).

QUADRO 13 – REVISÃO DA LISTA DE PARQUES NACIONAIS NO PPI E NO PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

Parques nacionais a serem retirados do Plano Nacional de Desestatização e mantidos no PPI	Parques nacionais a serem retirados do Plano Nacional de Desestatização e do PPI
Chapada dos Guimarães (MT)	Lençóis Maranhenses (MA)
Jericoacoara (CE)	São Joaquim (SC)
Brasília (DF)	Serra da Capivara (PI)
Serra dos Órgãos (RJ)	Serra da Bocaina (RJ e SP)
Anavilhanas (AM)	Ubajara (CE)
Jaú (AM)	Restinga de Jurubatiba (RJ)
Caparaó (MG e ES)	Serra da Canastra (MG)
Serra da Bodoquena (MS)	Serra do Cipó (MG)
Iguaçu (PR)	

FONTE: PPI (2024)

Além da revisão da carteira, o CPPI recomendou a ampliação do número de projetos no Parque Nacional do Iguaçu (PR). Dessa maneira, foi incluída na lista de parcerias no âmbito do PPI a concessão da prestação de serviços de apoio ao uso público para a operação da trilha do Macuco em modais terrestres e aquaviários e a operação de voos panorâmicos na UC. Segundo a resolução, “Esses projetos são muito importantes, pois aumentam a atratividade do parque e enriquecem a interação dos visitantes com a natureza e as belezas do parque. Ao mesmo tempo, tais projetos geram empregos, renda e tributos” (CPPI, 2023; PPI, 2024c, s/p). Em 6 de fevereiro de 2024, via Decreto n.º 11.912, o presidente Lula deliberou a revisão do PPI e a revogação dos decretos de Jair Bolsonaro que incluíam as 19 UCs no Plano Nacional de Desestatização (Brasil, 2024a).

Conforme explicações do ICMBio em 11 de dezembro de 2023, a revisão sugerida não afetaria a manutenção das UCs, apenas identifica aquelas consideradas prioritárias pelo governo federal para serviços de visitação. O órgão afirma que as UCs indicadas para revogação de sua qualificação no âmbito do PPI continuarão a receber sua atenção, visando novos caminhos e projetos de delegação de serviço de apoio à visitação e demais parcerias adequadas ao desenvolvimento das unidades. E que, após a aprovação presidencial e a promulgação do decreto, serão conduzidos estudos que avaliem a viabilidade econômica e financeira de concessões de serviços nas unidades qualificadas (ICMBio, 2023c).

Para Marina Kluppel, o governo Jair Bolsonaro teve um foco muito grande nas concessões e as abordou como "privatização", transmitindo uma mensagem equivocada de que as empresas concessionárias seriam responsáveis pelas UCs de modo integral. Mas que o ICMBio, segue responsável pela gestão das áreas e discutirá as propostas de uso com as concessionárias. A coordenadora afirmou que somente os parques com potencial para receber mais de 150 mil visitantes anualmente e que demandem uma infraestrutura maior de oferta de serviços terão o modelo de concessão de até 30 anos. E que esta é uma opção

diante da necessidade de construção de infraestrutura de visitação e quando depende da capacidade de investimento para garantir a oferta de serviços, bem como do valor de outorga. Para os demais casos, outros mecanismos para atrair a iniciativa privada serão utilizados, como autorizações, permissões e parcerias com entidades sem fins lucrativos, tal qual acontece atualmente com os parques nacionais Cavernas do Peruaçu (MG) e Serra da Capivara (PI) (Carvalho, 2023).

Para os parques e florestas[29] vinculados ao PPI, serão conduzidos ou finalizados estudos para a delegação de serviços de visitação. As UCs com a qualificação revogada no PPI não serão consideradas para estudos de concessão de serviços de visitação neste momento (ICMBio, 2023c). Ainda segundo Marina Kluppel, no caso do Parque Nacional de Jericoacoara (CE), o leilão deveria ser efetivado devido a este receber o terceiro maior número de visitantes do país, com um público de mais de 1,3 milhão de pessoas em 2019 e à adesão à concessão pela comunidade. No entanto, em 2018, residentes e empreendedoras/es da vila de Jericoacoara uniram-se para elaborar um manifesto em oposição à concessão do parque, como será detalhado adiante em subcapítulo específico sobre o caso. Já o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) demanda outro modelo de desenvolvimento do turismo e da visitação devido à existência de diversas comunidades tradicionais que dependem da UC para viver, de acordo com a coordenadora (Carvalho, 2023).

O ICMBio argumentou que o PPI foi estabelecido para impulsionar o investimento em infraestrutura, garantir estabilidade e segurança jurídica, e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parceria. E que a colaboração entre setor público e privado possibilita melhorias na qualidade dos serviços prestados aos visitantes das UCs gerenciadas pelo instituto, através de diversas formas de delegação, como autorizações ou concessões (ICMBio, 2023c).

Para a coordenadora de biodiversidade e parques da Comissão de Meio Ambiente da Ordem dos Advogados do Brasil em São Paulo (OAB-SP), a advogada Fabiane Tessari, a retirada das UCs da lista do Plano Nacional de Desestatização não representa perda de interesse do governo nas parcerias. Mas sim uma mudança de prioridades para os investimentos públicos. Para a advogada, a maior questão é o modelo de contrato, o qual deve ser técnico. Porém, ela considera que há experiência e um positivo histórico de atuação da iniciativa privada no país, que cumpre as regras de conservação ambiental e colabora para o desenvolvimento dos serviços turísticos (Carvalho, 2023).

[29] Em consulta realizada em 15 de abril de 2024, um total de 11 florestas nacionais compunham o PPI também para manejo florestal de produtos madeireiros e não madeireiros (PPI, 2024).

O ICMBio afirma que está empenhado na criação de uma ferramenta interna para identificar UCs federais com potencial para serviços de apoio à visitação. Essa iniciativa envolve uma construção coletiva com o BNDES, o PPI, o Instituto Semeia e a ONG WWF, com apoio de estudos específicos como as publicações "Priorização de parques para projetos de parceria: métodos de seleção para estudos de viabilidade técnica", do Instituto Semeia; e "Fluxos Parcerias para a visitação: guia de apoio à tomada de decisão sobre parcerias para a visitação", da WWF; e o "Mapa do Turismo", do MTur. Assim, a revisão dos projetos prioritários qualificados no PPI foi subsidiada por esses esforços interinstitucionais, além de utilizar critérios como o desenvolvimento dos instrumentos de gestão, o número de visitas, a facilidade de acesso ao local e a existência de modelagens econômicas e jurídicas preliminares (ICMBio, 2023c).

Por fim, o ICMBio reforçou a ideia de que

> A visitação em áreas protegidas é uma importante ferramenta de conservação, uma vez que uma unidade estruturada e apta a receber visitantes pode ser um importante vetor de desenvolvimento econômico para a região onde ela está inserida e, inclusive, para o país. No ano de 2022, totalizou 21,6 milhões de visitas (ICMBio, 2023c, s/p).

O Brasil tem cada vez mais destaque internacionalmente quanto aos seus recursos naturais e consequentemente vem sendo mais ressaltado seu potencial para o desenvolvimento do turismo[30]. E o PPI é a forma atual de aceleração e aumento de investimentos no setor "Meio Ambiente", voltado às concessões de exploração madeireira em florestas nacionais e da visitação e turismo em parques e floretas nacionais. No *site* do programa, na seção "Por que investir no Brasil", o PPI destaca dois setores: o turismo e o meio ambiente. Com os títulos "Potencial turístico" e "Reservas naturais", alega que "A taxa de exportações de serviços turísticos do Brasil é 26% superior à média da América Latina em 2021", de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (PPI, 2024d, s/p).

Em 16 de dezembro de 2023, Embratur, MTur, MMA e ICMBio assinaram um Acordo de Cooperação Técnica visando estabelecer uma estratégia para "promover o turismo ecológico e sustentável" em UCs federais. O acordo prevê suporte a "uma política de gestão das áreas de uso público das UCs federais em colaboração com o setor privado e o terceiro setor", dentre outras medidas (Embratur, 2023, s/p).

[30] Em 2023, a revista Forbes escolheu o Brasil como o melhor destino para o Ecoturismo (*Ecotourism Index*: *The Best Holiday Destinations For Nature Lovers* (RIBEIRO, 2023). Em 2022, o país havia sido eleito o melhor destino no mundo para o turismo de aventura pelo US News & World Report (2022).

Enquanto isso, o plano de concessões não deixou de avançar e, no início de 2024, foram realizados os leilões do Parque Nacional de Jericoacoara (CE) e do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT). Ambos os projetos foram estruturados pelo BNDES com a colaboração do MMA e do MTur, e qualificados no PPI na gestão anterior.

O Parque Nacional de Jericoacoara foi concedido à iniciativa privada em leilão realizado na B3, 26 de janeiro de 2024. O Consórcio Dunas, novamente celebrado entre o Grupo Cataratas S.A. e a Construcap, foi o vencedor, adquirindo o direito de concessão do parque por R$ 61 milhões. Esse montante inicial, denominado outorga fixa, representa o valor que o consórcio deve pagar ao governo pelo direito adquirido. Conforme estipulado no edital de concessão, ao longo dos 30 anos de contrato, a concessionária deverá realizar investimentos de R$ 116 milhões em infraestrutura, além de aplicar R$ 990 milhões em operação e gestão (Sousa, 2024).

Quanto ao Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, este foi leiloado na B3 à iniciativa privada em 2 de fevereiro, por R$ 926 mil, com um ágio de 0,02%. A proposta vencedora foi mais uma vez a do consórcio Parques FIP/Parquetur, o qual adquiriu o direito de concessão igualmente por 30 anos. Como apresentado anteriormente, em 2022, o consórcio havia adquirido a concessão da Chapada dos Guimarães, por R$ 1 milhão, representando um ágio de 9% em relação ao lance mínimo estipulado. Contudo, o leilão foi suspenso pelo TCU a pedido da MTPar, empresa de economia mista, cujo maior sócio é o governo de Mato Grosso. O governo estadual alegou irregularidades no conteúdo e na divulgação do edital de concessão publicado pelo ICMBio.

Em 25 de janeiro de 2024, novamente o governo do Mato Grosso teve concedido novo pedido de suspensão do processo de concessão do parque. Alegava-se falhas e irregularidades tanto no conteúdo quanto na divulgação do edital para a licitação na área, levantando também possíveis prejuízos para o vencedor da disputa. Contudo, a Justiça Federal acatou um recurso do ICMBio, a licitação teve continuidade, e as propostas de concessão foram recebidas no dia 29 de janeiro, após a decisão da juíza Rosimayre Gonçalves de Carvalho, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Diante disso, o governo estadual optou por não mais participar da licitação por meio da MTPar, citando um desgaste nas relações entre a gestão estadual e o ICMBio:

> Há 3 anos o Governo do Estado de Mato Grosso tem lutado para ter a oportunidade de fazer os investimentos no Parque de Chapada. Falamos com várias autoridades federais nesses anos, movemos ações no Tribunal de Contas da União, Justiça Federal, entre outros, sempre com o objetivo de poder investir e potencializar os atrativos naturais do parque, sem precisar cobrar tarifa elevada de até R$ 100, que está proposta na concessão (Bourscheit, 2024, s/p).

A MTPar declarou o seguinte: "Nesse período tivemos muitos embates e sentimos muita resistência do ICMBio. O que deixou o ambiente de relacionamento desgastado. Assim, fizemos a opção de deixar que seguissem com o rumo planejado, sem participar do leilão" (Zarur, 2024, s/p). Pesa sobre a questão o fato de que tramita na Assembleia Legislativa do Mato Grosso uma proposta para que a esfera da gestão do parque da Chapada dos Guimarães passe a ser a estadual (Bourscheit, 2024).

A proposta de concessão do parque foi elaborada pelo BNDES com a colaboração da Unesco e dos ministérios do Meio Ambiente e do Turismo. A contribuição da Unesco se deu em vista da UC integrar a Reserva da Biosfera do Pantanal desde 2000 (Unesco, 2024). Isso porque, no interior do parque, estão abrigadas algumas nascentes de rios formadores deste bioma (ICMBio, 2009; 2024d). Ademais, o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães está em processo de reconhecimento como geoparque também pela Unesco (Mato Grosso, 2023). Além da importância ambiental, a UC está entre aqueles que mais recebem visitantes no país, entre 170 e 200 mil pessoas por ano (Riveira, 2022).

De acordo com o BNDES, o critério de seleção foi o maior valor de outorga fixa. O vencedor da licitação se comprometeu a ampliar as condições de visitação no parque, com ênfase no ecoturismo, e apoiar pesquisas científicas e atividades de conservação ambiental. O consórcio Parques FIP deve investir R$ 18 milhões em infraestrutura nos próximos cinco anos. O montante será direcionado para sistemas de trilhas, reforma de edificações, melhoria do transporte interno, entre outros. Além disso, são estimados R$ 179 milhões de investimentos em operação e gestão do parque ao longo dos 30 anos de contrato e previsto que a concessão resultará na geração de 900 empregos diretos e indiretos (Zarur, 2024).

Em síntese, de 2019 a 2024, foram qualificados 20 projetos de concessão envolvendo 21 UCs federais, sendo 16 projetos integrando 17 parques nacionais e quatro projetos abrangendo quatro diferentes florestas nacionais (QUADRO 14) (PPI, 2024). Contudo, após a revisão do PPI em 2024, entre projetos concluídos (com contratos assinados) e demais em andamento, há um total de 11 parques qualificados no programa. Destes, três parques já têm contratos assinados: Parque Nacional do Iguaçu e Parque Nacional de Aparados da Serra e Parque Nacional da Serra Geral. Outros oito projetos de

concessão à iniciativa privada estão em processo, sendo que o Parque Nacional de Jericoacoara e o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães foram leiloados no início de 2024; o Parque Nacional do Iguaçu entrou na lista do PPI novamente; e os demais estão em diferentes fases de consulta pública e estudos para a primeira concessão em cada um (QUADRO 15).

Por último, considerando-se o histórico de concessões nos parques nacionais iniciado em 1998 no Parque Nacional do Iguaçu, em abril de 2024, sete parques nacionais detinham contratos ativos de concessão à iniciativa privada e outros dois haviam sido leiloados e aguardavam a assinatura dos contratos, totalizando nove parques nacionais (QUADRO 16).

Dado o exposto, considera-se que, na fase atual, seguem os avanços no sentido de concessionar os parques à iniciativa privada, mas que a revisão da lista do PPI e a retirada de todas as UCs do Plano Nacional de Desestatização, bem como o reconhecimento por parte do ICMBio de que há outros modelos possíveis de parceria, marcam uma mudança no ritmo acelerado, no discurso, que volta a pronunciar demais modelos de delegação de serviços de apoio ao uso público nas UCs e uma moderação na estratégia governamental na forma de conduzir o programa de concessões. Observa-se também menção à transparência e à informação da população.

No próximo subcapítulo, demais agentes e iniciativas relacionados ao programa de concessões nos parques nacionais brasileiros serão apresentados.

QUADRO 14 - UCS FEDERAIS QUALIFICADAS NO PPI E NO PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO (2019 A ABR. 2024)

Resoluções do CPPI e decretos federais	**Unidades de conservação**	***Status***
Resolução CPPI n.º 79, de 3 de setembro de 2019 Decreto n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019 Resolução CPPI n.º 293, de 22 de novembro de 2023 Decreto n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024	1 Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) 2 Parque Nacional de Jericoacoara (CE) e 3 Parque Nacional do Iguaçu (PR)	1 Recomendação do CPPI em dezembro de 2023 e decreto federal em fevereiro de 2024 para retirada do PPI 2 Leilão realizado em janeiro de 2024 3 Contrato assinado com o consórcio Novo PNI (Cataratas do Iguaçu S.A.; Construcap) em 18 de julho de 2022 e recomendação do CPPI em dezembro de 2023 e decreto federal em fevereiro de 2024 para novas concessões
Resolução CPPI n.º 106, de 19 de novembro de 2019 Decreto n.º 10.331, de 28 de abril de 2020	4 Parque Nacional de Aparados da Serra e 5 Parque Nacional da Serra Geral (RS e SC)	4 e 5 Contrato assinado com Construcap em 12 de agosto de 2021
Resolução CPPI n.º 113 de 19 de fevereiro de 2020 Decreto n.º 10.381, de 28 de maio de 2020	6 Floresta Nacional de Canela (RS) 7 Floresta Nacional de São Francisco de Paula (RS)	6 Contrato assinado com o consórcio Parque Canela (STE Engenharia e Urbanes Empreendimentos Eireli) em 24 de novembro de 2021 7 Contrato assinado com o consórcio Parque do Sul (Urbanes e STE Engenharia) em 14 de setembro de 2021
Resolução CPPI n.º 157, de 2 de dezembro de 2020 Decreto n.º 10.673, de 13 de abril de 2021 Resolução CPPI n.º 293, de 22 de novembro de 2023 Decreto n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024	8 Floresta Nacional de Brasília (DF) 9 Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) 10 Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT) 11 Parque Nacional da Serra da Bodoquena (MS) 12 Parque Nacional do Jaú (AM) 13 Parque Nacional de Anavilhanas (AM) 14 Parque Nacional de Ubajara (CE) 15 Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ e SP) 16 Parque Nacional da Serra da Capivara (PI)	8 a 13 Recomendação do CPPI em dezembro de 2023 e decreto federal em fevereiro de 2024 para manutenção no PPI 14 a 16 Recomendação do CPPI em dezembro de 2023 e decreto federal em fevereiro de 2024 para retirada do PPI
Resolução CPPI n.º 197, de 25 de agosto de 2021 Decreto Federal n.º 10.958 Resolução CPPI n.º 293, de 22 de novembro de 2023 Decreto n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024	17 Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ) 18 Parque Nacional da Serra da Canastra (MG) 19 Parque Nacional da Serra do Cipó (MG) 20 Parque Nacional de Caparaó (MG e ES) 21 Floresta Nacional de Ipanema (SP)	17 a 19 Recomendação do CPPI em dezembro de 2023 e decreto federal em fevereiro de 2024 para retirada do PPI 20 e 21 Recomendação do CPPI em dezembro de 2023 e decreto federal em fevereiro de 2024 para manutenção no PPI
Decreto n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024	UCs de 8 a 21 acima descritas	UCs retiradas do Plano Nacional de Desestatização

FONTE: PPI (2024)

QUADRO 15 - PARQUES NACIONAIS QUE INTEGRAM O PPI, INCLUINDO PROJETOS FINALIZADOS E EM ANDAMENTO (2019 A ABR. 2024)

#	Parques nacionais	Objetivo da concessão	Etapa
1 e 2	Aparados da Serra e Serra Geral (RS e SC)	Serviços de apoio à visitação.	Contrato assinado em 2020
3	Iguaçu (PR)	Uso de área para realização de caminhadas e navegação fluvial entre a Estrada Velha de Guarapuava e o Rio Iguaçu. Concessão de uso de área para realização de caminhadas e navegação fluvial no Rio Iguaçu - Circuito M'Boi. Uso de área para implantação, operação, administração, manutenção, conservação, modernização e exploração econômica de espaços para alimentação, comercialização e serviços, edifícios ambientais, mirantes, elevador panorâmico e trilha suspensa. Uso de área para implantação, operação, administração, manutenção, conservação, modernização e exploração econômica de centro de visitantes, terminal de passageiros, transporte horizontal de visitantes e estacionamento de veículos. Serviço de voo panorâmico sobre as Cataratas do Iguaçu no Parque Nacional do Iguaçu, com decolagens e pousos em heliponto privado, localizado em área externa ao Parque Nacional do Iguaçu. Serviço de passeio de barco por via fluvial até as Cataratas do Iguaçu, com possibilidade de trilhas, rafting, canionismo e transporte terrestre de passageiros. Serviço público de apoio a visitação, bem como serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação.	Contrato assinado em 2022
		Serviços de apoio ao uso público para a operação da trilha do Macuco em modais terrestres e aquaviários e a operação de voos panorâmicos no parque.	Nova recomendação do CPPI em 2023 para a qualificação de projetos
4	Chapada dos Guimarães (MT)	Serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.	Leilão realizado em fevereiro de 2024
5	Jericoacoara (CE)	Serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara, incluído o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.	Leilão realizado em janeiro de 2024
6	Serra da Bodoquena (MS)	Serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Serra da Bodoquena, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.	Consulta pública
7	Serra dos Órgãos (RJ)	Serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.	
8	Brasília (DF)	Serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão da unidade.	Estudo
9	Anavilhanas (AM)	Serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade.	
10	Caparaó (MG e ES)		
11	Jaú (AM)		

FONTE: PPI (2024).

QUADRO 16 - PARQUES NACIONAIS COM CONTRATOS ATIVOS E PREVISTOS DE CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO E AO TURISMO (*STATUS* EM 31 DEZ. 2023)

#	**Parque nacional e UF**	**Objeto do contrato de concessão**
1	Marinho de Fernando de Noronha (PE)	Prestação de serviços de apoio à visitação pública, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilhas.
2	Chapada dos Veadeiros (GO)	Serviços de apoio à visitação, cobrança de ingressos, transporte interno, acampamento e loja de conveniências.
3 e 4	Serra Geral e Aparados da Serra (RS e SC)	Serviços de apoio à visitação.
5	Tijuca (RJ)	Uso de área para ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado Trem do Corcovado, no trecho Cosme Velho Corcovado, com finalidade turística, histórica e cultural.
		Uso de área para a prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineras-Corcovado, incluindo cobrança de ingressos, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência, centro de visitantes e eventos.
6	Itatiaia (MG e RJ)	Serviços de apoio à visitação para bilheteria, transporte, estacionamento, alimentação, comércio, atividades de aventura e hospedagem.
7	Iguaçu (PR)	Uso de área para realização de caminhadas e navegação fluvial entre a Estrada Velha de Guarapuava e o Rio Iguaçu.
		Uso de área para realização de caminhadas e navegação fluvial no Rio Iguaçu - Circuito M'Boi.
		Uso de área para implantação, operação, administração, manutenção, conservação, modernização e exploração econômica de espaços para alimentação, comercialização e serviços, edifícios ambientais, mirantes, elevador panorâmico e trilha suspensa.
		Uso de área para implantação, operação, administração, manutenção, conservação, modernização e exploração econômica de centro de visitantes, terminal de passageiros, transporte horizontal de visitantes e estacionamento de veículos.
		Serviço de voo panorâmico sobre as Cataratas do Iguaçu no Parque Nacional do Iguaçu, com decolagens e pousos em heliponto privado, localizado em área externa ao Parque Nacional do Iguaçu.
		Prestação de serviço de passeio de barco por via fluvial até as Cataratas do Iguaçu, com possibilidade de trilhas, rafting, canionismo e transporte terrestre de passageiros.
		Prestação de serviço público de apoio a visitação, bem como serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação.
8	Jericoacoara (CE)	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos, incluído o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.
9	Chapada dos Guimarães (MT)	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão.

FONTE: MMA (2023); Instituto Semeia (2024); PPI (2024).

8.3 DEMAIS AGENTES E INICIATIVAS NO TEMA

Conforme exposto até o momento, o processo de desenvolvimento do programa de concessões voltadas ao apoio do uso público em parques nacionais no país envolve diferentes agentes públicos e privados. Assim, o presente subcapítulo visa destacar demais iniciativas correlatas à temática no intuito de melhor compreender o cenário atual e suas perspectivas. Além dos órgãos públicos como ministérios, ICMBio, TCU e BNDES, já algumas ONGs e uma iniciativa no âmbito da academia garantem destaque e serão abordadas na sequência: o WWF, o Instituto Semeia e o Opap.

No dia 5 de junho de 2023, o WWF-Brasil lançou o guia "Fluxos Parcerias para Visitação", com o objetivo de apoiar a tomada de decisões relacionadas a parcerias para visitação em áreas protegidas. A publicação é fruto do projeto "Parcerias para a Conservação em Áreas Naturais Protegidas", desenvolvido pelo WWF-Brasil com o apoio da Coalizão Pró-Unidades de Conservação da Natureza. Integram esta coalização as seguintes instituições: Conservação Internacional, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), Instituto Semeia, Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), Rede Pró UC e o próprio WWF Brasil. Esta coalização "[...] se propõe a congregar empresas e organizações da sociedade civil comprometidas com a valorização e a defesa das Unidades de Conservação da Natureza" (Coalizão Pró-Unidades de Conservação da Natureza, 2024).

O WWF-Brasil afirma que, por reconhecer as distintas vocações de cada UC, o guia foi criado para orientar pessoas gestoras, pesquisadoras e comunidades no processo de seleção de modalidades de parcerias de maneira inclusiva e participativa, considerando a diversidade de opções disponíveis para estabelecer colaborações que apoiem a visitação pública em áreas protegidas no Brasil. Segundo a ONG, a elaboração do material contou com a contribuição da Matres Socioambiental e envolveu pessoas gestoras de UCs federais e estaduais, pesquisadoras, representantes de comunidades, usuárias e empreendedoras que atuam em diversas modalidades de parcerias para apoio à visitação (WWF, 2023).

Já em 2023, para facilitar a utilização do guia e a escolha do modelo de gestão e parceria de uma unidade de conservação, o WWF-Brasil, com apoio do Instituto Semeia, disponibilizou um curso de educação a distância. Foram ofertadas 300 vagas gratuitas a pessoas gestoras e com atuação em áreas protegidas, e sua realização se deu entre 12 de junho e 31 de julho desse ano. Adicionalmente, foi desenvolvido um aplicativo específico. (WWF, 2023).

No mesmo ano, em 11 de setembro de 2023, o Instituto Semeia lançou a cartilha "Parques naturais e parcerias: perguntas e respostas para a sociedade", a qual visa "[...] descomplicar os termos e processos de concessão em parques naturais e Unidades de Conservação" (PPI, 2023, s/p). O material foi desenvolvido com o apoio do ICMBio, do BNDES e do PPI.

De modo geral, a cartilha expõe o que são os parques naturais, a sua importância, e do que se tratam as concessões, entre outros, em sentido bastante positivo. As mensagens apresentadas buscam influenciar a opinião pública a respeito do valor das UCs e de aspectos favoráveis das concessões. Justifica que estas não são privatização, senão concessões por tempo determinado, que trazem benefícios como a geração de empregos. Observa-se que o encarte, contudo, não apresenta pontos negativos nem da visitação e do turismo, nem das concessões. E também não apresenta alternativas de outras modalidades possíveis de parceria.

Segundo o Secretário Adjunto de Projetos Especiais do PPI, Andrey Goldner Silva:

> A iniciativa da edição da cartilha reforça o diálogo com a sociedade sobre a importância das concessões voltadas aos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais aliado ao fato de ser mais um instrumento para promoção da conservação do meio ambiente (PPI, 2024, s/p).

O diretor de planejamento e estruturação de projetos do BNDES, Nelson Barbosa, ressaltou que "O objetivo da cartilha é informar e conscientizar, além de desmistificar a complexidade dos processos de concessão e parcerias, que podem ser de difícil compreensão para a população em geral". Já Bárbara Matos, gerente de projetos do Instituto Semeia, argumentou que "Ao informar a sociedade, a cartilha produzida a várias mãos fortalece o conhecimento e a capacidade da população para tomar decisões informadas e auxiliar na construção de projetos mais transparentes e democráticos" (PPI, 2024, s/p).

Porém, é bastante evidente que a cartilha visa, principalmente, limar opiniões contrárias e facilitar o aceite dos projetos de concessões. Pois um processo honesto de informação em prol de conscientização demandaria envolver todos os argumentos, favoráveis e críticos, e estimular um debate amplo e uma construção conjunta. A cartilha, não optando por esse enfoque, constitui, em verdade, uma peça de propaganda a favor das concessões e fortalece processos de gestão e decisão autoritários ao não estimular a participação e o controle social para o planejamento ou a fiscalização das concessões, por exemplo.

No dia 10 de janeiro de 2024, foi divulgado o resumo do acordo de cooperação estabelecido entre o Instituto Semeia e ICMBio (Processo 02070.013982/2023). O acordo, com vigência de 60 meses, visa a colaboração na implementação de parcerias e na criação de "modelos inovadores" para a gestão da visitação em unidades de conservação federais distribuídas por todo o território brasileiro (ICMBio, 2024c, s/p). Em nota, o Semeia informou que ambos os institutos unirão esforços para aumentar o número de visitantes em parques e demais UCs, atrair investimentos adicionais e assegurar o cumprimento das finalidades essenciais desses locais em prol de toda a sociedade. E que isso inclui a proteção dos ecossistemas, a conservação da biodiversidade, o fomento ao desenvolvimento sustentável e o reconhecimento da diversidade sociocultural brasileira (Instituto Semeia, 2024b).

Para melhor compreender a visão do Instituto Semeia quanto à temática em questão, é possível trazer aportes de um artigo de Mariana Santos, sua coordenadora de conhecimento, publicado na Folha de S.Paulo em agosto de 2023, intitulado "O potencial dos parques bem geridos". Neste, a coordenadora opina que é essencial o fortalecimento dos órgãos gestores, a valorização do patrimônio natural brasileiro e maior engajamento da sociedade para que os parques atinjam o potencial aumento da visitação, gerem até R$ 44 bilhões ao PIB e criem em torno de um milhão de empregos, estimados na pesquisa "Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil", realizada pelo Instituto Semeia (Santos, 2023a).

Além disso, Mariana Santos destaca que "Há de se levar em conta ainda uma estratégia de políticas públicas que considere os temas meio ambiente e turismo de forma coordenada e transversal, aproveitando todo o potencial dessas áreas para a sociedade". Adicionalmente, a coordenadora considera que o país está "diante de uma janela de oportunidades que pode ajudar a consolidar o turismo nos parques de forma responsável e inovadora", de modo a suplantar os desafios de gestão e fazer das UCs "vetores de desenvolvimento sustentável". Por fim, Santos diz que "A expectativa é que essa chance não seja desperdiçada" (Santos, 2023a, s/p). Em sua fala não fica explícito o que se considera inovação no tema das parcerias, nem mesmo se há uma mudança do enfoque do Instituto Semeia relativo à questão das concessões.

O Semeia tem representado, pois, um papel de impulsionador para a entrada da iniciativa privada na gestão dos espaços públicos como os parques naturais e urbanos via concessões, papel este que se propôs desde a sua criação. Em seu relatório de gestão de 2022, o Semeia declara ter apoiado a estruturação dos projetos de concessão dos seguintes

parques e florestas nacionais naquele ano: Parque Nacional do Iguaçu (PR), Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT), Parque Nacional de Jericoacoara (CE), Parque Nacional Serra dos Órgãos (RJ), Parque Nacional Serra da Bodoquena (MS), Parque Nacional de Brasília (DF), Floresta Nacional de Brasília (DF) e Floresta Nacional de Ipanema (SP). O Semeia afirma que, em parceria com o BNDES, respaldou a elaboração de estudos técnicos setoriais que abordam a criação, operação ou aprimoramento do arcabouço legal e institucional das colaborações entre os setores público e privado. Igualmente, colaborou para a implementação de iniciativas visando a melhoria na gestão, operacionalização e execução de investimentos, bem como aprimoramento na infraestrutura dos parques (Instituto Semeia, 2022).

Há ausência de uma cultura de investimento em parcerias privadas e concessões específica para o setor no país, argumenta Fernando Pieroni, diretor-presidente, do Instituto Semeia. É nesse contexto que a atuação do Semeia se faz relevante, segundo ele, com a missão de identificar os modelos de gestão mais adequados para cada região e bioma. Pieroni ressalta que simplesmente informar grandes investidores, mais habituados a projetos bilionários como estradas, hidrelétricas e infraestrutura em geral, sobre a viabilidade de participar de concessões ou PPPs com cifras na ordem de milhões não é suficiente. A escassez de operadores nesse segmento motivou o Semeia a promover *road shows* para destacar o potencial do negócio e a importância de dialogar com as comunidades vizinhas às unidades (Pastor, 2022).

Dentre as/os novas/os participantes que o Semeia busca incentivar, incluem-se aquelas/es relacionadas/os em concessões e operações que envolvem grande movimentação de pessoas, em que é crucial garantir segurança, atendimento, informação e controle de multidões. “[...] assim, igualzinho a um grande parque, só precisa imaginar como seria trocar o ladrão de malas distraídas por, digamos, uma onça curiosa”, garante a jornalista Luíza Pastor, da Folha de S.Paulo, em sua matéria intitulada “Os bilhões que o ecoturismo do Brasil não sabe ganhar”. Aeroportos, *shopping centers* e terminais rodoviários são exemplos citados por Pieroni, quem questiona: "Se esses atores já possuem essa expertise, por que não os atrair para algo inovador?" (Pastor, 2022, s/p).

Diante das críticas usuais de que concessões e parcerias seriam uma forma de privatização do patrimônio nacional, o Semeia busca convencer os governos a direcionar o valor da outorga paga pelo setor privado não para o Tesouro Nacional, mas para ações na própria área concedida e seu entorno. Isso é feito por meio da inclusão em contratos de ações locais que beneficiem as comunidades afetadas. Para Pieroni, o ideal seria destinar o

valor total da outorga a um fundo dedicado a esse segmento, mas isso exigiria mudanças na legislação. Diante disso, os projetos vêm sendo orientados a direcionar esses recursos para os próprios parques (Pastor, 2022, s/p).

Uma das justificativas para estruturar e abrir as UCs para visitação é considerada por Pieroni da seguinte maneira: "[...] o tal ser humano acaba entrando extraoficialmente na área que deveria ser preservada, com extração ilegal de palmito, madeira, garimpo e outras atividades, sem qualquer controle" (Pastor, 2022, s/p).

Na página do Instituto Semeia pode ser encontrada uma ampla série de publicações que abordam desde o potencial econômico das UCs, passando pelo diagnóstico do uso público e os problemas enfrentados pela gestão pública nesse quesito, até diferentes ferramentas para a gestão de contratos de parcerias público-privadas (QUADRO 17). Esse volume significativo de trabalho explicita o quanto a instituição está empenhada em promover uma mudança na gestão das UCs brasileiras municipais, estaduais e federais com a abertura à participação privada.

QUADRO 17 - PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO SEMEIA QUE ABORDAM DIRETA OU INDIRETAMENTE AS CONCESSÕES PRIVADAS EM UCS

Ano	Título
2014	▪ Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil ▪ Unidades de conservação no Brasil: a contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico
2018	▪ Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras
2019	▪ Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas ▪ Guia prático de parcerias em parques ▪ Modelos de parcerias público-privadas para a gestão de parques: três estudos de caso da África
2021	▪ Priorização de parques para projetos de parceria ▪ Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil: ecoturismo e potencial econômico do patrimônio natural brasileiro
2022	▪ Guia para gestão de contratos de parcerias em parques ▪ Ferramentas para a gestão contratual de parcerias em parques
2023	▪ PPPs em parques na América Latina e no Caribe: conclusões e guia prático para parcerias ▪ Parques naturais e parcerias: perguntas e respostas para a sociedade ▪ Guia prático de parcerias em parques - 2ª edição
s/d	▪ Modelos jurídicos aplicados à gestão de parques urbanos

FONTE: Instituto Semeia (2024c).

Cabe mencionar que, em janeiro de 2024, o Instituto Semeia anunciou a ampliação de sua atuação em uma nota divulgada em seus *site* e redes sociais. Nesta, a instituição informa que passa a direcionar seu foco também para as vastas extensões de terras públicas do Brasil, reconhecendo a complexidade do contexto em que estão inseridas e a relevância que essas áreas devem ter no diálogo público. Diante disso, o Semeia se propõe a avaliar e

apoiar projetos voltados para a conservação e a restauração em diversos biomas, tendo como premissas fundamentais a conservação da biodiversidade e a mitigação da mudança do clima (Instituto Semeia, 2024d). Renata Mendes, diretora executiva do Semeia exprime em números a dimensão da oportunidade visualizada:

> Se olharmos apenas para a Amazônia Legal, existem 118 milhões de hectares de terras públicas que ainda estão sem destinação, o que representa um risco potencial de ocupação irregular e perda de sociobiodiversidade. Ao mesmo tempo, o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) tem como meta recuperar quase 5 milhões de hectares nesse bioma até 2030. Assim como já fazemos com parques naturais e urbanos, queremos apoiar governos, organizações da sociedade civil e setor privado no desenvolvimento de soluções que busquem conservar e restaurar áreas públicas florestais com grande potencial e relevância ambiental – e não apenas na Amazônia (Instituto Semeia, 2024d, s/p).

Apesar de não o mencionar explicitamente, provavelmente essa abertura na atuação da instituição foi atraída pelo bilionário mercado de carbono. Um exemplo de como pode se dar a união dos interesses do Semeia entre os créditos de carbono e os parques nacionais está no que apresentam como um "caso de sucesso" relatado em uma de suas publicações sobre parcerias público-privadas em UCs. O Semeia destaca um projeto de carbono no Parque Nacional Cardamoms, localizado no Camboja (Forest Carbon Partnership, 2024). De acordo com o instituto, "Um exemplo notável de geração de receitas alternativas para parques" refere-se ao programa *Carbon for Forests*, viabilizado pela *Global Conservation* e parceiras/os. O programa financia "a proteção de parques e da vida selvagem" através do mercado de carbono, e os créditos gerados pelas florestas são reinvestidos nas áreas protegidas em aspectos como monitoramento ambiental e infraestrutura turística (Instituto Semeia, 2021, p. 36).

"A Global Conservation acredita que, ao utilizar o fundo de crédito de carbono, o parque pode preservar seu ecossistema e, ao mesmo tempo, oferecer um ambiente propício para o turismo" (Instituto Semeia, 2021, p. 36). O recurso financeiro provém de "uma empresa de grande emissão de carbono" através de um contrato de 20 anos (Instituto Semeia, 2021, p. 36). Ou seja, uma grande empresa poluidora adquire os créditos de poluição (McAfee, 1999).

Adicionalmente, a organização informa que planeja ampliar o suporte a iniciativas e atividades que "valorizem" o território onde parques e reservas naturais estão localizados, sem explicar do que se trata exatamente, bem como fortalecer a capacitação de profissionais que trabalham nessas regiões. Para alcançar esse propósito, ao longo de 2024, o instituto buscará estabelecer parcerias e angariar recursos financeiros, visando expandir a

abrangência e a eficácia de programas dedicados à capacitação e formação de profissionais (Instituto Semeia, 2024e).

Para melhor se aproximar dos interesses do Semeia, é válido lembrar que este pertence à família Passos, cujo patriarca é Pedro Passos, cofundador da Natura (Silva Júnior, 2021), empresa de cosméticos que utiliza bioativos em seus produtos. A Natura está presente em sete países da América Latina, na França, nos Estados Unidos e na Malásia, conta com 6,9 mil funcionárias/os, e seu valor de mercado é de cerca de 20 bilhões, mas em seu auge, em 2021, chegou a 60 bilhões (Natura, 2024).

Em artigo publicado na revista Veja, em 2021, Guilherme Passos, opina que o Brasil é uma "nação genuinamente vocacionada a ser guardiã da biodiversidade", e que pode se tornar "o protagonista de uma agenda sustentável". Para tanto, menciona uma agricultura mais moderna e sustentável; o plantio de espécies nativas em larga escala, a fim de alcançar a liderança de exportação de madeira tropical; e mercados de créditos de carbono e outros serviços ambientais (Passos, 2021, s/p). Guilherme Passos é gestor da Anima Investimentos, criada em 2011, quando financiou a criação do Instituto Semeia, também nesse ano. Ele também é conselheiro deste instituto. A Anima Investimentos "está associada à jornada empresarial do Pedro Passos na Natura", declara possuir "longo horizonte de investimento" e investe na Natura, dentre outras empresas (Anima, 2024, s/p).

Ou seja, a família Passos, proprietária da Natura, criou no mesmo ano um fundo de investimentos, que investe na própria empresa e em um instituto interessado nos recursos naturais brasileiros. Desde então, o Semeia vem promovendo e contribuindo na preparação do mercado de concessões em parques nacionais, mas também estaduais e municipais com estudos técnicos, financiamento de intercâmbios, capacitação de servidoras/es públicas/os, apoio a processos de licitação, aproximação do poder público a investidoras/es etc. Mas, dados os limites dessa pesquisa, não é possível afirmar como a atuação do Semeia atende a interesses daquelas/es investidoras/es que estão por trás da instituição. Somente é possível constatar que o Semeia consegue atuar junto ao poder público livremente, visto que se trata de uma instituição sem fins lucrativos, e que declara não receber recursos públicos. E, patrocinada pela iniciativa privada, consegue transitar entre os setores público e privado. Assim, aproxima ambos.

O Semeia articulou e estabeleceu importantes parcerias institucionais, por exemplo, com o BNDES, na qual o objetivo declarado é:

> estabelecer um amplo esforço de apoio ao governo federal e governos subnacionais para o desenvolvimento de seus programas de parceria em parques. Com esse propósito, buscamos conciliar a experiência setorial adquirida pelo Semeia ao longo de seu trabalho com a capacidade do BNDES de atuar em escala (Instituto Semeia, 2024e, s/p).

Além de promover a troca de experiências e disseminar boas práticas, o Semeia pretende colaborar com a capacitação das equipes técnicas tanto do banco como dos governos apoiados, visando aprimorar as/os profissionais diretamente envolvidas/os nas concessões de parques. Isso inclui a qualificação tanto na estruturação de projetos quanto na gestão contratual. Além disso, também são organizados eventos com representantes do setor privado para compreender as demandas específicas daquelas/es que já investem em parques e para divulgar oportunidades de investimento (Instituto Semeia, 2024e).

O Semeia também é parceiro do BID. A concessão do Parque Ibirapuera (SP) teve a participação de ambas as instituições. Esta experiência foi apresentada pelo Semeia no curso *on-line* "Parcerias Público-Privadas: Desafios, lições aprendidas e soluções inovadoras na América Latina e no Caribe", promovido pelo BID em 2023. Atualmente, a cooperação entre as instituições está voltada à troca de conhecimentos e melhores práticas em projetos de parcerias em parques para países da América Latina e do Caribe assistidos pelo banco (Instituto Semeia, 2024e).

Em fundamental contraponto às iniciativas voltadas à promoção das concessões sem a observação de seus impactos negativos, ou de promoção de um processo e de modelos mais inclusivos, no dia 15 de dezembro de 2023, o Opap divulgou que seu projeto "Sistema de monitoramento de parcerias entre as esferas pública e privada para a gestão do lazer e do turismo em unidades de conservação" fora aprovado no Edital Universal/CNPq 2023. O objetivo declarado é propor um sistema de monitoramento das parcerias em suas diferentes fases: formação da agenda, planejamento dos projetos, implementação e avaliação de resultados. O projeto visa ainda apoiar os órgãos gestores e as instituições parceiras na análise dos impactos das parcerias na experiência de visitantes, na gestão das UCs e nos territórios envolvidos (Opap, 2023b).

Também em dezembro de 2023, o Opap divulgou o guia "Controle social de parcerias para o uso público em unidades de conservação na prática". O material apresenta diferentes formas de controle social na temática, visando apoiar organizações da sociedade civil, comunidades e coletivos locais, integrantes dos conselhos gestores de UCs, povos e comunidades tradicionais e outros agentes. O observatório explica que o controle social é uma dimensão da responsabilização e que diferentes instrumentos estão disponíveis para a

promoção do “acesso à informação e justiça, a participação ativa dos agentes envolvidos nas consultas e audiências, a geração de conhecimento e o acompanhamento dos processos de parceria em todas suas fases” (Opap, 2023c).

A partir do exposto, pode se dizer que, de modo geral, observam-se recentes e crescentes ações voltadas ao apoio no planejamento das parcerias público-privadas, à informação da sociedade civil sobre estas, e também no sentido de convencimento sobre serem as concessões muito positivas para o meio ambiente, a economia, e a sociedade como um todo através da geração de empregos. Por outro lado, não foram identificadas ações voltadas a informar e demonstrar os impasses e os impactos negativos das concessões em parques federais ou em outras esferas de governo.

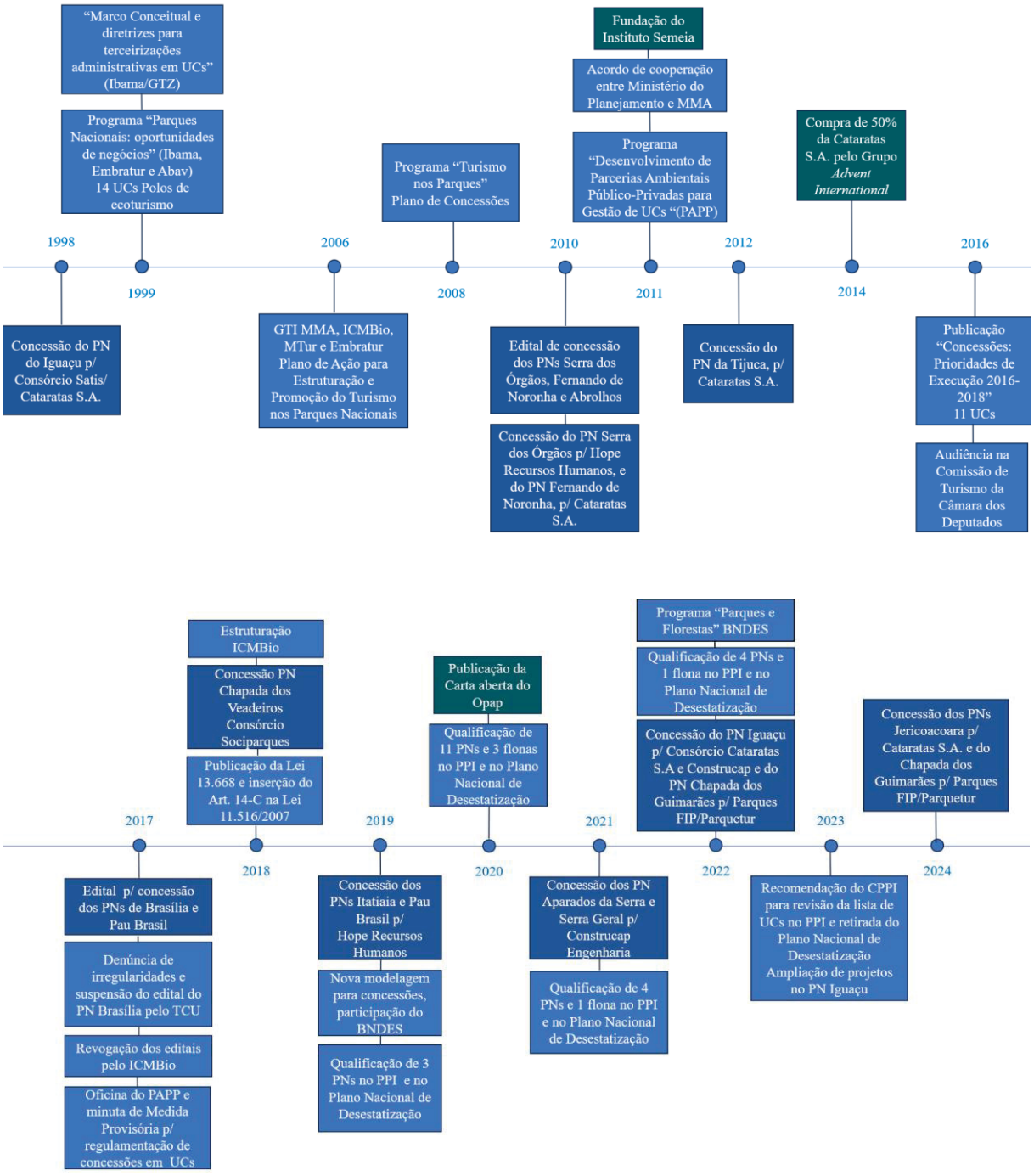
A análise do envolvimento de diversos atores no programa de concessões de parques à luz da teoria da conservação neoliberal revela uma série de aspectos dignos de reflexão. Em primeiro lugar, é importante reconhecer a diversidade de iniciativas em torno do tema, envolvendo instituições públicas e privadas. Estas iniciativas se apresentam como motivadas a conciliar interesses econômicos com a conservação ambiental via gestão compartilhada de áreas protegidas, especialmente de parques.

No entanto, é fundamental questionar até que ponto essas parcerias estão garantindo a conservação efetiva dos recursos naturais e a inclusão das comunidades locais no processo decisório. Além disso, há uma tendência de enaltecer os benefícios econômicos das concessões, como a geração de empregos e o estímulo ao turismo, sem uma avaliação crítica dos custos ambientais e sociais envolvidos. Isso reflete uma lógica neoliberal que privilegia o desenvolvimento econômico em detrimento da real proteção ambiental e dos direitos das comunidades locais.

Outro ponto de preocupação é o papel das grandes empresas e investidoras/es no processo de concessões. Embora sejam apresentadas como potenciais parceiras para o desenvolvimento sustentável, é necessário questionar suas verdadeiras motivações e os possíveis conflitos de interesse envolvidos. A busca pelo lucro muito provavelmente poderá se sobrepor aos objetivos de conservação ambiental, levando a práticas predatórias e injustas, o que, obviamente, não se explicita em seus discursos ou cartilhas públicas. É fundamental abordar a atuação e as parcerias formadas entre o poder público e as iniciativas privadas, com e sem fins lucrativos, também de forma crítica, questionando seus pressupostos e impactos.

A Figura 6 apresenta uma linha do tempo com aspectos considerados importantes no desenvolvimento do programa de concessões em parques nacionais no Brasil.

FIGURA 6 - LINHA DO TEMPO DO PROGRAMA NACIONAL DE CONCESSÕES DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS (1998-04/2024)



FONTE: A autora (2024).

9 CONCESSÕES PRIVADAS NOS PARQUES NACIONAIS COSTEIROS-MARINHOS

Uma tendência inquietante é observada nos últimos anos no panorama brasileiro: a concessão de parques nacionais a empresas privadas, sob a justificativa de fomentar o turismo sustentável e promover a conservação ambiental. No entanto, por trás dessa abordagem que se apresenta como benevolente, escondem-se complexidades profundas e implicações que demandam uma análise crítica. Além dos prejuízos decorrentes da abordagem neoliberal, como agravante, esse processo vem ocorrendo sem o adequado envolvimento e a participação da sociedade (Opap, 2020).

Diante desse contexto e tendo no horizonte próximo outra preocupante tendência de espoliação capitalista sobre a área costeira e marinha do Brasil, nomeada de economia ou crescimento azul, o presente capítulo visa compreender como o programa de concessões de serviços turísticos à iniciativa privada está se desenvolvendo nos parques nacionais costeiros-marinhos do país. Para tanto, serão apresentados características gerais do sistema Costeiro-Marinho, dados a respeito de quantos e quais desses parques já tiveram previsão de concessão ao longo do histórico desse programa, iniciado em 1999, bem como seus *status*.

De modo complementar e para aprofundar a análise sobre as formas de implantação e as consequências das concessões nessas UCs, serão descritos os dois casos identificados como de concessão ativa ou em vias de. O primeiro se trata do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), único parque nacional localizado no sistema Costeiro-Marinho em que a concessão já foi efetivada. O segundo caso versa a respeito do Parque Nacional de Jericoacoara (CE), que igualmente está localizado no sistema Costeiro-Marinho, mas só recentemente foi leiloado na B3, em janeiro de 2024.

O intuito é compreender o contexto em que se inserem os casos desde a implantação das UCs e do turismo nas referidas localidades, como vêm se dando os processos de concessão e quais são os seus resultados ambientais, econômicos e sociais. Para tanto, foram privilegiadas as diferentes motivações e justificativas por parte das/os agentes proponentes das concessões e os questionamentos de demais envolvidas/os no tema em cada situação. Assim, serão apresentadas as principais características de ambas as concessões para melhor compreender do que se tratam, o que propõem e como vêm se materializando. E, no caso de Noronha, adicionalmente será realizada breve análise das avaliações de visitantes no TripAdvisor a respeito do parque, buscando-se indícios de resultados da concessão no contexto da gestão do uso público na UC.

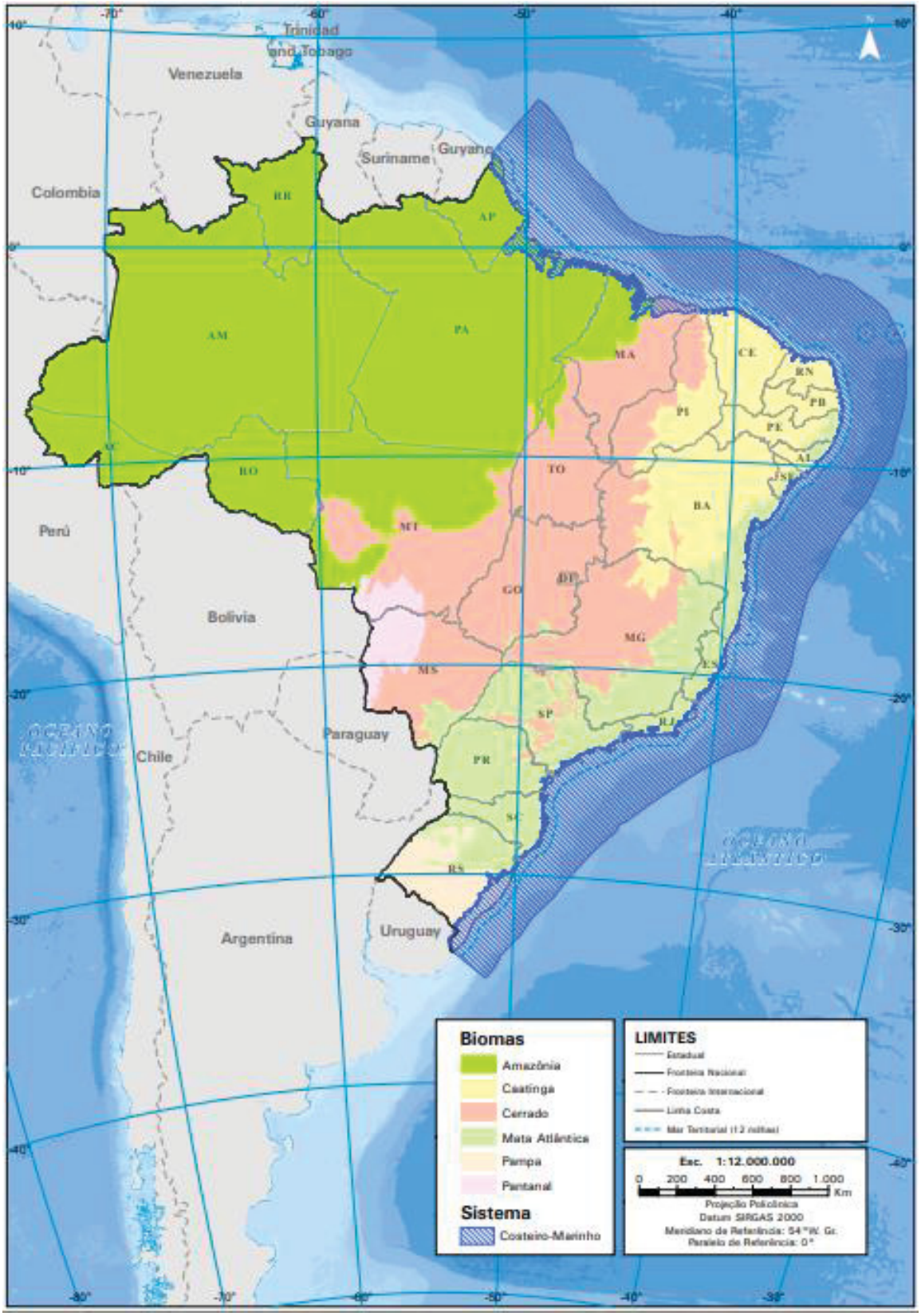
9.1 PANORAMA DAS CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS COSTEIROS-MARINHOS

O Brasil possui proporções continentais, com 8.515.759 km² de área emersa, sendo o quinto maior em extensão terrestre, menor apenas que a Rússia, o Canadá, os Estados Unidos e a China, nessa ordem (IBGE, 2023a). Situado no continente americano, o país é banhado a leste pelo Oceano Atlântico e possui também uma das mais extensas zonas costeiras do mundo, com 7.367 km de litoral (IBGE, 2023a), que se ampliam para 10.959,52 km de extensão considerando-se suas reentrâncias (IBGE, 2021b).

De acordo com o IBGE (2019), o país é composto pelos biomas Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal e pelo sistema Costeiro-Marinho. A extensão de costa e a significativa diversidade justificam a adoção do nome "sistema" em vez de "bioma" Costeiro-Marinho. Ainda que muito diversos, os seus ambientes apresentam especificidades em diferentes aspectos, levando ao seu tratamento como uma unidade ambiental, com a ocorrência de particulares sedimentos, vegetação, fauna e feições geomorfológicas, que, por sua vez, compõem paisagens litorâneas e marinhas características. Dessa maneira, a opção por sistema "[...] atende e respeita a multiplicidade de feições e características físicas e bióticas de cada porção do litoral brasileiro e, ao mesmo tempo, reafirma a existência dos processos que tanto marcam estes ambientes, e que justificam sua representação cartográfica como um conjunto." (IBGE, 2019, p. 91).

A delimitação do sistema Costeiro-Marinho pelo IBGE considera uma porção continental, ou interna, e uma porção marítima, ou externa (*offshore*). A porção marítima é a mais abrangente e corresponde a 93,3% de sua área total. A porção continental refere-se a apenas 6,7% do sistema como um todo e ocupa 1,7% do território, incluindo áreas dos cinco biomas que alcançam a costa. Dessa forma, há uma superposição que permite a delimitação de subsistemas costeiro-marinhos nos biomas Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica e Pampa. Ou seja, apenas o Pantanal não compõe o sistema Costeiro-Marinho (IBGE, 2019) (FIGURA 7).

FIGURA 7 - BIOMAS E SISTEMA COSTEIRO-MARINHO DO BRASIL 1:250 000[31]



FONTE: IBGE (2019b).

[31] Observa-se que este mapa não representa os territórios dos Arquipélagos de São Pedro e São Paulo, de Fernando de Noronha, e de Trindade e Martim Vaz.

De acordo com o ICMBio, o sistema Marinho-Costeiro caracteriza-se como de transição entre os ecossistemas continentais e marinhos, como estuários, baías, ilhas, montes submarinos, talude, zonas de ressurgência e de convergência de massas d´água, os quais se estendem por uma área de 4,5 milhões de km². Os ecossistemas litorâneos incluem manguezais, recifes de corais, dunas, costões rochosos, praias, falésias, ilhas, lagoas, restingas, brejos e estuários, compostos por variação geológica e rica biodiversidade. Tais ecossistemas têm significativa relevância ao ciclo de vida de inúmeras espécies e dão suporte para atividades humanas, como a pesca e o turismo (ICMBio, 2021e).

Para efeitos de gestão ambiental, uma faixa territorial é denominada como Zona Costeira pelo Decreto n.º 5.300 de 7 de dezembro de 2004, a qual, por sua vez, é considerada patrimônio nacional na Constituição Federal (Brasil, 1988). O mesmo decreto institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), que define a Zona Costeira como "o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais" (Brasil, 1997, s/p). Duas faixas são abrangidas por ela: a Marítima, que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base e compreendendo a totalidade do Mar Territorial; e a Terrestre, aquela do continente, formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes nesta zona[32] (Brasil, 1997). Desse modo, a Zona Costeira brasileira abrange 17 estados da federação[33] e 13 capitais[34], sendo 279 os municípios defrontantes com o mar (IBGE, 2021c), totalizando 10.959,52 km^2. Vivem nesta zona 26,6% da população brasileira, mais de um quarto do total (IBGE, 2011).

Já os limites marinhos legais brasileiros incluem, além do Mar Territorial, abrangido pela Zona Costeira, a Zona Contígua e a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) (QUADRO 18), de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ratificada pelo governo brasileiro em 22 de dezembro de 1988 e em vigor desde 22 de junho de 1995, via o Decreto n.º 1.530 (Brasil, 1995).

---

[32] i. os municípios defrontantes com o mar, seguindo o estabelecido pelo IBGE; ii. os municípios não defrontantes com o mar mas localizados nas regiões metropolitanas litorâneas; iii. os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas que configurem processo de conurbação; iv. os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que abranjam atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância; v. os municípios estuarinos-lagunares, ainda que não diretamente defrontantes com o mar, tendo em vista a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e vi. os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites definidos com os municípios referidos anteriormente. O PNGC II também determina que, posteriormente a sua aprovação, os novos municípios criados na abrangência desses critérios serão considerados como parte da faixa terrestre, tendo-se como referência a data de sua edição (Brasil, 1997).

[33] Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, São Paulo, Sergipe, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

[34] Macapá, Belém, São Luís, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro e Florianópolis.

QUADRO 18 – FAIXAS TERRITORIAIS DA ZONA COSTEIRO-MARINHA BRASILEIRA

Faixas territoriais		Características
Zona Costeira	Faixa terrestre	Área do continente, formada pelos 279 municípios, de 17 estados da federação, que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes nesta zona e totalizam 10.959,52 km^2.
	Faixa Marítima: Mar territorial	Estende-se por até 12 milhas náuticas (MN),[35] equivalente a 22.224 km, calculada a partir da linha de base, ou seja, aquela de baixa-mar. A zona marinha mais próxima de Estados continentais ou arquipelágicos. É considerado uma extensão do território terrestre, portanto "a soberania estende-se ao espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e ao subsolo deste mar". (CNUDM, 1982, Art. 2, parágrafo 2).
Zona contígua		Estende-se a partir das 12 MN do Mar Territorial até as 24 MN. Nesta os Estados detêm o direito de fiscalização e repressão de infrações às legislações aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração (CNUDM, 1982, Art. 33).
Zona Econômica Exclusiva (ZEE)		Estende-se até 200 milhas marítimas das mesmas linhas de base. Na prática, excluindo-se o mar territorial, a ZEE pode alcançar até 188 milhas náuticas e abrange a zona contígua. Faixa do território na qual os Estados costeiros são soberanos e possuem o direito de exploração de recursos vivos e não vivos, mas também têm deveres quando à conservação do ambiente e de suas espécies, com vistas, inclusive, ao atendimento de comunidades que deles dependem (CNUDM, 1982, Parte V, Art. 56).

FONTE: CNUDM (1994); Brasil (1997).

Nestas áreas costeiras e marinhas, o Brasil possui 195 UCs, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação disponíveis no Painel Unidades de Conservação Brasileiras, considerando-se as esferas de governo municipal, estadual e federal e as UCs de Proteção Integral e de Uso Sustentável. São 964.539 km^2, ou 26,48%, das áreas marinhas brasileiras protegidas por alguma UC. As 195 unidades equivalem a 7,33% das UCs brasileiras, e são compostas por 113 (57,95%) de uso sustentável e 82 (42,05%) de proteção integral. A maior parte está sob gestão da esfera estadual, sendo 85 UCs (43,59%); em segundo lugar, na esfera federal, com 70 UCs (35,9%) e em menor número na esfera administrativa municipal, com 40 UCs (20,51%) (ICMBio, 2023a).

Dentre as 2.376 UCs federais, estaduais e municipais, 468 são parques, e 52 protegem o sistema Costeiro-Marinho. Quanto à esfera federal, o total são 74 parques nacionais, sendo 21 localizados em municípios costeiros, e, destes, apenas 12 protegem áreas do Sistema Marinho-Costeiro (QUADRO 19) (ICMBio, 2023a).[36]

Os parques nacionais costeiros-marinhos do Brasil e seus ecossistemas notáveis pela biodiversidade e beleza natural e cultural têm sido alvo de políticas voltadas para a concessão à iniciativa privada de serviços de apoio à visitação e ao turismo. Nesse contexto,

[35] A milha marítima (1.852 metros) equivale à medida do arco de ângulo equivalente a 1' (um minuto) tomada sobre a linha do Equador ou ao longo de um meridiano. Não deve ser confundida com a milha terrestre (Martins, Carneiro, 2012).
[36] Data da consulta: 8 dez. 2023.

é essencial melhor compreender a ascensão da conservação neoliberal nestes espaços. O que se torna ainda mais preponderante dado o cenário de impulso ao crescimento econômico na zona costeira e marinha, ou economia azul.

Dos 12 parques nacionais que abrangem o sistema Costeiro-Marinho, seis (50%) já foram alvo das concessões para a prestação de serviços de apoio ao turismo e à visitação, como indicado anteriormente:

- Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), atualmente sob concessão ao Grupo Cataratas S.A.;
- Parque Nacional de Jericoacoara (CE), com leilão realizado em janeiro de 2024 e também vencido pelo Grupo Cataratas S.A.;
- Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA), com edital lançado em 2010, mas sem conclusão da licitação visto as empresas em concorrência não atenderem aos padrões exigidos, resultando em não concessão; e
- Parque Nacional Restinga de Jurubatiba (RJ), Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) e Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ), qualificados no PPI e no Plano Nacional de Desestatização, mas retirados de ambos em 2024.

Entre os outros nove parques nacionais localizados em municípios da zona costeira, mas que não incluem áreas costeiras e marinhas em suas áreas protegidas, três (33%) já foram concedidos à iniciativa privada:

- Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), em 2010, foi o segundo parque concedido no país. O contrato assinado com a Hope, porém foi encerrado em 2021 (Instituto Semeia, 2024f). Em 2021, o parque foi qualificado no PPI e no Plano Nacional de Desestatização e está em fase de consultas públicas;
- Parque Nacional da Tijuca (RJ), concedido ao Grupo Cataratas S.A. desde 2012;
- E Parque Nacional do Pau Brasil (BA), concedido em 2019 à Hope, mas com contrato caducado em 2023.

Além destes, cabe ressaltar que o Parque Nacional Monte Pascoal (BA) e o Parque Nacional da Lagoa do Peixe (RS) também estão localizados em municípios costeiros e já integraram a lista de unidades a serem concedidas, em 1999, na primeira lista divulgada pelo programa "Parques Nacionais: oportunidades de negócios" (O Estado de S.Paulo, 1999), apresentada no capítulo anterior. O Quadro 20 lista os parques nacionais costeiros-marinhos e/ou localizados em municípios costeiros já indicados para concessão à iniciativa privada para a prestação de serviços de apoio à visitação.

QUADRO 19 – PARQUES NACIONAIS COSTEIROS-MARINHOS E/OU LOCALIZADOS EM MUNICÍPIOS COSTEIROS (2023)

Região	Parque Nacional	Área km²	Ano de criação	UF	Municípios abrangidos	Bioma ou Sistema
Norte	Cabo Orange	6.573	1980	AP	Calçoene e Oiapoque	Costeiro-Marinho
	Montanhas do Tumucumaque	38.281	2002	AP, PA	Almeirim (PA), Calçoene, Laranjal do Jari, Oiapoque e Serra do Navio (AP)	Amazônia
Nordeste	Lençóis Maranhenses	1.566	1981	MA	Barreirinhas e Primeira Cruz	Costeiro-Marinho, Amazônia e Cerrado
	Jericoacoara	89	2002	CE	Cruz e Jijoca de Jericoacoara	Costeiro-Marinho e Caatinga
	Marinho de Fernando de Noronha	109	1988	PE	Fernando de Noronha	Costeiro-Marinho e Mata Atlântica
	Monte Pascoal	222	2000	BA	Porto Seguro e Prado	Costeiro-Marinho
	Marinho dos Abrolhos	880	1983	BA	Alcobaça e Caravelas	Costeiro-Marinho e Mata Atlântica
	Serra de Itabaiana	80	2005	SE	Areia Branca, Campo do Brito, Itabaiana, Itaporanga D'Ajuda, Laranjeiras e Malhador	Caatinga e Mata Atlântica
	Furna Feia	86	2012	RN	Baraúna e Mossoró	Caatinga
	Serra das Lontras	133	2010	BA	Arataca e Una	Mata Atlântica
	Pau Brasil	189	2010	BA	Porto Seguro	Mata Atlântica
	Do Descobrimento	227	2012	BA	Prado	Mata Atlântica
Sudeste	Restinga de Jurubatiba	149	1998	RJ	Carapebus, Macaé e Quissamã	Costeiro-Marinho e Mata Atlântica
	Serra da Bocaina	1.066	1972	RJ, SP	Angra dos Reis, Paraty (RJ); Areias, Cunha, São José do Barreiro e Ubatuba (SP)	Costeiro-Marinho e Mata Atlântica
	Tijuca	40	1972	RJ	Rio de Janeiro	Mata Atlântica
	Serra dos Órgãos	200	2008	RJ	Guapimirim, Magé, Petrópolis e Teresópolis	Mata Atlântica
Sul	Superagui	339	1989	PR	Guaraqueçaba	Costeiro-Marinho e Mata Atlântica
	Marinho das Ilhas dos Currais	14	2013	PR	Pontal do Paraná	Costeiro-Marinho
	Saint-Hilaire/Lange	244	2001	PR	Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá	Costeiro-Marinho e Mata Atlântica
	Guaricana	493	2014	PR	Guaratuba, Morretes e São José dos Pinhais	Mata Atlântica
	Lagoa do Peixe	367	1986	RS	Mostardas e Tavares	Costeiro-Marinho e Pampa

FONTE: Painel de Unidades de Conservação Brasileiras (ICMBio, 2023a, s/p).

QUADRO 20 - PARQUES NACIONAIS COSTEIROS-MARINHOS E/OU LOCALIZADOS EM MUNICÍPIOS COSTEIROS JÁ INDICADOS PARA CONCESSÃO PÚBLICO-PRIVADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO

	Parque nacional e UF	**Bioma ou Sistema**	**Objeto do contrato de concessão**	***Status***
1	Monte Pascoal (BA)	Marinho-Costeiro e Mata Atlântica	Não chegou a ser elaborado edital	Mencionado na lista do programa "Parques Nacionais: oportunidades de negócios", em 1999
2	Lagoa do Peixe (RS)	Marinho-Costeiro e Pampa		
3	Marinho de Fernando de Noronha (PE)	Marinho-Costeiro e Mata Atlântica	Prestação de serviços de apoio à visitação pública, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilhas	Contrato assinado com o Grupo Cataratas S.A. em 2010
4	Marinho de Abrolhos (BA)	Marinho-Costeiro	Prestação de serviços de apoio à visitação pública	Edital lançado em 2010, mas sem conclusão da licitação visto as empresas em concorrência não atenderem aos padrões exigidos, resultando em não concessão
5	Tijuca (RJ)	Mata Atlântica	Uso de área para ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado Trem do Corcovado, no trecho Cosme Velho Corcovado, com finalidade turística, histórica e cultural Uso de área para a prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras-Corcovado, incluindo cobrança de ingressos, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência, centro de visitantes e eventos	Contrato assinado com o Grupo Cataratas S.A. em 2012
6	Pau Brasil (BA)	Mata Atlântica	Serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza	Contrato assinado com o Grupo Hope em 2019, transferido para a BR Parques - Concessionária do Parque Nacional do Pau Brasil SPE S.A. em 2020 e caducado em 2022
7	Jericoacoara (CE)	Marinho-Costeiro e Caatinga	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos, incluído o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão	Edital de licitação lançado em 2023 e leilão em janeiro de 2024. Proposta vencedora: Consórcio Dunas, entre o Grupo Cataratas S.A e a Construcap
8	Serra dos Órgãos (RJ)	Mata Atlântica		Consulta pública aberta para contribuições entre 22 de dezembro de 2022 e 18 de maio de 2023. Audiências públicas serão realizadas

Continua

Conclusão

	Parque nacional e UF	Bioma ou Sistema	Objeto do contrato de concessão	*Status*
9	Lençóis Maranhenses (MA)	Marinho-Costeiro, Amazônia e Cerrado	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão da unidade	Qualificado no PPI e no Plano Nacional de Desestatização em 2019, e retirado de ambos em 2024
10	Restinga de Jurubatiba (RJ)	Marinho-Costeiro e Mata Atlântica	Prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade	Qualificado no PPI e no Plano Nacional de Desestatização em 2022, e retirado de ambos em 2024
11	Serra da Bocaina (RJ)	Marinho-Costeiro e Mata Atlântica		Qualificado no PPI e no Plano Nacional de Desestatização em 2021, e retirado de ambos em 2024

FONTE: MMA (2023); PPI (2023b); Instituto Semeia (2024a); Brasil (2024).

No sistema Costeiro-Marinho, portanto, o único parque nacional concessionado é o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE) e o próximo a ter o contrato firmado é o Parque Nacional de Jericoacoara (CE). Ambos os casos serão apresentados e discutidos a seguir, no intuito de melhor compreender o contexto e os resultados da criação e gestão das UCs, de desenvolvimento do turismo nas respectivas localidades e das concessões em si.

9.2 PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA (PE)

O Arquipélago de Fernando de Noronha está situado a cerca de 350 km da costa nordeste brasileira, em seu Mar Territorial, no Oceano Atlântico (FIGURA 8). Sua extensão é de apenas 26 km^2 e é formado por 21 ilhas, ilhotas, rochedos ou lajeados. Trata-se do único distrito estadual do país, cuja administração é responsabilidade do governo do estado de Pernambuco (Pernambuco, 2024).

Duas UCs federais protegem o território: a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo, criada em 1986, via Decreto n.º 92.755, de 5 de junho de 1986 (Brasil, 1986), e o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, instituído dois anos depois pelo Decreto n.º 96.693, de 14 de setembro de 1988 (Brasil, 1988b). A APA está cercada pelo parque, o qual é formado por 2/3 da ilha principal, homônima ao arquipélago, e por todas as 17 ilhas secundárias, estendendo-se pela maior parte das águas adjacentes até a profundidade de 50 metros, totalizando uma área de 112,7 km² (FIGURA 9) (Brasil; Pernambuco, 2015).

FIGURA 8 – ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA

FONTE: Wikipedia (2024).

FIGURA 9 – ÁREA DO PARQUE NACIONAL DE FERNANDO DE NORONHA

FONTE: ISA (2024).

Incidem ainda sobre o território a APA Estadual do Arquipélago de Fernando de Noronha, criada pelo Decreto Estadual n.º 13.553, de 7 de abril de 1989, e o Parque Estadual Marinho de Fernando de Noronha, instituído pela Lei Estadual n.º 11.304, de 28 de dezembro de 1995. Este parque, por sua vez, abrange todo o arquipélago.

O objetivo de criação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha foi

> [...] proteger amostra representativa dos ecossistemas marinhos e terrestres do arquipélago, assegurando a preservação de sua fauna, flora e demais recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para visitação, educação e pesquisa científica e contribuindo para a proteção de sítios e estruturas de interesse histórico-cultural porventura existentes na área (Brasil, 1988, Art. 1º).

As ilhas e ilhotas do arquipélago surgiram do topo de uma cordilheira vulcânica, cuja base está a aproximadamente quatro mil metros de profundidade. Desde 2001, o Arquipélago de Fernando de Noronha, juntamente com a Reserva Biológica Atol das Rocas, é reconhecido e tombado pela Unesco como Patrimônio Natural Mundial devido a sua importância para a vida marinha (Iphan, 2024).

Em 2017, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional reconheceu o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo como um novo sítio Ramsar no Brasil. A convenção estabelece marcos para ações nacionais e cooperação internacional, voltadas à promoção da conservação e do uso racional de áreas úmidas ao redor do mundo. O sítio Ramsar de Fernando de Noronha tem uma extensão de aproximadamente 2,6 mil hectares. Ele envolve uma série de montanhas subaquáticas que se estendem desde o Atlântico Dorsal até a plataforma continental brasileira e destaca-se pela abundância de algas e vegetação arbórea. Na prática, trata-se de um reconhecimento internacional desta área úmida como de grande importância mundial (MMA, 2017).

O parque protege áreas essenciais para a reprodução e alimentação de espécies como atuns, tubarões, tartarugas, peixes, esponjas, algas, moluscos, corais e mamíferos marinhos. Além disso, abriga a maior concentração de aves tropicais marinhas do Oceano Atlântico. A ilha Fernando de Noronha se destaca por acolher as maiores colônias reprodutivas dessas aves. Dentre as espécies ameaçadas encontradas no parque estão o tubarão-limão (*Negaprion brevirostris*), a tartaruga-de-pente (*Eretmochelys imbricata*), a pardela-de-asa-larga (*Puffinus lherminieri),* o coral-de-fogo (*Millepora alcicornis*) e a endêmica juruviara-de-noronha, também conhecida como sebito-de-noronha (*Vireo gracilirostris*) (ICMBio, 2024d; Iphan, 2024; Wikiaves, 2024).

O golfinho-rotador (*Stenella longirostris*) também é uma espécie encontrada e protegida no parque. Além disso, é uma das atrações turísticas mais importantes de Fernando de Noronha. No entanto, o turismo cresceu significativamente nos últimos anos,

causando consequências imprevistas para a espécie. Anteriormente, sua principal área de ocupação era a Baía dos Golfinhos, mas eles agora estão ocupando mais de uma área ou mudando gradualmente sua localidade principal para a região entre as ilhas. Essa mudança pode indicar uma adaptação da espécie a áreas com menos impacto antropogênico, especialmente relacionado ao turismo náutico (Tischer *et al.,* 2017).

9.1.1 Aspectos históricos

O Arquipélago de Fernando de Noronha foi registrado pela primeira vez em carta náutica em 1500, pelo cartógrafo espanhol Juan de La Cosa, à época da invasão das terras brasileiras pelos europeus. Em 1502, o registro foi realizado pelo português Alberto Cantino, com o nome "Quaresma". Em 1503, durante a segunda investida às costas brasileiras pelos portugueses, Américo Vespúcio escreveu a carta *Lettera*, considerado o primeiro documento relativo à ilha, a qual chamava de São Lourenço: "O Paraíso é aqui", afirmou. Em 1504, as terras foram transformadas na primeira Capitania Hereditária do Brasil, denominada de "São João", e "doadas" a Fernão de Loronha, nome real do fidalgo português que havia financiado a expedição no ano anterior e explorava pau-brasil (*Paubrasilia enchinata*) (Pernambuco, 2024a).

Após mais de dois séculos desabitada, a região foi invadida por alemães, ingleses, franceses e holandeses, estes últimos ocupando as ilhas por 25 anos no século XVII. Após diversas ocupações temporárias, os portugueses reocuparam e colonizaram a ilha principal em 1737, implantando um sistema de defesa com dez fortificações: nove construídas na ilha principal e uma na ilhota rochosa diante do porto de Santo Antônio (Iphan, 2024).

Fernando de Noronha foi o destino de presos políticos durante diferentes períodos: em 1739, para o povo cigano, em 1844 para farroupilhas, e em 1890 para capoeiristas. Em 1938, a ilha foi requisitada pela União para oficialmente tornar-se um presídio político. Enquanto território federal, esteve sob o domínio militar de 1942 a 1987 (Iphan, 2024).

O Território Federal de Fernando de Noronha foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 4.102, de 9 de fevereiro de 1942. Em 1987, este passou a ser subordinado ao Ministério do Interior, sujeito à supervisão ministerial conforme estabelecido pelo Decreto n.º 94.780, de 14 de agosto de 1987. Então, o Decreto n.º 95.922, datado de 14 de abril de 1988, estabeleceu o Zoneamento para a Defesa Ecológica do Território Federal de Fernando de Noronha. Esse zoneamento dividiu a extensão do arquipélago em Áreas de Preservação

Ecológica (APT), Áreas de Conservação Ecológica (ACS), Áreas de Restauração Ecológica (ART) e Áreas de Uso e Ocupação (AUO). A delimitação desse zoneamento teve uma influência direta na definição dos limites do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, criado em 1988 (ICMBio, 2017f; Iphan, 2024).

A Constituição Federal de 1988 extinguiu o Território Federal de Fernando de Noronha e estabeleceu sua reincorporação ao estado de Pernambuco, conforme artigo 15 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Dessa maneira, este estado passou a ser responsável pela implementação de políticas públicas de caráter social e econômico, bem como pela definição de planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento do arquipélago. Isso inclui a gestão urbanística do uso do solo, devidamente alinhada às normas constitucionais e infraconstitucionais de proteção ambiental (ICMBio, 2017f; Iphan, 2024).

Contudo, em março de 2022, o então presidente Jair Bolsonaro demandou que a AGU entrasse com um pedido ao Supremo Tribunal Federal (STF) para que o controle do arquipélago passasse à União, sob argumentos de que o governo estadual teria descumprido um acordo de cessão a este, assinado em 2002. Porém, tais irregularidades não foram especificadas. No entanto, ao assumir o executivo em 2023, o governo do presidente Lula propôs a administração compartilhada incluindo a participação do ICMBio. Desse modo foi homologado, em março do mesmo ano, um acordo de gestão compartilhada entre a União e o estado de Pernambuco (Brasil; Pernambuco, 2023; Mestre, 2023).

No acordo estabelecido, entre outros aspectos, as partes concordam em não expandir o perímetro urbano atual da ilha e definem o limite de 132 mil turistas por ano, com um máximo de 11.000 visitantes por mês. Este acordo não possui um prazo definido e só poderá ser substituído mediante um novo consenso entre a União e o estado de Pernambuco, sendo necessário submetê-lo novamente à homologação do STF (Brasil; Pernambuco, 2023).

9.1.2 Aspectos socioambientais

A única ilha habitada e considerada a principal do arquipélago é a Fernando de Noronha, na qual se concentram todas as atividades socioeconômicas. Em sua pequena porção urbana, localizam-se vilas residenciais, instalações de saúde e educação, bem como toda a infraestrutura essencial para a sobrevivência humana e o desenvolvimento do turismo

na localidade. Nela se encontram a companhia de energia elétrica, estações de abastecimento e tratamento de água e efluentes, usina de tratamento de resíduos sólidos, rodovia, porto, aeroporto, instituições bancárias, sistemas de comunicação, transporte terrestre, mercados, lojas, museus, meios de hospedagem, restaurantes e operadoras locais de turismo (Pernambuco, 2024b).

Com 18.609 km² de área, sua população é de 3.167 habitantes e a densidade demográfica de 170,19 habitantes por quilômetro quadrado. Contudo, alguns ilhéus informam que o número de pessoas que vivem em Noronha é bastante superior (Pereira *et al*., 2024). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)[37] é alto, de 0,788 (IBGE, 2023b), apesar de que este indicador oculta a distribuição desigual de seus benefícios, como será exposto nesta e nas próximas seções.

As pressões observadas estão predominantemente associadas ao crescimento populacional decorrente do aumento exponencial de turistas e o consequente incremento nos postos de trabalho vinculados (Fioravanso, 2017). Nos anos 2000 e 2001, o estado de Pernambuco, por meio de recursos do MMA, conduziu um estudo de capacidade de carga do arquipélago intitulado "Plano de Gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha, Ecoturismo e Desenvolvimento". Este plano estabeleceu um zoneamento para a APA e determinou um limite máximo de população, abrangendo residentes e visitantes temporárias/os. Para o ICMBio, é essencial manter uma vigilância constante a respeito do crescimento populacional e do fluxo turístico, visando proteger os recursos naturais, a infraestrutura pública e os atrativos turísticos (ICMBio, 2017g).

O distrito apresenta 82,7% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 95% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 9,1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio (IBGE, 2023b).

Diferentes desafios são enfrentados pela população, como a escassez de água, o aumento dos custos de vida, a expansão do número de pousadas e veículos, a diminuição da segurança, o aumento do consumo de álcool e drogas ilícitas, o crescimento populacional resultando em escassez de habitação e restrições nos serviços médico-hospitalares. Além disso, há conflitos de interesses e valores entre os diferentes grupos sociais envolvidos com o turismo. Isso porque são percebidos benefícios concedidos pela administração local às/aos

[37] "O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento" (PNUD, 2024, s/p).

novas/os migrantes, incluindo a cessão de terrenos e autorização para abrir e expandir empresas, mesmo quando são rígidas as regras e a burocracia administrativa (Fioravanso, 2017).

Em 12 de julho de 2002, firmou-se um Contrato de Cessão de Uso, em condições especiais, entre a SPU e o governo do estado de Pernambuco, referente à porção dominial do imóvel da União. Essa porção abrange tanto a área urbana quanto a área rural, composta por melhorias sob domínio da União, Terrenos da Marinha, bem como extensões marítimas e áreas nacionais interiores, correspondendo à parte do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, estabelecido pela sua Lei Orgânica em 1995. Apesar de todas as ações mencionadas anteriormente, houve a necessidade de intervenção do Ministério Público no processo de planejamento e gestão, resultando na emissão de um Termo de Ajustamento de Conduta. Essa iniciativa do Ministério Público foi motivada por um longo processo de reivindicação popular, que destacava a ausência de um plano de manejo para a APA, a falta de definição da zona de amortecimento do parque, conflitos gerados pelo mosaico institucional-legal, a necessidade de preservar as condições ecológicas da ilha e a busca por maior transparência nos processos decisórios para superar práticas de privilégios individuais relacionadas à atual situação fundiária do arquipélago (ICMBio, 2017f).

O crescimento populacional acarreta uma cadeia de impactos além da falta de terrenos para moradia. Os desafios para o abastecimento de água são significativos devido ao aumento no consumo e aos efeitos da seca. Em janeiro de 2024, foi reintroduzido o rodízio de 1/5 (um dia de abastecimento e cinco dias sem água na rede para cada bairro) como medida emergencial. Fernando de Noronha depende, principalmente, da dessalinização da água do mar, que representa 65% do abastecimento, enquanto 25% provêm de um açude e 10% de poços. A chefe do ICMBio, Lílian Hangae, destaca a complexidade em encontrar soluções eficazes, considerando a interconexão entre a crise hídrica, a geração de energia e os limites populacionais. Com 20% da energia já dedicada ao processo de dessalinização, a capacidade de ampliar essa infraestrutura é limitada (ICMBio Noronha; Econoronha, 2024a).

Em abril de 2022, Fernando de Noronha saiu do rodízio de abastecimento após a implementação do novo dessalinizador, quando a produção diária de água alcançava 59.464 mil metros cúbicos, atendendo toda a ilha. Entretanto, em junho de 2023, o rodízio precisou ser reintroduzido e a demanda por água já apresentava um significativo aumento, chegando a 66.385 metros cúbicos por dia – um incremento de mais de 11% no consumo. Apesar das medidas de rodízio, a necessidade por água continuou crescendo, alcançando um consumo

total de 68.775 metros cúbicos em dezembro de 2023, resultando em um rodízio no regime de 1/4. Em janeiro de 2024, a situação se agravou, com o abastecimento chegando ao rodízio de 1/5. O aumento populacional e do consumo e a seca no açude do Xaréu estão gerando preocupações, com as operações no limite (ICMBio Noronha; Econoronha, 2024a).

Em reuniões e vistorias conduzidas pelo ICMBio e a Companhia de Águas e Esgotos de Pernambuco (Compesa), destacou-se a necessidade de uma abordagem coletiva para enfrentar essa questão e do uso consciente da água, envolvendo a população, órgãos governamentais e outras partes interessadas (ICMBio Noronha; Econoronha, 2024a). A limitação de moradias, água, energia etc. demonstram o quão inviável é acomodar um grande número também de visitantes no destino (Marinho, 2019).

9.1.3 Aspectos econômicos

Até 1990, a principal ocupação econômica da população local era o funcionalismo público. A partir de então, com o crescimento do turismo, este passou a ser a principal fonte de renda da comunidade de Noronha (Pernambuco, 2024b).

No ano de 2021, a média salarial mensal das/os trabalhadoras/es formais atingiu 2,1 salários mínimos. A título de comparação, na capital Recife, o salário médio mensal das/os trabalhadoras/es formais é de 3,2 salários mínimos. A proporção de pessoas empregadas em relação à população total foi de 87,61% em Fernando de Noronha. Já em Recife era de 43,4% para esse ano. Em comparação com outros municípios do estado, Fernando de Noronha ocupava a 7ª posição de 185 em relação à média salarial e a 1ª posição de 185 no que diz respeito à proporção de pessoas empregadas. Ao ser comparado com cidades de todo o país, ficou na 1264ª posição de 5570 em média salarial e na 4ª posição de 5570 em proporção de pessoas empregadas. Considerando o percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário mínimo, 22,7% da população estava nessa faixa de renda, colocando o município na última posição, a 185ª, entre os demais do estado, e na 5418ª posição entre os municípios de todo o país (IBGE, 2023b).

A geração de empregos, considerada como um impacto positivo do turismo, é questionável uma vez que os cargos mais privilegiados são ocupados por indivíduos provenientes de fora do arquipélago, que se tornam moradoras/es temporárias/os. Em muitos casos, esses indivíduos têm maior qualificação e facilidade de inserção no mercado de trabalho, deixando limitadas as perspectivas profissionais para a população jovem local, que enfrenta restrições no acesso à educação continuada (Fioravanso, 2017).

9.1.4 Visitação e turismo no parque e entorno

O Arquipélago de Fernando de Noronha está a 360 km de Natal (RN) e a 545 km de Recife (PE), de onde saem voos regulares para o destino. Partindo de Recife, a duração é de uma hora de voo, aproximadamente. Também é possível acessar o arquipélago por via marítima em embarcações particulares. Desde 2013, não são recebidos navios turísticos, conhecidos como cruzeiros, após 23 anos consecutivos de liberação (Santos, 2023b).

Para visitar o local, são cobradas duas taxas. O governo de Pernambuco impõe uma Taxa de Preservação Ambiental (TPA) variável conforme o número de dias de permanência, a qual se inicia em R$ 97,16 por dia e por pessoa e pode se incrementar. Adicionalmente, para visitar o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, é cobrado o ingresso no valor de R$ 179,00 para brasileiras/os e R$ 358,00 para estrangeiras/os. Este valor foi ajustado em novembro de 2022 em 8,6%. Há também uma política de gratuidade para determinados perfis[38]. A aquisição do ingresso pode ser *on-line* ou presencial, na bilheteria do centro de visitantes do parque. A validade do ingresso é de dez dias e dá acesso a todos os atrativos da UC.[39] O horário para visitação nas áreas da UC é das 8h às 18h, com exceção do Mirante dos Golfinhos, no qual o horário de visitação é das 6h30 às 18h.

Os atrativos turísticos incluem praias, piscinas naturais, formações geológicas, fauna, flora, mirantes e sítios históricos (FIGURA 10). Além da ilha Fernando de Noronha, as demais ilhas, ilhotas e rochedos não recebem visitas, mas compõem a paisagem observada desde a ilha principal ou em passeios de barco, por exemplo. Como atividades, existem trilhas terrestres e marinhas, de curso longo, médio e curto e passeios a áreas "prístinas, naturais e seminaturais", passeios de barco, mergulhos, avistagem de fauna incluindo polvos, lagostas, raias, tubarões, golfinhos e peixes, entre outras espécies (ICMBio Noronha; Econoronha, 2024b). Já em relação à estrutura de apoio ao uso público, o parque possui um centro de visitantes com exposições, banheiros, mirante, lojas e três pontos de informação e controle (FIGURA 11).

---

[38] Brasileiras/os menores de 12 anos e maiores de 60 anos; moradoras/es regularizadas/os de Fernando de Noronha; parentes em 1º grau de moradoras/es regularizadas/os, como pai, mãe, sogra/o, filha/o, enteada/o e cônjuge, mediante a devida documentação comprobatória. Pessoas a serviço autorizadas, como servidoras/es de órgãos públicos, instituições privadas ou moradoras/es que obtiveram isenção do imposto migratório TPA concedida pelo órgão Distrital Estadual responsável (ATDEFN), são elegíveis para benefícios. Além disso, pesquisadoras/es com licença SISBio possuem condições especiais ao visitar o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha.

[39] Valores válidos em 29 jan. 2024 e disponíveis em: <https://www.noronha.pe.gov.br/catalogo-de-servicos/taxa-de-preservacao-ambiental-tpa/> e <https://www.parnanoronha.com.br/visitante>.

FIGURA 10 – ATIVIDADES E ATRATIVOS TURÍSTICOS DE FERNANDO DE NORONHA

FONTE: ICMBio Noronha; Econoronha (2024b, s/p).

FOTO: Bruna Roveri. FONTE: ICMBio Noronha; Econoronha (2024b, s/p).

Ilha Fernando de Noronha. FONTE: ICMBio Noronha; Econoronha (2024b, s/p).

Mergulho. FOTO: Noronha Passeios (2021, s/p).

Golfinho- rotador (*Stenella longirostris).* FONTE: Projeto Golfinho-Rotador (2024, s/p).

FIGURA 11 - ESTRUTURAS DE APOIO AO USO PÚBLICO NO PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA (PE)

Bilheteria. FOTO: Stieler. FONTE: ICMBio Noronha; Econoronha (2023, s/p).

Centro de visitantes. FONTE: ICMBio Noronha; Econoronha (2023, s/p).

Posto de Informação e Controle da Praia do Leão. FOTOS: Ana Clara Marinho (2018, s/p).

Mirante. FOTO: Ana Clara Marinho (2023, s/p).

Para algumas atividades e atrativos, há limite diário de visitantes, sendo o agendamento obrigatório com fins de controle. As piscinas naturais, por exemplo, não permanecem constantemente visíveis, e o seu acesso é viável somente durante a maré baixa. O horário de funcionamento das trilhas que requerem agendamento é calculado com base no horário de pico da maré baixa de cada dia. Entre os atrativos que demandam agendamento estão as trilhas do Atalaia, Pontinha Caieira, Capim Açu, Abreu e Morro São José, que

possuem piscinas naturais sensíveis aos impactos físicos gerados pela visitação ou características especiais (ICMBio Noronha; Econoronha, 2023b).

Em 2014, a entrada de visitantes no arquipélago era limitada a 246 pessoas por dia, conforme as normas da Administração de Noronha (Estima *et al*. 2014). Atualmente, o limite é mensal e passou para 11 mil visitantes, uma média de 367 visitantes por dia que representa um aumento de 49% nesta permissão. O controle da visitação se dá através do número de ingressos no parque (ICMBio Noronha; Econoronha, 2023b).

Em 2013, a UC recebeu 61.580 pessoas. No ano de 2018, foram mais de 100 mil, preocupando biólogas/os com os impactos no meio ambiente desse crescimento (Marinho, 2019). Em 2019, antes da pandemia da Covid-19, foram registrados 115.617 turistas e em 2021 102.498. O ano de 2022 foi marcado pelo novo recorde de visitação, com 129.932 pessoas, entre turistas nacionais e estrangeiros. Uma significativa elevação no fluxo turístico. O estado de São Paulo liderou o ranking de turistas, totalizando 33.634 pessoas. Pernambuco ficou em segundo lugar, com 12.622 visitantes, seguido pelo Rio de Janeiro, que registrou 10.546 pessoas. Depois do Brasil, a Argentina foi o segundo país com maior representação, somando 1.031 visitantes, e os Estados Unidos em terceiro lugar, com um total de 860 turistas (Marinho, 2023).

Até agosto de 2023, conforme dados do ICMBio, o mês de julho registrou a maior afluência de visitantes no parque ao longo do ano. Durante esse período, foram contabilizados 9.748 pagantes, além da presença de 1.476 pessoas beneficiadas com a gratuidade, totalizando 11.224 visitantes. Ou seja, um número maior do que o permitido pelo acordo de gestão compartilhada assinado meses antes (Marinho, 2023). No total, em 2023, o número de visitantes foi de 120.382, conforme relatório enviado pela Econoronha. Destes, 107.459 pagaram a taxa de acesso ao parque e 12.923 receberam isenção. Quanto à procedência, entre as 99.839 pessoas pagantes brasileiras que visitaram a UC, os estados com maiores emissões de turistas foram São Paulo (25.935 visitantes); Pernambuco (11.284); Rio de Janeiro (10.040); Minas Gerais (7.484); e Ceará (5.799) (Marinho, 2024).

Em 2018, a concessionária arrecadou R$ 9,6 milhões (Marinho, 2019); em 2021, R$ 12,6 milhões (Marinho, 2022) e, no ano de 2022, R$ 20.450.515 com a cobrança de ingressos para acessar o parque. Do total, é declarado que 70% do valor do ingresso vão para melhorias na UC, como projetos de reforma e manutenção de trilhas (Marinho, 2023).

Apesar do potencial turístico e *status* paradisíaco, para Estima *et al.* (2014), diversos fatores dificultam o desenvolvimento do turismo no local: distância em relação ao continente, infraestruturas limitadas, taxa de preservação ambiental cobrada para estadia na

ilha e acesso ao parque, custos elevados no comércio turístico, incluindo passagens aéreas e hospedagem, e restrições ao uso e ocupação da terra. Além dessas, a disponibilidade de água, energia e o manejo adequado de resíduos são questões concretas que suscitam dúvidas quanto aos verdadeiros desafios que enfrenta o desenvolvimento turístico na ilha.

Há dez anos, Estima *et al*. (2014) encontraram em suas pesquisas sobre o turismo em Noronha uma persistência destes problemas e a crescente insustentabilidade do uso e ocupação do local. Além disso, era evidenciado que a representação pública da ilha ressaltava sua beleza natural, negligenciando a realidade enfrentada pela maioria das pessoas habitantes, para as quais a situação paradisíaca já beirava o colapso. As/os autoras/es afirmam que, durante a concepção do "Estudo sobre Capacidade de Carga e Indicadores de Sustentabilidade na Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha", os órgãos ambientais haviam alertado sobre a necessidade urgente de aprimorar os padrões de ocupação, a exploração dos ecossistemas e a redução das emissões na região.

Desde a implementação do parque, observa-se uma crescente centralização da economia no turismo. A exaustão dos recursos representa, portanto, uma ameaça à principal fonte de renda local. E a dependência da atividade turística é identificada como o principal obstáculo para a consecução da sustentabilidade de Noronha (Estima *et al*., 2014).

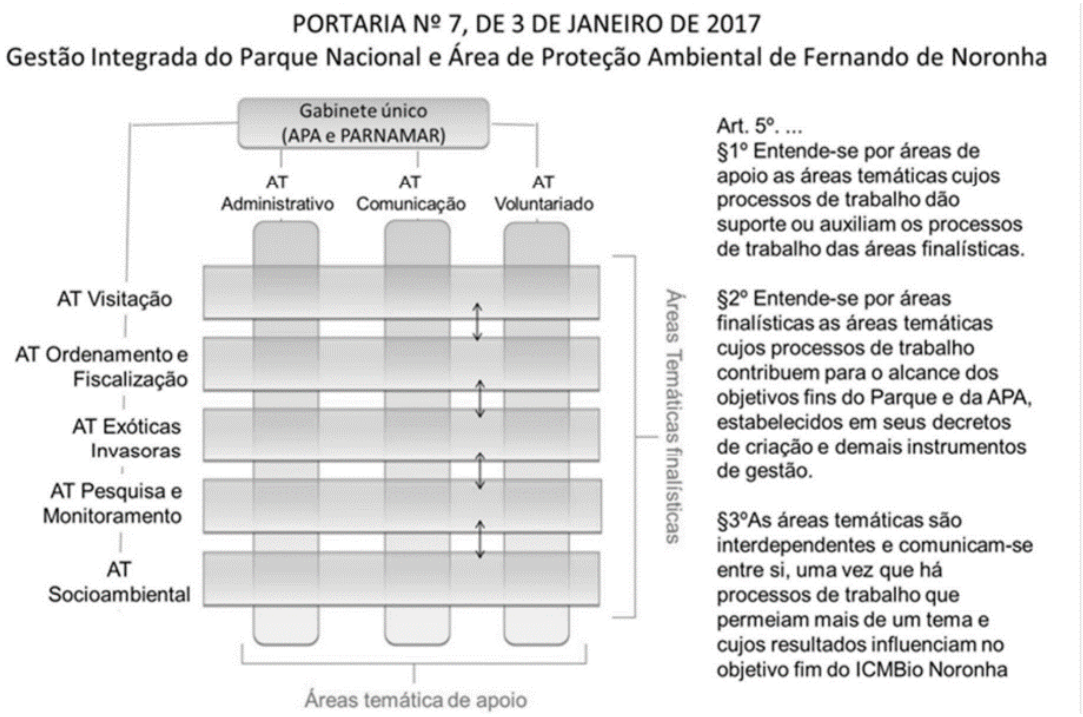
9.1.5 Gestão da unidade de conservação

O Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo têm uma gestão integrada implementada a partir de 2010, com a criação do Núcleo de Gestão Integrada (NGI), conforme a Portaria ICMBio n.º 54/2010. Desde então, as equipes de ambas as UCs passaram a colaborar, principalmente, no âmbito da proteção. Além disso, compartilham a mesma sede administrativa, alojamentos e veículos como carros e embarcação. No entanto, cada unidade mantinha suas chefias individuais. Através da Portaria n.º 7, datada de 3 de janeiro de 2017, o ICMBio estabeleceu a reestruturação do núcleo, com uma pessoa gestora única e trabalho por processos interdependentes. A partir de então, o NGI opera segundo uma estrutura de gestão que inclui “Visitação” como uma de suas cinco áreas técnicas (FIGURA 12).

O planejamento estratégico do ICMBio Noronha para o período de 2021 a 2023 destacava como missão conciliar a ocupação humana e a visitação com a conservação ambiental. O planejamento previu a finalização da implantação das estruturas e serviços

relacionados à concessão do parque e assegurar o cumprimento das obrigações do relativo contrato. Além disso, foram elencadas entre seus objetivos questões como buscar novas parcerias, incrementar a equipe técnica do NGI e viabilizar alojamentos de boa qualidade para servidoras/es e colaboradoras/es (ICMBio, 2017f).

FIGURA 12 - ESTRUTURA DE GESTÃO DO ICMBIO NORONHA



FONTE: Adaptado de ICMBio (2017f, s/p).

Desde 2001, o parque conta com o conselho consultivo, cuja finalidade é contribuir para o planejamento de ações (Portaria ICMBio n.º 190, de 31 de dezembro de 2001). O principal instrumento de gestão do parque é seu plano de manejo, concluído em 1990. Ou seja, há 34 anos, quando a visitação ainda não era representativa e a unidade não era concedida à iniciativa privada. O plano propõe uma segmentação específica nas seguintes zonas: Intangível, Primitiva, de Uso Extensivo, de Uso Intensivo, Histórico-Cultural, de Recuperação e de Uso Especial (ICMBio, 2017).

A UC dispõe de Protocolo Operacional da Visitação, Estudo de Capacidade de Carga e Estudo de Capacidade de Carga no Mergulho. Além destes, está em elaboração o seu plano de uso público (PUP), considerado crucial pelo ICMBio quanto ao planejamento das visitas nos próximos dez anos. Entre 6 e 8 de dezembro de 2023, o instituto promoveu uma oficina para elaboração do plano, da qual participaram sua equipe, membros do conselho consultivo, representantes das associações de barqueiras/os, operadoras/es de

mergulho, empresas de receptivos, assembleia de moradoras/es, Instituto Ambiental de Fernando de Noronha, Fundação Tamar e projeto Golfinho-Rotador (ICMBio, 2023d).

A seguinte visão para a visitação do parque até 2033 foi estabelecida:

> Por meio da força natural insular, suas histórias, paisagens incríveis e poéticas, o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha conecta as pessoas com a biodiversidade e com a comunidade noronhense, garantindo a sustentabilidade e promovendo imersão e felicidade com a diversidade de experiências transformadoras, hospitalidade, acessibilidade, segurança e conservação da natureza (ICMBio, 2023d, s/p).

As diretrizes examinadas e estabelecidas pelo grupo durante a oficina incluem: operação de mergulho autônomo e livre, passeio embarcado e mergulho rebocado, interpretação ambiental, infraestrutura de apoio à visitação, delegação de serviços e gestão de segurança, entre outras diretrizes gerais. O PUP visa "[...] a diversificação de experiências para atender às expectativas dos visitantes, cujo perfil mudou bastante nas últimas décadas" (ICMBio, 2023d, s/p). Ainda, está voltado a "[...] desenvolver uma visitação de qualidade, com estratégias e estrutura para lidar com o aumento da visitação, além de garantir a conservação da natureza" (ICMBio, 2023d, s/p).

9.1.6 Concessão de serviços turísticos no parque

O Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha foi a primeira UC localizada no sistema Costeiro-Marinho concedida à iniciativa privada e a segunda em contrato com o Grupo Cataratas S.A. Assim como a maioria dos parques nacionais, enfrentava a falta de priorização por parte da administração pública em investimentos voltados para a conservação e o estímulo ao uso público. Com estruturas de apoio insatisfatórias, embora oferecesse alguns serviços aos visitantes, havia a necessidade de melhorias (Estima *et al*., 2014; Oliveira, 2021).

Em nível federal, a primeira menção ao projeto de concessão em Noronha encontrada se deu no lançamento do programa "Parques Nacionais: Oportunidades de Negócios", em 1999. Desde então, o parque passou a integrar as diferentes listas de possíveis UCs a serem concedidas à iniciativa privada. Até que, em 2006, foi formalizado o GTI composto por MMA, ICMBio, MTur e Embratur. O GTI elaborou o "Plano de Ação para Estruturação e Promoção do Turismo nos Parques Nacionais", o qual delineou as atuações e prioridades de cada instituição e priorizou 25 UCs com estágios variados de implementação do turismo, incluindo Noronha.

Após dois anos, em 13 de setembro de 2008, foi lançado o programa “Turismo nos Parques”, voltado à estruturação das UCs, infraestrutura de apoio ao turismo e promoção turística das áreas. A ação integrada das pastas de meio ambiente e turismo buscou estruturar a gestão das UCs e dos municípios onde estavam localizados os parques, disponibilizar recursos financeiros, realizar parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil. Priorizou também a elaboração de roteiros turísticos e apoio às comunidades locais para incorporá-las ao desenvolvimento do turismo.

O referido programa estabeleceu o “Plano de Concessões”, tendo esta como modalidade essencial para incentivar o turismo. Este plano incluiu o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha entre os prioritários, prevendo o início dos processos licitatórios até o fim de 2008.

Na elaboração do modelo contratual para a concessão de Noronha, o ICMBio adotou elementos do edital, projeto básico e contrato de concessão do Parque Nacional do Iguaçu, de 1998, devido à ausência de um modelo consolidado na área de concessões de parques. A escolha do instrumento recaiu sobre a concessão da prestação de serviços, conforme previsto na Lei n.º 8.987/1995 (Oliveira, 2021).

Somente em junho de 2010, pouco menos de dois anos depois, o edital de concorrência e seu respectivo projeto básico referentes à concessão para a prestação de serviços de apoio à visitação pública no Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha foi veiculado no Diário Oficial da União (Instituto Semeia, 2024a). Seu objeto era a concessão de prestação de serviços de apoio à visitação pública do parque, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilhas etc. (MMA; ICMBio, 2010).

A proposta de conceder a gestão do parque à iniciativa privada visava proporcionar uma infraestrutura física adequada para as/os turistas, incluindo suporte à visitação, expansão da equipe de monitores e contrapartidas ambientais. E, além disso, apoiar o programa de voluntariado (Oliveira, 2021). O processo licitatório foi estruturado na modalidade concorrência, tendo como critérios a técnica e o preço.

Durante o processo de elaboração do edital, foram realizadas audiências públicas com as comunidades e notas de esclarecimentos à imprensa e órgãos de controle. No entanto, houve objeções ao edital. O estado de Pernambuco manifestou-se contrário à concessão, divergindo do governo federal sobre o assunto (Oliveira, 2021). O governo estadual argumentou que algumas medidas adotadas pelo ICMBio prejudicariam a comunidade local, que depende exclusivamente do turismo e teria sua renda comprometida.

Além da TPA, já cobrada dos visitantes pelo distrito (R$ 38,24 por pessoa ao dia na época), a cobrança de ingresso para entrada no parque foi denominada de "privatização" deste (Clark, 2010; Oliveira, 2021).

O edital estabelecia um ingresso no valor máximo de R$ 60,00 por pessoa para brasileiras/os e R$ 120,00 para estrangeiras/os, com validade de 10 dias. A taxa imposta pelo ICMBio foi criticada por moradoras/es locais. O advogado João Paulo Rodrigues, defensor da causa do Conselho Distrital de Noronha, argumentou que "A taxa em si não é o problema. A questão reside na licitação, que é restritiva e não oferece oportunidade aos comerciantes que não possuem a estrutura necessária para competir". A iniciativa não foi debatida com a população local e foi considerada uma ameaça à fonte de renda das/os ilhéus, segundo o presidente do Conselho Distrital, Milton Luna. O questionamento girava em torno de que as atividades pudessem ser ameaçadas com a estipulação de mais uma taxa para turistas. Outra questão levantada foi a respeito da licitação não assegurar a valorização da mão de obra local. Carlos Alberto Flor, presidente da ONG Assembleia Popular Noronhense, compartilhou dessa preocupação afirmando o seguinte: "Não consideramos justo que seja aberta a todos indiscriminadamente. Caso os moradores não vençam a licitação e sejam impedidos de trabalhar na área do parque, perderão sua única fonte de renda" (Clark, 2010, s/p).

Diante dos fatos, a sociedade local questionou judicialmente o processo licitatório, destacando-se a Ação Civil Pública n.º 0010974-03.2010.4.5.8300, movida pela Associação Noronha Terra de Desenvolvimento Agroecológico. A ação solicitou a sua suspensão, argumentando risco de prejuízo ao meio ambiente e à subsistência da população local (Oliveira, 2021). Houve dois adiamentos da abertura dos envelopes, inicialmente do dia 23 de agosto de 2010 para 23 de setembro de 2010 e, posteriormente, para 22 de outubro de 2010. E, em 22 de outubro de 2010, a concorrência foi suspensa por decisão judicial, promovendo um período de incertezas (Instituto Semeia, 2024a).

Em resposta, o ICMBio recorreu ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), argumentando que a liminar estava prejudicando a capacidade do instituto de desempenhar suas funções institucionais, uma vez que a concorrência tinha como objetivo principal organizar o acesso de visitantes ao parque. Então o órgão obteve uma decisão favorável do presidente do STJ, ministro Ari Pargendler. O ministro ressaltou que, na área ambiental, o princípio da precaução é basilar e, diante do contexto analisado, concluiu que a presunção de legitimidade do ato administrativo realizado pelo ICMBio, autarquia federal responsável pela proteção do meio ambiente, deveria prevalecer (Oliveira, 2021).

Em 9 de novembro de 2010, o processo licitatório foi retomado, com a previsão de abertura dos envelopes em 11 de novembro de 2010. Somente uma empresa respondeu à chamada de concessão, a Econoronha, pertencente ao Grupo Cataratas do Iguaçu S.A. (Estima *et al*., 2014), a qual já operava a concessão do Parque Nacional do Iguaçu desde 1999. Em 19 de novembro de 2010, o resultado final foi publicado no Diário Oficial da União, anunciando a Cataratas do Iguaçu S.A. como a vencedora. A proposta apresentada pela empresa incorporou mais elementos técnicos em comparação ao projeto básico, introduzindo a construção de estruturas adicionais e o aumento do quadro de funcionári as/os de apoio. Porém, como foi a única do processo licitatório, não houve a possibilidade de avaliação ou comparação com outras propostas técnicas (Oliveira, 2021).

Em 24 de novembro de 2010, a empresa formalizou o contrato para a prestação de serviços de apoio à visitação pública, cobrança de ingressos, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes e trilhas (Instituto Semeia, 2024a). Este desdobramento histórico marcou um capítulo significativo para o turismo e conservação em Fernando de Noronha.

9.1.6.1 Características da concessão

Em 2021, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) publicou o "Mapa da Contratualização de Serviços Públicos no Brasil", na qual José Carlos de Oliveira (2021) analisa o caso do Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha em um nível técnico bastante detalhado. Desse modo, esta seção traz suas principais observações sobre o referido contrato.

O contrato de concessão número 136/2010 entre o ICMBio e a empresa Cataratas do Iguaçu S.A. formalizado em 2010 tem a validade por um período de 15 anos e a possibilidade de prorrogação por mais cinco. A eventual extensão do contrato está condicionada à identificação de critérios de conveniência e oportunidade, envolvendo um julgamento discricionário que avaliará os resultados do monitoramento, indicando predominantemente a satisfação na qualidade dos serviços prestados (Oliveira, 2021).

A compensação financeira para a concessionária pelos serviços contratados é efetuada, principalmente, por meio do pagamento do ingresso, exigido exclusivamente de visitantes que acessam o parque, considerando que existem outras praias e trilhas no arquipélago com acesso livre fora do perímetro desta UC. Do valor do ingresso é deduzida a contrapartida devida ao ICMBio, correspondente a 14,7%. Além desta receita, a

concessionária tem outras fontes de renda, como o aluguel de equipamentos, bicicletas, lojas de suvenires e lanchonetes, estas últimas podendo ser terceirizadas pela concessionária (Oliveira, 2021).

O edital estabelece as penalidades administrativas que podem ser aplicadas em caso de descumprimento total ou parcial das obrigações, incluindo a previsão de diferentes níveis de infrações contratuais. No contrato há uma lista dos bens imóveis que podem ser revertidos ao ICMBio e estão vinculados à execução dos serviços, considerados essenciais para a continuidade dos serviços no parque. Além disso, é prevista uma indenização caso não haja a devida amortização do capital investido pela concessionária até o final do contrato. Em outras palavras, se a concessionária investir em melhorias e infraestrutura no parque, ela tem o direito de receber uma compensação por esses investimentos no término do contrato de concessão (Oliveira, 2021). O Quadro 21 lista as principais responsabilidades contratuais atribuídas à concessionária, conforme o contrato e o projeto básico.

Em sua análise, Oliveira (2021) observa diversas questões que em muito contribuem para evidenciar falhas e pontos a serem melhorados em futuros contratos. O início da concessão do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha foi marcado por desafios na implementação do contrato, especialmente em relação à logística, obtenção de alvarás de instalação e funcionamento e outras exigências administrativas, incluindo estudos inicialmente demandados pelo Iphan, posteriormente considerados dispensáveis pelo próprio órgão. Diante das dificuldades encontradas na fase inicial da concessão, o autor julga crucial considerar, nos contratos subsequentes, a previsão de um prazo adequado para o início dos serviços, levando em consideração as exigências ambientais e administrativas para a realização das ações mínimas de adequação antes do início das operações.

De fato, o que se observa com o avanço da legislação pró concessões é uma dispensa de licenciamento ambiental, por exemplo, já verificada na concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, como será visto adiante.

Voltando à análise de Oliveira (2021), este afirma que a clareza e a precisão na utilização da linguagem devem ser a base fundamental dos contratos, visando evitar ambiguidades ou interpretações equivocadas. O que não é considerado como alcançado no documento de concessão de Noronha, podendo gerar prejuízos para ambos os lados: concedente e concessionária. A falta de normas claras pode resultar na aplicação de penalidades por descumprimento contratual e, ao mesmo tempo, propiciar a judicialização por parte do concessionário, prejudicando o relacionamento entre as partes.

QUADRO 21 - OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DA CONCESSIONÁRIA DO PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA (PE)

Tema geral	Detalhamento
Cobrança de ingressos	A elaboração, a implantação e o gerenciamento de um sistema de cobrança de ingresso e de uma página na internet com informações sobre o parque, seus atrativos, passeios e biodiversidade constituem a principal atividade da concessão.
Obras e reformas	Reforma dos Postos de Informações e Controle, para adequação de seu funcionamento, como lojas de conveniência, pontos de controle e apoio ao visitante. 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.
Centro de visitantes e exposição permanente	Implementar e gerenciar a exposição permanente do centro de visitantes quanto à logística, instalações elétricas e eletrônicas, equipamentos e materiais, bem como seu gerenciamento, funcionamento, operacionalização e quadro de funcionários.
Lojas de conveniência	Exploração de quatro pontos comerciais denominados como Postos de Informação e Controle com o objetivo de apoiar a visitação. Inclui serviços de alimentação, venda de suvenires, aluguel de equipamentos de mergulho e de bicicletas, prestação de informações gerais e controle de ingressos.
Intervenções	1. Implementação de projetos arquitetônicos, envolvendo: Reforma das edificações e novas estruturas. Projeto urbanístico de revitalização. Mirantes e trilhas suspensas. Mobiliário, escada marinheiro, corrimão, equipamentos facilitadores, bancos, lixeiras e guarda-corpo. Instalação de estacionamentos e acessos às trilhas.
	2. Drenagem e controle de erosão, com propostas para a correção de trilhas devido a alagamentos e erosão e análise de risco de desmoronamento.
	3. Conservação e recuperação da vegetação, incluindo a retirada de espécies exóticas e a previsão da equipe necessária a ser contratada.
	4. Construção de ponte suspensa ou outro meio que possibilite a reativação do acesso às praias do Sancho e Baía dos Porcos.
	5. Hidráulica e elétrica, envolvendo reforma de sistemas necessários ao projeto apresentado pelo ICMBio de reforma das infraestruturas nas trilhas, nos mirantes e nos equipamentos facilitadores.
Monitoras/es ambientais de trilhas	A função consistirá na identificação de danos existentes e necessidades de manutenção, na informação à/ao turista, no atendimento de primeiros socorros, na comunicação com o setor de uso público da unidade de conservação. Custeio do Programa de Voluntário/Trainee, debitado do percentual mensal devido ao ICMBio.
Bens reversíveis	Ao final da vigência do contrato, a concessionária deverá restituir à concedente a propriedade arrendada, em perfeitas condições de uso, inclusive máquinas e equipamentos, utensílios e demais bens que lhe integrem, mediante termo circunstanciado informando o inventário destes bens e seu estado de conservação.

FONTE: Oliveira (2021).

Além das questões administrativas e legais, cabe considerar a importância que esta clareza e precisão adquirem ao levar em conta o controle social e o monitoramento e a fiscalização do contrato, por exemplo, pela equipe gestora do ICMBio, bem como por parte do conselho gestor do parque e da sociedade como um todo. Conclui-se que é necessário dispor de documentos mais acessíveis que traduzam a linguagem jurídica dos contratos para uma outra mais compreensível por quem não é desta área técnica.

Em outro ponto, Oliveira (2021) destaca que a previsão dos indicadores, tanto no contrato quanto no projeto básico, não foi estabelecida pela empresa concessionária, que

tem a responsabilidade contratual de especificar as métricas para avaliar suas atividades. Nesse sentido, a ausência prévia dos indicadores configura uma falha no documento e pode prejudicar a eficiência do monitoramento das ações de regulação, fiscalização e gestão do contrato. Outra métrica para verificar o cumprimento das obrigações contratuais é a avaliação periódica da satisfação das pessoas usuárias do parque, abrangendo, no mínimo, 35% destas por mês. Contudo, os critérios metodológicos utilizados para a verificação da satisfação das/os turistas, assim como os resultados obtidos, não são divulgados, contrariando a previsão contratual da necessária transparência em conformidade com o princípio constitucional da publicidade.

Nestes dois temas, que se referem ao monitoramento e à avaliação, fica evidente o quão frágil esta etapa do projeto se mostra, a despeito de ser essencial tanto para avaliar as consequências positivas e negativas da concessão, como orientar contratos futuros e até mesmo concluir se há efetividade na concessão.

Outra observação preponderante refere-se ao fato de que o número de visitantes no parque aumentou significativamente. Porém, o contrato não prevê os investimentos necessários, a expansão da infraestrutura de acesso, apoio, atendimento e monitoramento aos visitantes para atender a essa demanda crescente (Oliveira, 2021).

Esta é outra falha bastante preocupante, já que o crescimento da demanda é objetivo amplamente declarado pelo programa de concessões e causador de sérios impactos socioambientais quando não planejado adequadamente. O que se pode esperar então quando esse crescimento não é sequer planejado? Ademais, os impactos do crescimento do turismo no arquipélago de Fernando de Noronha já abordados anteriormente indicam que não basta nem mesmo planejar o crescimento da demanda somente dentro da UC. Mas que também é fundamental a preparação de curto a longo prazo local e regionalmente para minimizar os efeitos deletérios da expansão desgovernada do turismo.

Embora a concessionária tenha solicitado reiteradamente o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, não são verificados aditivos ou apostilamentos nesse sentido. Sendo que o ICMBio não autorizou a abertura de procedimento administrativo para avaliação de desequilíbrio contratual, o fato poderá resultar na judicialização do contrato e ampliar as discussões sobre os investimentos realizados e não amortizados (Oliveira, 2021).

Esta é uma questão bastante séria e de difícil mensuração, pois há muitos limites para uma adequada análise do que pode ocorrer em médio e longo prazo. Isso ocorre considerando-se desde o desmantelamento sistemático dos órgãos ambientais e da capacidade técnica ainda incipiente do próprio ICMBio no tema, passando pelo número de

casos de concessão ainda pequenos, mas ao mesmo tempo em rápido crescimento, até a insuficiente transparência das informações e participação social no programa e nos projetos de concessão, o que poderia proporcionar mais diálogo e, consequentemente, uma diversidade de perspectivas e contribuições no intuito de melhor gerir tais riscos e evitar danos futuros.

9.1.6.2 Resultados da concessão

Para a descrição e análise dos resultados da concessão no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha não foram encontrados relatórios de monitoramento e fiscalização no *site* do ICMBio nem no *site* da concessão ICMBio Noronha/Econoronha. O órgão federal veicula apenas algumas notícias que, de modo geral, informam sobre a instalação de estruturas, como os postos de informação e controle e trilhas suspensas. Dessa maneira, não é possível verificar como se dá a fiscalização, o monitoramento e a avaliação de resultados do contrato. Compreende-se que essas informações públicas deveriam ser de fácil acesso denotando assim intenção de transparência e controle social.

Como parte do contrato, a empresa deveria investir 7,5 milhões nos dois primeiros anos de concessão. Quanto a instalações, o edital previa a construção de mirantes e trilhas suspensas, novas escadarias, recuperação de estradas de acesso e a instalação de uma exposição permanente no centro de visitantes do parque. Os serviços compreendem o armazenamento e remoção diária de resíduos, com destino sempre fora da UC; a cobrança de ingresso para visitação; a prestação de informações ao público; a implementação de um sistema de radiocomunicação; e a reforma dos postos de informação e controle, visando a adaptação de seu funcionamento para servirem também como lojas de conveniência e apoio a visitantes (O Globo, 2010; Oliveira, 2021).

A empresa Cataratas do Iguaçu S.A., por meio do consórcio Econoronha, iniciou suas atividades no parque em 2011. A cobrança de ingresso no parque pela concessionária iniciou em setembro de 2012, quando brasileiras/os passaram a pagar R$ 75,00 e estrangeiras/os R$ 150,00 (Estima *et al*., 2014). Até então, o ICMBio cobrava uma taxa de visitação de R$ 10,00 nas operações de mergulho, passeios de barco e de transatlântico (Alves; Lobo, 2012).

As demais ações da concessão foram implementadas em três fases distintas: a construção de pontos de informação e controle nas praias do Golfinho, Sueste, Leão e Atalaia; a manutenção das trilhas do Golfinho e Atalaia; a edificação de um mirante na praia

do Leão; e a revitalização do Centro de Visitantes, incluindo a montagem de uma exposição ambiental. Os pontos de apoio deveriam incluir facilidades como guarda-volumes, banheiros, aluguel de equipamentos e informações turísticas e ambientais. Além disso, oferecer serviços como locação de bicicletas e percursos adaptados para cadeirantes.

No ano de 2012, a trilha que conduz ao Mirante dos Golfinhos foi selecionada como ponto de partida para os trabalhos de estruturação realizados pela Econoronha. Membros do Conselho de Turismo de Noronha visitaram as obras em andamento, cujas trilhas suspensas de 1,50 metro de largura e aproximadamente mil metros de comprimento estavam sendo instaladas, com acessibilidade a cadeirantes. "A primeira impressão foi excelente. A passarela elevada proporciona uma sensação de maior proximidade com a natureza", avaliou na ocasião Patrick Muller, da operadora de mergulho Atlantis Divers (Alves; Lobo, 2012, s/p).

Em 2013, o ICMBio, em colaboração com a Empresa de Turismo de Pernambuco (Empetur) e a Econoronha, lançou o programa “Turismo Acessível - Praia sem Barreiras” no parque. O programa visava oferecer acessibilidade à praia da Baía do Sueste para cadeirantes e pessoas com mobilidade reduzida, com cadeiras anfíbias, uma esteira de acesso ao mar e profissionais treinadas/os. A infraestrutura proporcionou acessibilidade nos pontos de informação e controle, banheiros e rampas de acesso à praia. O projeto contribuiu para que o parque fosse a primeira UC federal com acessibilidade ao mar, e representou um marco na inclusão social e na melhoria da qualidade da visitação no parque (Alves, 2013). (FIGURA 13)

No ano de 2017, foi concluída a trilha suspensa até o Mirante Dois Irmãos, permitindo que cadeirantes e pessoas com mobilidade reduzida pudessem percorrer a trilha do Sancho até o local em que se pode admirar a paisagem da Baía dos Porcos e o Morro Dois Irmãos (FIGURA 13) (ICMBio, 2017g). Em 2018, a Econoronha inaugurou o posto de informação e controle na praia do Leão, uma edificação com energia solar, captação de água da chuva e banheiro seco com compostagem. A empresa informa que mantém um viveiro de mudas nativas cujo abastecimento é de água de reuso e a adubação pelo composto produzido no banheiro seco e que contribui no controle de espécies de flora exótica e invasora (ICMBio Noronha; Econoronha, 2022).

O centro de visitantes da UC foi reinaugurado em 2020. A reforma foi custeada pelo ICMBio e o mobiliário pela Econoronha. Na data, a exposição no local estava composta por fotografias de pessoas nativas do arquipélago (ICMBio, 2020c). Em 2022, a concessionária obteve a certificação “Sistema B”, um selo concedido a empesas que geram

impactos positivos na sociedade e no meio ambiente, além do lucro gerado. Originado na América do Norte, este movimento conta com 253 empresas brasileiras certificadas pelo Sistema B, integrando um total global de mais de 5.000 iniciativas. O processo de certificação, que se estendeu por mais de um ano, englobou uma avaliação por meio de um questionário, seguido por fases de verificação (ICMBio Noronha; Econoronha 2022).

FIGURA 13 - EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PARA ACESSIBILIDADE AO MAR NO PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA EM 2013

FONTE: ICMBio (2013, s/p; 2017, s/p); Pessoas com deficiência (s/d, s/p).

A implementação do agendamento de visitas a atrativos e realização de atividades como trilhas no parque teve início em 2009, anteriormente à concessão, tendo a trilha do Atalaia sido a primeira. Antes o controle ocorria por ordem de chegada, resultando em diversos problemas e reclamações por parte de visitantes e condutoras/es que enfrentavam dificuldades para organizar os passeios. Com o crescimento do turismo e as manutenções em trilhas e atrativos, houve um aumento na procura por locais que não recebiam muitas visitas. Desse modo, outros atrativos e atividades passaram a demandar o agendamento para respeitar a capacidade de carga de cada local. Em 2013, atrativos como Abreu, Pontinha - Caieira e Morro São José passaram a ter agendamento, respeitando limites diários de

visitantes e, em 2015, o sistema foi novamente aprimorado e passou a ser realizado presencialmente no centro de visitantes, mas de modo digitalizado (ICMBio Noronha; Econoronha, 2023b).

No entanto, o fato de não encontrarem disponibilidade de vagas para antes de seis ou sete dias a partir da data de chegada em Noronha é uma das principais críticas de turistas que visitam o parque. Isso porque nem todas as pessoas ficam um período tão longo em suas viagens ao destino. Ademais, o agendamento presencial gera filas. Tais avaliações são constatadas em depoimentos de turistas realizados na plataforma TripAdvisor (TripAdvisor, 2024). Diante disso, em julho de 2023 foram iniciados testes para o modo *on-line*, via o *site* do parque (www.parnanoronha.com.br), possibilitando o planejamento da visitação com antecedência e que as/os condutoras/es programem visitas para clientes. De todo modo, o agendamento presencial permanece como opção. Para tanto, as pessoas visitantes direcionam-se à sede do ICMBio, assistem a uma apresentação sobre os pontos turísticos, as normas e a segurança, e então podem marcar os passeios desejados utilizando totens disponíveis no local (ICMBio Noronha; Econoronha, 2023b).

A Econoronha declara que contrata mão de obra local, combate o uso de plástico de uso único, apoia iniciativas sociais da ilha e a educação ambiental (ICMBio Noronha; Econoronha, 2024b). No entanto, não foram encontrados detalhes a respeito, como a quantidade e os cargos ocupados por pessoal local, valores destinados à educação local e descrição e avaliação de ações.

A gestão do parque instituiu um comitê de monitoramento para acompanhar o contrato de concessão, responsável por avaliar periodicamente todos os elementos do projeto básico e disponibilizar relatórios anuais. Nesse contexto, o ICMBio é encarregado de monitorar os impactos ambientais, sociais e econômicos, sejam positivos ou negativos, decorrentes da concessão na unidade. A Econoronha está incumbida apenas de cumprir todas as normas estabelecidas no contrato de concessão. Estima *et al*. (2014) destacam que, durante o período de sua pesquisa, o grupo não teve acesso a esses relatórios. E foi informado que um questionário para visitantes do parque havia sido elaborado, conforme previsto no contrato de concessão, com o objetivo de avaliar a satisfação com os serviços e a infraestrutura oferecidos pela Econoronha no parque. No entanto, até o momento da pesquisa, realizada em 2013, esse questionário ainda não havia sido distribuído. Durante a presente pesquisa também não foram encontradas informações públicas a respeito.

O Quadro 22 sintetiza a linha do tempo da concessão de serviços turísticos no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha com base nos resultados levantados.

QUADRO 22 - LINHA DO TEMPO DA CONCESSÃO DO PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA (PE)

Data	Atividade
1999	Lançamento do programa “Parques Nacionais: Oportunidades de Negócios”.
13/09/2008	Lançamento do programa “Turismo nos Parques”, entre MMA, ICMBio, MTur, Embratur.
21/06/2010	Aviso da concorrência relacionada à concessão publicado em Diário Oficial da União.
10/08/2010	Primeiro adiamento da abertura dos envelopes, do dia 23/08/2010 para 23/09/2010.
23/08/2010	Segundo adiamento da abertura dos envelopes, do dia 23/09/2010 para 22/10/2010.
22/10/2010	Suspensão da concorrência n.º 1/2010 por decisão judicial.
09/11/2010	Retomada do processo licitatório, com previsão de abertura dos envelopes em 11/11/2010.
19/11/2010	Resultado de julgamento da concorrência publicado em Diário Oficial da União, publicizando que a empresa Cataratas do Iguaçu S.A foi a vencedora do certame.
24/11/2010	Assinatura do contrato na modalidade concessão comum para a prestação de serviços de apoio à visitação pública, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes e trilhas.
2011	Início das atividades da concessionária no parque.
2012	Início da cobrança de ingresso para entrada na UC.
2025	Previsão de término do contrato, com a possibilidade de prorrogação por mais cinco anos.

FONTE: O Estado de S.Paulo (1999); Oliveira (2021); Instituto Semeia (2024a).

Na próxima seção, alguns dos principais resultados da concessão na UC serão abordados.

9.1.6.3 Consequências positivas e negativas da concessão

Segundo Estima *et al*. (2014), atores locais avaliam que, anteriormente à concessão, o parque não possuía as condições necessárias para gerir adequadamente o uso público da área protegida e que a concessão trouxe melhorias significativas nesse aspecto, fornecendo à unidade a infraestrutura indispensável para uma visitação de qualidade em conformidade com as normas ambientais. Além disso, a qualificação da estrutura de uso público do parque estimulou a melhoria dos demais serviços turísticos da ilha. Mas que, no entanto, o turismo no local encareceu substancialmente a partir da concessão, ainda que seja oferecido um ótimo custo-benefício às pessoas visitantes.

Por outro lado, as obras realizadas pela concessão são motivos de conflitos. Um desses embates se deu em agosto de 2012, quando foi construído um posto de informações e controle na Praia do Sudeste. De acordo com o edital de concessão, todas as obras precisam ser previamente aprovadas pelo ICMBio. Neste caso, moradoras e moradores discordaram da obra, argumentando que seu impacto visual era grave e alterava a paisagem da praia. A estrutura teve então que ser removida, e a Econoronha precisou reiniciar o projeto para obter uma nova aprovação do ICMBio, desta vez com o consentimento das/os moradoras/es

(Estima *et al*., 2014). A existência de instalações e estruturas para minimizar os impactos do turismo divide opiniões e foi classificada como parcialmente sustentável por Pereira *et al*. (2024). Avalia-se que a construção de infraestruturas como as trilhas suspensas que dão acesso aos Mirantes da Baía dos Golfinhos e do Sancho evitam o pisoteio no local, porém, ao mesmo tempo, causam danos pela construção em si (Pereira *et al*., 2024).

Um problema a partir da concessão foi que, no início das operações, todas/os prestadores de serviços ativas/os na região tiveram que se reorganizar, o que gerou conflitos na comunidade local. As divergências surgiram devido ao receio de que a Econoronha pudesse restringir suas atividades na área protegida. No entanto, a questão foi resolvida quando compreendido que a exigência de registro era apenas uma medida de controle por parte da administração do parque (Estima *et al*., 2014).

A empresa contratou moradoras/es locais para compor 98% da equipe. Com isso, algumas pessoas passaram de trabalhadoras autônomas a empregadas, alterando assim a dinâmica da economia local, o que pode ser considerada uma questão delicada. Em 2014, ainda havia a necessidade de treinamento para a população local (Estima *et al*., 2014). Brumatti (2020) identificou adicionais ações positivas, como o aproveitamento de produtos locais pela concessionária no parque.

Quanto à cooperação com ONGs, a Econoronha passou a contribuir para as atividades de pesquisa e educação ambiental realizadas pelo projeto Golfinho Rotador, sem acordos formais. Em relação ao projeto Tamar, de proteção às tartarugas marinhas, um representante relatou haver uma cooperação saudável com a concessionária, especialmente porque a ONG monitora várias praias no parque, mas também devido às atividades conjuntas realizadas. No entanto, ele apontou como problemática a competição instaurada na comercialização de suvenires a partir da concessão privada. O Tamar depende das vendas em suas lojas em todo o país, além de outras formas de assistência e financiamento. E a Econoronha também passou a operar lojas de suvenires muito lucrativas na ilha, o que as tornam concorrentes diretas. Apesar disso, foi enfatizada a importância da Econoronha para o parque, a ilha como um todo e o projeto (Estima *et al*., 2014).

Já segundo gestoras/es do parque, e com dados mais recentes, embora as concessões estabeleçam ações de conservação ambiental e desenvolvimento social local como contrapartidas, muitas vezes não há definição clara da forma de execução. Há apenas sugestões de índices a serem atendidos, sem obrigatoriedade, por exemplo, no aproveitamento de mão de obra local, que acabam não sendo implementados devido a uma conveniência da concessionária, geralmente com foco econômico (Brumatti, 2020).

A título de exemplo, a concessionária planejava oferecer bicicletas para aluguel, mas não concretizou essa ação alegando falta de demanda. No entanto, segundo as/os servidoras/es do ICMBio, não houve divulgação adequada do produto, portanto, não se pode afirmar que não havia demanda (Brumatti, 2020).

Uma consequência da concessão avaliada como positiva e negativa ao mesmo tempo refere-se à comunicação a partir do *site* estabelecido pela concessionária. O *site* do parque na internet é um endereço comercial (www.parnanoronha.com.br), em português e inglês. Por meio deste, são apresentadas informações sobre a UC e, especificamente, se dá a comercialização de ingressos. Por um lado, essa facilidade é algo muito positivo para visitantes e para a gestão do parque. Por outro lado, a mensagem muito comercial passada é considerada negativa, já que destoa da missão da área protegida e não fica evidente que ali se trata de um negócio, de fato. Ao abrir o endereço, a pessoa visitante tem como primeira tela um grande quadro de avisos relacionados à visitação, incluindo informações sobre o período de mar agitado no parque e agendamento de trilhas (FIGURA 14).

Somente fechando este quadro se tem, então, uma imagem da paisagem natural do parque, com os símbolos do sítio Ramsar e do Patrimônio Natural Mundial, da Unesco. A barra de acessos dispõe de *links* "Início", "Institucional", "O que você procura?" e "Notícias". No item "O que você procura" há mais informações sobre visitação, pesquisa e voluntariado. Ao clicar neste, o primeiro item é "visitação/ingressos", seguido de "atrativos", "condutores credenciados", "acessibilidade" e demais informações. Além desta prioridade para a compra de ingressos na aba, destaca-se à esquerda da tela um ícone fixo "Ingressos", que se mantém imóvel mesmo rolando-se a página para cima ou para baixo (FIGURA 15).

No item "contatos", na parte final da página, há endereços de e-mail tanto do ICMBio, para tirar dúvidas, quanto da empresa, referente à alteração e reembolso de ingressos. Há também dois links para ouvidorias: uma local, o "Fala, Noronha!"; e outro nacional, o "Fala, BR!". O primeiro remete a um formulário a ser direcionado para o ICMBio, e o segundo, para o governo federal.

Não há explicações sobre a participação privada na gestão da visitação, exceto pela logomarca da concessionária na parte final da página. Somente ao clicar neste a pessoa usuária é direcionada à página do Grupo Cataratas S.A., em que há menção à exploração comercial do parque por esta.

FIGURA 14 - PRIMEIRA TELA DO *SITE* DO PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA

FONTE: ICMBio Noronha; Econoronha (2024, s/p).

FIGURA 15 - COMPRA DE INGRESSOS *ON-LINE*

FONTE: ICMBio Noronha; Econoronha (2024, s/p).

Observa-se que o *site* não evidencia se é um *site* sob gestão do ICMBio, já que em seu item "institucional" assim se apresenta, ou se é um *site* da concessionária, voltado, portanto a promover seus serviços como a venda de ingressos para os atrativos. Essa confusão na imagem do que é público e privado no parque tende a deixar pouco evidente os propósitos de ambos, como se fossem um só, com os mesmos objetivos, sendo que não é. A questão levantada não se trata de ter *sites* diferentes para a gestão pública e para a gestão privada dentro do parque, por exemplo. Mas considera-se importante deixar evidente o

papel e os objetivos de cada instituição, tanto na manutenção do *site* como nas ações dentro do parque.

De maneira geral, apesar de as/os entrevistadas/os por Brumatti (2020) em Noronha reconhecerem a importância da concessão para a organização do turismo para a UC, unanimemente expressam que o processo não foi verdadeiramente participativo. Embora o projeto tenha sido apresentado no conselho consultivo, resultando em conflitos que levaram a uma ação judicial, prosseguiu como uma iniciativa imposta de cima para baixo (Brumatti, 2020). E essa questão é fundamental para aspectos como governança, transparência, controle social, justiça e equidade, entre tantos outros.

9.1.6.4 Avaliação da experiência de visitantes no parque

De acordo com pesquisa de Estima *et al*. (2014), muitas e muitos turistas ficam satisfeitos e retornam aos estabelecimentos e pontos turísticos de Fernando de Noronha, e diversas pousadas têm clientes regulares e uma boa taxa de retorno. Quando não o fazem, uma das principais justificativas apontadas é o alto custo da viagem.

Em busca de informações mais atuais a respeito da satisfação de visitantes e especificamente quanto ao Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, e visando avaliar os resultados e a qualidade dos serviços e estruturas implantadas pela concessionária do Grupo Cataratas do Iguaçu S.A/Econoronha, foi realizada uma pesquisa de reputação *on-line* na plataforma TripAdvisor.

O parque é bem avaliado pelas pessoas usuárias da plataforma, recebendo nota média de 4,5 pontos numa escala até cinco, resultante de 1.179 avaliações até a data de consulta em 21 de fevereiro de 2024. Do total de avaliações, 918 o classificam como "excelente"; 176 como "muito bom"; 58 como razoável; 16 como "ruim" e 11 como "horrível". Cabe observar, porém, que mesmo quando o comentário deixado na plataforma é negativo, seja em relação ao parque ou ao destino Fernando de Noronha como um todo, a nota auferida pode ser alta, o que indica que a nota é uma avaliação geral do parque e da experiência da/o visitante no destino. Uma pessoa usuária inclusive observa: "O Parque envolve praticamente toda a ilha. Então, avaliar o Parque é avaliar a ilha" (comentário na plataforma TripAdvisor em mar. 2022).

Muitas avaliações destacam os pontos positivos do parque, como a sua singularidade: "Lugar único no Mundo! [...]" (comentário na plataforma TripAdvisor em nov. 2023) e extraordinária beleza: "O lugar mais lindo que já conheci na vida" (comentário

na plataforma TripAdvisor em dez. 2021). O esplendor natural das praias, dos mirantes, sua conservação e limpeza, as águas límpidas e a vida marinha estão entre os destaques dos atrativos naturais da UC. “O Parque é sensacional. Muito lindo! As paisagens são incríveis. As formações rochosas nos fazem sonhar com as várias formas. Voltarei com certeza” (comentário na plataforma TripAdvisor em jun. 2022). Atrativos culturais como o Forte São Joaquim do Sueste e as atividades como trilhas e mergulho também são mencionados como pontos positivos.

Ao mencionar a beleza da UC, uma pessoa concluiu que o pagamento da taxa é válido: “Vale cada centavo gasto para a entrada no parque” (comentário na plataforma TripAdvisor em ago. 2023). Para outra, sendo que as praias mais bonitas estão dentro do parque, “[...] é quase que obrigatório [...]” o pagamento da taxa para conhecer as belíssimas praias (comentário na plataforma TripAdvisor em dez. 2022).

Diferentes pessoas indicam a consciência de que se trata de uma área natural protegida, em comentários como: “[...] Noronha é para ser vivida e respeitada! Tenha consciência de que a área é de proteção e temos que fazer a nossa parte para manter esse paraíso!” (comentário na plataforma TripAdvisor em fev. 2022).

Há elogios a guias de turismo e outros explícitos à gestão do parque pelo ICMBio:

> Que Fernando de Noronha possui belezas naturezas espetaculares, verdadeiros cenários de cinema, todos já sabem. O que fiquei muito bem impressionado foi com a administração do Parque Nacional Marinho de Noronha pelo ICMBIO. Fiz questão de cumprimentar e parabenizar algumas pessoas do ICMBIO que encontrei. Um verdadeiro exemplo de como bem explorar o turismo de maneira sustentável, preservando a natureza ao mesmo tempo que oferece o máximo de conforto aos visitantes (comentário na plataforma TripAdvisor em set. 2023).

> O Parque é administrado pelo ICMBio, e é um lugar de muito respeito pela natureza. As passarelas suspensas ajudam a preservar o meio ambiente, e as piscinas naturais são maravilhosas. Várias praias compõem o Parque, e todas são lindas! (comentário na plataforma TripAdvisor em set. 2023).

E outros comentam positivamente a infraestrutura do parque:

> O parque é maravilhoso, abriga as praias mais bonitas da ilha. Tem uma ótima estrutura, que nos leva até a maioria das praias sobre um deck, que ajuda demais o acesso. Possui conveniências para comprar souvenirs, água e snacks. Em alguns possuem duchas, banheiros. Conservação nota 10 (comentário na plataforma TripAdvisor em mar. 2023).

Pode-se afirmar que há um reconhecimento da importância da organização da visitação em depoimentos como “Nesse Parque Nacional a visitação é organizada, para que não haja prejuízo ao meio ambiente. É simplesmente lindo [...]” (comentário na plataforma

TripAdvisor em jun. 2022). Há, porém, avaliações negativas, importantes para compreender igualmente as falhas e os desafios da gestão do uso público na unidade e para a melhoria dos serviços concessionados. Para um avaliador, durante sua visita não foram esclarecidos aspectos básicos como o objetivo de criação da UC, a aplicação dos valores cobrados e quais são as áreas do parque e nas quais, portanto, deve ser apresentado o cartão de ingresso na unidade:

> Não entendi muito bem o porquê da criação do Parque. Mas estão faltando algumas regulamentações, demonstrações detalhando o emprego das taxas, delimitação clara do parque, explicando as partes do parque que se exige apresentação da a carteirinha e as partes que não se exige, e porque essa situação. O que vemos na prática, é a criação de um monte de dificuldade, que só quem conhece a ilha há muito tempo, sente isso (comentário na plataforma TripAdvisor em nov. 2023).

Uma das principais queixas se refere ao agendamento não ser possível previamente à viagem, não ser realizado pela internet, envolvendo longas filas e gasto de tempo em "burocracia" e, ainda mais, ao fato de não conseguirem vagas para o período no local:

> [...] O que não gostei foi que os agendamentos das trilhas são efetuados após 6 dias da data do agendamento, ou seja, se o visitante ficar 5 ou 6 dias não conseguirá agendar. Foi o meu caso. Só beneficia que fica longos períodos. Acredito que um ou dois dias seria o suficiente para abrir o agendamento ou disponibilizar pela internet (comentário na plataforma TripAdvisor em jan. 2023).

> Quando chegamos já fomos pegar o cartão que dava acesso ao parque e neste mesmo lugar você pode agendar para fazer trilhas, como já tinham me falado que esgotava rápido as vagas para as trilhas, assim que cheguei na ilha paramos ICMBio porém já não tinha nenhuma trilha disponível para os dias que iriamos ficar, acho que isso poderia melhorar, ser vendido antecipadamente ou rever o funcionamento. Enfim, as trilhas não conseguimos fazer nenhuma (comentário na plataforma TripAdvisor em mar. 2022).

Entre os comentários, apesar do tom positivo, um usuário afirma que o parque é privado e por isso são cobradas taxas. Esta percepção errônea é motivo de atenção à gestão do uso público quanto às informações repassadas às pessoas visitantes: "O parque é privado por isto pagamos as taxas. E vemos claramente a diferença de infraestrutura e conservação em relação as demais localidades em Fernando de Noronha [...]" (comentário na plataforma TripAdvisor em jun. 2022). Outra pessoa usa o termo "privativo" para se referir à UC: "O parque por ser privativo, é uma boa estrutura, tranquilo de caminhar, limpo e bem cuidado, paisagens lindas, local maravilhoso, vale a pena conhecer... [...]" (comentário na plataforma TripAdvisor em maio 2022). Outra pessoa afirma que a administração do parque é privada, e não fica evidente se há conhecimento de que se trata de uma área pública:

> Local bem estruturado com passarelas para se andar pelas trilhas todas feitas em plástico nada de madeira que estragaria em pouco tempo, sendo um parque ambiental está sob administração privada por isso é bem cuidado pois o que está fora da área do parque salve-se quem puder [...] (comentário na plataforma TripAdvisor em mar. 2020).

Quanto a este comentário, ainda que seja uma avaliação positiva, leva à reflexão a opinião de que o parque só é bem cuidado porque está sob administração privada. Pois, a despeito das vantagens e desvantagens do modelo de concessões, ainda assim se trata de uma iniciativa pública de conceder a gestão de uma determinada área e serviços específicos na unidade à iniciativa privada. Ou seja, se o parque for avaliado como bem ou malcuidado, de todo modo, será devido à gestão pública da área. Isso expressa o entendimento difundido pela propaganda neoliberal de desvalorização dos serviços públicos e o desconhecimento sobre a forma de administração por concessão, o que gera preocupações quanto à eficiência da comunicação tanto do ICMBio quanto da concessionária.

Uma das questões mais mencionadas refere-se a quanto é dispendioso visitar Fernando de Noronha de modo geral, tanto o parque quanto a APA: "O ingresso não é barato" (comentário na plataforma TripAdvisor em fev. 2022). Uma pessoa destaca que o lugar é lindo, mas muito caro, listando os valores encontrados:

> Tudo muito lindo (e caro). Isso mesmo, visitar Noronha vai muito além do valor que você paga nas passagens e hospedagem. Considere:
> - Taxa do ICMBIO = R$179,00 (brasileiros) e R$358,00 (outras nacionalidades);
> - Taxa de Proteção Ambiental = R$92,89 por dia
> - Alimentação = considere cerca de R$70,00 por refeição (caso opte por restaurantes)
> - Táxi = considere entre R$30,00 e R$40,00 por trecho (lugares próximos)
> - Passeios = depende muito do que você irá fazer, mas, passeios com traslado custam em média de R$200,00 a R$250,00
> - Garrafa de água (500ml): R$12,00 a R$20,00
> - Cerveja *long neck* (330ml): R$25,00 a R$30,00
> É óbvio que os valores para passeios, transporte e alimentação dependem muito dos estilos que você irá escolher [...] (comentário de usuário da plataforma TripAdvisor em nov. 2022).

Muitas avaliações afirmam que o destino merece e deve ser visitado por todas as pessoas: "Imperdível. Um dos lugares mais lindos do mundo. Todos deveriam conhecer" (comentário na plataforma TripAdvisor em mar. 2021). Outras reconhecem o privilégio que é poder conhecer o local, e algumas refletem que o valor não é acessível: "O parque é um local cuidado com extremo carinho e dedicação. Foi um enriquecimento pessoal muito grande poder visitá-lo. Gostaria apenas que os valores fossem menores para ser mais acessível. Visitá-lo é uma das coisas obrigatórias para fazer na vida" (comentário na plataforma TripAdvisor em set. 2019). No entanto, este cenário de rara beleza é um

privilégio para poucas pessoas desfrutarem, dados os altos custos envolvidos (Quitanilha, 2022; Scirea, 2024). Os valores independem da concessão, devido aos custos de passagem área, hospedagem, alimentação, passeios e transporte. Mas o acesso e o usufruto do parque demanda gastos igualmente altos para o ingresso e as atividades oferecidas. Dessa maneira, o modelo de concessão contribui para a elitização do acesso a este bem público ao cobrar ingressos, ainda mais por serem altos, e, assim, elevar os custos de viagem para o destino.

De modo geral, as pessoas consideram que é justo pagar pela visitação, por considerarem que, para preservar o local ou dotá-lo de infraestrutura, é necessário contribuir financeiramente:

> O PARNAMAR de Fernando de Noronha é responsável principalmente por garantir a conservação de grande parte do arquipélago. Obviamente o ingresso / taxa é caro sendo cobrado pelos dias permanência e as praias / pontos dentro dele só são acessíveis com a apresentação do Cartão, porém vale a pena para que este belo local não se deteriore [...] (comentário na plataforma TripAdvisor em mar. 2020).

Mas outras pessoas consideram que, pelos valores cobrados, a estrutura do parque deveria ser melhor, e algumas também criticam o "loteamento" das áreas fora do parque, devido à expansão urbana na APA:

> Da última vez que estive em Noronha, não existia a estrutura física deste Parque Marinho. Agora, com a criação do parque, há passarelas, trilhas, lojas de conveniência e bares nos acessos das praias controladas pelo parque. Mas pelos valores que são arrecadados com as taxas, os acessos as praias poderiam ser melhorados. E onde não é área do parque marinho, a ilha está sendo loteada! (comentário na plataforma TripAdvisor em ago. 2022).

Apesar dos aspectos avaliados fora do parque não terem relação direta com a concessão, pode-se afirmar que há uma relação indireta, dado o crescimento do turismo no arquipélago de modo geral.

Diversas avaliações criticam os impactos ambientais observados na ilha e no parque, ao mencionar o grande crescimento que houve na ilha e a diminuição da fauna e da flora. Há críticas também em relação à disponibilidade de poucas/os salva-vidas nas praias. Para a avaliação a seguir, a "proposta" atual do turismo na UC é "muito comercial":

> Decepção!! Já foi um paraíso, acabou!
> Fui pela quarta vez em Fernando de Noronha, a última vez tem 7 anos. Decepção!!! A ilha tem muito mais construções, mais carros, mais gente, mais dinheiro e menos cuidado, muito menos peixes e aves. Quem conheceu o paraíso, conheceu. Agora a proposta é outra. Está muito comercial, sem cuidados, os administradores usurentos permitindo a destruição do verde e dos animais. Deve haver um basta no crescimento para tentar resgatar um pouco do que já foi. Outra coisa... fui numa época em que o mar estava com muitas ondas e de certa forma

> perigoso e vi durante os 9 dias que passei somente 2 salva vidas na praia da Conceição, não havia salva vida em outo local. Absurdo!!! Onde vai parar tanto dinheiro?? Não voltarei. (comentário na plataforma TripAdvisor em abr. 2022).

Um comentário adicional ressalva que "falta um olhar de cuidado", afirmando que o local demanda um número maior de pessoas trabalhando por sua conservação: "O cartão postal e o recanto da fauna e da flora exuberante clamam por atenção das autoridades que não mantêm mais pessoas cuidando daquela riqueza. Somente uns abnegados, de sol a sol, lutam pra preservar. Lamentável" (comentário na plataforma TripAdvisor em dez. 2021).

Outra pessoa considera que há hipocrisia envolvendo o turismo na ilha e o projeto de plástico zero. Este se refere a um projeto em vigor desde 11 de abril de 2019 (Decreto Distrital 02/2018), que proíbe a entrada, o uso e a comercialização de determinados descartáveis plásticos de uso único no arquipélago. Mas que permite produtos acima de 500 ml, por exemplo, como as garrafas de água de mineral.

> Paraíso com uma boa pitada de hipocrisia.
> A ilha é realmente linda!! Mas considerando as taxas (principalmente a diária) que pagamos para estar ali, não há investimento nenhum no local... e o que mais me decepcionou foi a propaganda do "plástico zero" que na verdade nada mais é o mercado não lhe dar sacola porque todo o resto tem e MUITO, garrafas de água, embalagens de produtos... achei bem decepcionante quando cheguei no PIC Sueste onde tem a opção de encher sua garrafa por 3 reais e não pude porque a minha era pet, a moça falou que eu deveria comprar uma retornável ou comprar outra pet nova... ou seja, eu deveria produzir mais lixo... falta muita coisa ali, não está preservado, está abandonado! (comentário na plataforma TripAdvisor em set. 2021).

Nas críticas à massificação do destino, são mencionados aspectos como o volume de carros, o número de pousadas e o crescimento ilimitado: "[...] eu acho que a ilha merecia um cuidado maior, muitos carros entrando na ilha, muitas pousadas construindo, é preciso frear esse crescimento" (comentário na plataforma TripAdvisor em dez. 2020). Também são mencionados a quantidade de lixo e o gasto excessivo de energia e água, por exemplo:

> [...] o que me faz dizer que esse é um paraíso ameaçado? Justamente a quantidade de visitantes na ilha, por ano. Ano passado ultrapassaram as 100 mil pessoas, e a ilha não comporta essa explosão do turismo. Isso já é visível em algumas vielas, lixo acumulado, falta de estrutura de alguns estabelecimentos. Mas o que importa é ostentar em Noronha, não é mesmo? Não. É preciso entender que TODA a ilha é uma grande Unidade de Conservação, uma APA - Área de Preservação Ambiental e PARNAMAR, Parque Nacional Marinho. Então é preciso, além de preservar, seguir as regras para que causemos o menor impacto possível com a nossa estadia. Economizar água, energia, levar nossa garrafinha de água e evitarmos comprar água mineral, já ajuda bastante. Preservemos as nossas belezas naturais (comentário na plataforma TripAdvisor em mar. 2019).

A avaliação da experiência de visitantes no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha revela uma série de aspectos tanto positivos quanto críticos. Inicialmente, a satisfação geral de visitantes, como evidenciada pelas avaliações positivas na plataforma TripAdvisor, reflete a eficácia percebida das infraestruturas e dos serviços oferecidos pela concessionária. A alta taxa de retorno ao destino e os elogios à conservação da beleza natural do parque são indicadores de que o modelo de concessão pode, até certo ponto, cumprir seu objetivo de proporcionar uma experiência turística satisfatória.

No entanto, as críticas são relevantes. A elitização do acesso ao parque devido aos altos custos associados à visita representa um desafio para a conservação sob a lente neoliberal. Apesar dos esforços para conservar a área e dotá-la de infraestrutura, a exclusão de uma grande parcela da população brasileira devido aos preços elevados desde o deslocamento até o arquipélago, hospedagem e alimentação, por exemplo, levanta questões sobre equidade e acesso democrático aos espaços naturais. Adicionalmente, traz à reflexão se de fato é necessário ser caro, construir tanta estrutura que altera a paisagem e para quais perfis de turistas a proposta está voltada e atende satisfatoriamente.

Por um lado, cumpre-se o papel de proporcionar lazer e recreação em contato com a natureza a mais pessoas, com acessibilidade a partir de estruturas e serviços, por exemplo. Por outro, quantas outras deixam de ter essa oportunidade, já que para custear o lucro privado os preços passam a ser tão altos? Não que seja apenas o ingresso no parque impeditivo, mas toda a proposta de turismo naquelas áreas protegidas é elitizada no mesmo sentido.

Além disso, as preocupações com a comercialização excessiva do destino e os impactos ambientais decorrentes do turismo em massa destacam uma tensão fundamental entre a conservação ambiental e a exploração econômica. Enquanto as avaliações positivas elogiam a gestão sustentável do parque, as críticas apontam para a deterioração da qualidade ambiental e o desequilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação dos ecossistemas. Nota-se que não há limite, de fato, na intenção de crescimento da demanda. Pois a capacidade de carga vem sendo esticada de diversas maneiras, mas sempre estão sendo geradas novas necessidades, pois o local continuamente atrai pessoas tanto para morar e trabalhar no local como para visitá-lo. Assim, as pressões sobre este delicado ecossistema vão se sobrepondo. E é dever precípuo dos órgãos ambientais garantir sua conservação, antes de mais nada, e diante de qualquer outro argumento.

A falta de transparência em relação aos valores cobrados e à destinação dos recursos arrecadados também levanta preocupações sobre a eficácia e a legitimidade do

modelo de concessão. O desconhecimento por parte das pessoas visitantes sobre a natureza pública do parque e a percepção equivocada de que a administração é privada indicam uma falha na comunicação e na prestação de contas por parte das autoridades responsáveis, contrariando princípio básico da UC de promover a educação ambiental.

Em suma, a análise da experiência de visitantes no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha sob a ótica da conservação neoliberal destaca a complexidade e os desafios inerentes à gestão de áreas protegidas em um contexto de crescente pressão do turismo e de interesses econômicos. Embora o modelo de concessão possa oferecer benefícios em termos de infraestrutura e serviços turísticos, é crucial abordar as questões de equidade, sustentabilidade e participação pública para garantir uma gestão eficaz e responsável dos recursos naturais. A despeito da "venda para salvar o parque" estar sendo percebida como eficiente por algumas e alguns agentes e pessoas visitantes, na prática, está havendo uma privatização, sim, da UC. Diferentemente do prometido e discursado, a entrada da iniciativa privada está tornando a gestão pública cada vez mais dependente desta; limitando econômica, cultural e socialmente o perfil de turistas que podem e têm interesse em visitar a UC; modificando a paisagem de modo a justificar a cobrança de altos valores; gerando lixo para com isso lucrar, entre outros fatores.

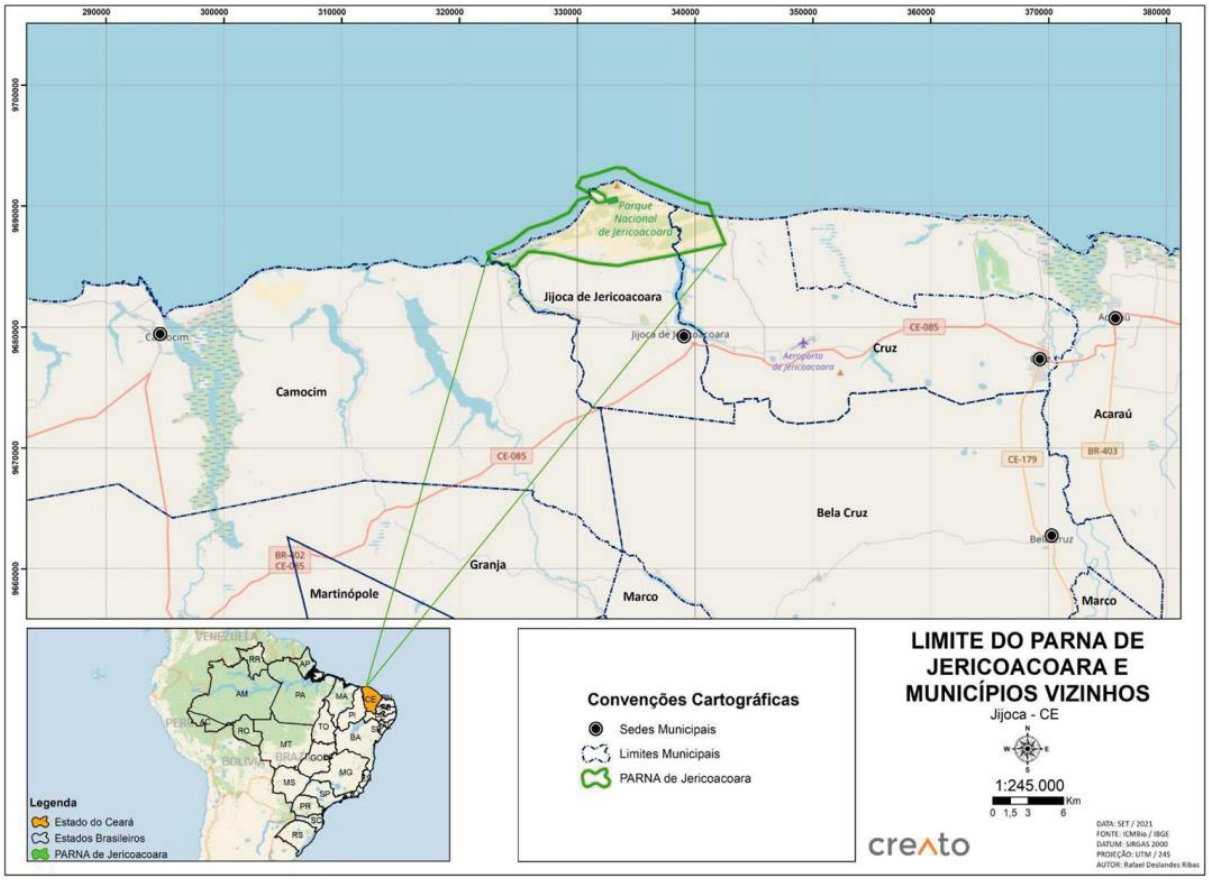
No próximo subcapítulo, será apresentado e discutido o caso do Parque Nacional de Jericoacoara (CE).

9.2 PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE)

O Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ) está localizado na região oeste do litoral do estado do Ceará, com uma área total de 8.854[40] hectares (FIGURA 16) (TCU, 2022b). Essa área pertence aos seguintes municípios e está assim distribuída: em Camocim, 115,23 hectares, representando 1,30% do parque; em Cruz, 1.319,72 hectares, correspondendo a 14,9% do total; e, em Jijoca de Jericoacoara, 5.254,70 hectares, o que representa 59,3% da área total da unidade (TCU, 2022b).

[40] Há divergentes informações sobre o tamanho da área do parque e os municípios abrangidos. A lei de criação da UC afirma que este se sobrepõe a Cruz e Jijoca de Jericoacoara e delimita uma área aproximada de 8.850 ha. O plano de manejo apresenta como área 8.585,40 ha e a sobreposição aos mesmos municípios, além de destacar a área da Marinha também abrangida (Jijoca de Jericoacoara: 60,22%, Cruz: 13,81%, Área da Marinha/União: 25,97% (ICMBio, 2021c). No site do ICMBio, no entanto, a área do parque consta como sendo 8.863,03 ha (ICMBio, 2024e). Para este estudo, serão utilizadas as informações do TCU (2022b) por serem as mais recentes e estarem relacionadas a documentos da concorrência para a concessão do parque.

FIGURA 16 - LOCALIZAÇÃO E LIMITES DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE)



FONTE: BNDES (2023e, s/p).

O parque foi estabelecido pelo Decreto s/n.º, de 4 de fevereiro de 2002, sobre território constituído anteriormente pela Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara, criada em 1984, também via decreto (n.º 90.379, de 29 de outubro). Posteriormente, os limites do parque foram modificados pela Lei 11.486, de 15 de junho de 2007. Este processo será detalhado adiante (Brasil, 1984; 2002; 2007; Fonteles, 2015). Conforme estabelecido pelo artigo 2 da Lei 11.486/2007, os objetivos do Parque Nacional de Jericoacoara são

> proteger e preservar amostras dos ecossistemas costeiros, garantir a conservação de seus recursos naturais, permitir a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico (Brasil, 2007, Art. 2).

A UC está sob a supervisão direta da presidência do ICMBio e é uma entidade descentralizada. No que diz respeito à gestão específica, assim como ocorre com outras UCs do Ceará, o Centro de Mamíferos Aquáticos de Pernambuco atua como Unidade Gestora, encarregado de repassar os recursos provenientes do ICMBio. O parque também dispões de conselho gestor consultivo, instituído via Portaria ICMBio 159/2002 (ICMBio, 2021c).

O plano de manejo da UC foi aprovado em 2011, pela Portaria n.º 84, de 20 de outubro (ICMBIO, 2011), e alterado em 2021, com a publicação da Portaria ICMBio 377, de 21 de julho (ICMBIO, 2021d), como será abordado mais detalhadamente em seção posterior.

Quanto às questões fundiárias, estão registradas em nome do estado do Ceará aproximadamente 72% das áreas da UC e há quatro procedimentos administrativos solicitando a regularização de imóveis declarados como particulares e outros três processos judiciais solicitando indenização por desapropriação indireta (TCU, 2022ab; BNDES, 2023).

O parque protege ecossistemas marinho-costeiros, incluindo uma faixa marítima de um quilômetro, paralela à linha de praia. Compreende ambientes de praias arenosas, enseadas, costão rochoso, restinga, manguezal, tabuleiros, campos de dunas fixas e móveis, serrotes de formação dunar fixada por vegetação composta tanto por elementos do Cerrado quanto da Caatinga, além de lagoas interdunares. As dunas fixas e móveis de Jericoacoara desempenham um papel crucial na recarga dos aquíferos regionais, visto que a água da chuva é absorvida por suas areias e armazenada no subsolo. As dunas móveis são caracterizadas pela movimentação em direção ao mar por ação eólica, de dez a 30 metros anualmente. O fenômeno é mais evidente durante o segundo semestre, quando os ventos se intensificam na região (Molina, 2007; ICMBio, 2021c; 2024; Santos, 2023c).

A origem etimológica do nome Jericoacoara é tupi, assim interpretada por Teodoro Sampaio: *y urucua* significa tartaruga, e *cuara* buraco, refúgio ou esconderijo. Desse modo, a palavra remete a buraco ou refúgio de tartarugas (Girão, 1983). Mas, contraditoriamente, as espécies de tartarugas marinhas dificilmente são encontradas no local e enfrentam diversas ameaças no parque, incluindo a pesca incidental, a poluição dos oceanos e, especialmente, o intenso trânsito de veículos motorizados pelas praias. A lista de espécies ameaçadas na UC inclui a Tartaruga-cabeçuda (*Caretta caretta*), a Tartaruga-de-pente (*Eretmochelys imbricata*) e a Tartaruga-oliva (*Lepidochelys olivacea*) (ICMBio, 2024e). Durante a pandemia de Covid-19, nos períodos de quarentena e com a diminuição do fluxo, as tartarugas voltaram a aparecer no local e espécies de aves foram observadas nas lagoas em que antes era habitual a passagem de veículos (Diário do Nordeste, 2020). Também é registrada a presença da Onça-parda (*Puma concolor greeni*) na UC, que enfrenta ameaças como a perda de habitat e conflitos com atividades humanas (ICMBio, 2024e).

9.2.1 Aspectos históricos

De passado indígena, um território ocupado pelo povo Tremembé, Jericoacoara passou a ser uma pequena comunidade de pescadoras, pescadores e crocheteiras. Na década de 1980, depois da pesca, o artesanato em crochê representava a segunda atividade econômica (Molina, 2007; Martins, 2019).

O acesso ao local sempre foi desafiador. Os deslocamentos eram feitos através das dunas para alcançar a vila, não havia transportes especializados e muitas vezes o trajeto era percorrido a pé ou com o auxílio de animais, como cavalos e jegues. A vila, à noite, dependia apenas de lampiões para iluminação (Molina, 2007). Ainda assim, na década de 1970, começaram a chegar as/os turistas (ICMBio, 2021c), despertando cobiça de agentes de fora da comunidade, primeiramente. E, desde então, o território foi sendo sistematicamente espoliado.

Na década de 1980, teve início uma pressão política local para a transformação de Jericoacoara em área protegida. A pesquisadora Janaína Oliveira (2019) resgatou esse histórico e explica que, em maio de 1984, a prefeitura municipal de Acaraú, município ao qual Jericoacoara então pertencia, veiculou uma campanha no jornal cearense "O Povo" para transformá-la em APA. Semanalmente, foram divulgadas imagens e pequenos textos para chamar atenção e mobilizar apoio à proposta. Os títulos das publicidades incluíam mensagens apelativas como "Jericoacoara: vamos salvar esta praia" e "Jericoacoara: esta gente quer dizer não à devastação". A iniciativa foi liderada pelo vereador local João Jaime, com o apoio do seu tio e então prefeito, João Jaime Ferreira Gomes Filho. Assim, a campanha era veiculada pela prefeitura de Acaraú (FIGURA 17).

Os apoiadores à proteção legal do território eram proprietários da maior parte dos terrenos em toda a região de Acaraú e responsáveis pelos primeiros empreendimentos voltados para o turismo (Oliveira, 2019). "O interesse dos que apadrinharam o decreto de criação da APA foi monopolizar Jericoacoara como fonte de renda turística" (Oliveira; Vasconcelos, 2023, p. 33893). Havia, portanto, uma convergência de interesses entre pessoas de fora, para domínio do território e sua valorização turística, e de pessoas nativas, que, no final da década de 1970, se opuseram ao loteamento de uma parte da praia e criaram um conselho comunitário com objetivos preservacionistas (Oliveira, 2019).

FIGURA 17 - CAMPANHA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ACARAÚ (CE) PARA A TRANSFORMAÇÃO DE JERICOACOARA EM APA VEICULADA NO JORNAL "O POVO" (1984)

FONTE: O Povo (1984) *apud* Oliveira (2019, p. 74-75).

Dessa maneira, a campanha resultou, primeiramente, na promulgação de uma lei municipal que declara a área de Jericoacoara como de utilidade pública (Oliveira, 2019). Pouco depois, em outubro de 1984, o presidente da República, João Figueiredo, decretou a implantação da Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara (Decreto n.º 90.379, de 29 de outubro de 1984). Oficialmente, a APA visava possibilitar às comunidades caiçaras o exercício de suas atividades, de acordo com os padrões culturais estabelecidos historicamente. Os objetivos estabelecidos para tanto foram proteger e preservar: os ecossistemas de praias, mangues e restingas; dunas; formações geológicas de grande potencial paisagístico e científico; espécies vegetais e animais, principalmente quelônios marinhos; aves de rapina e praieiras (Brasil, 1984).

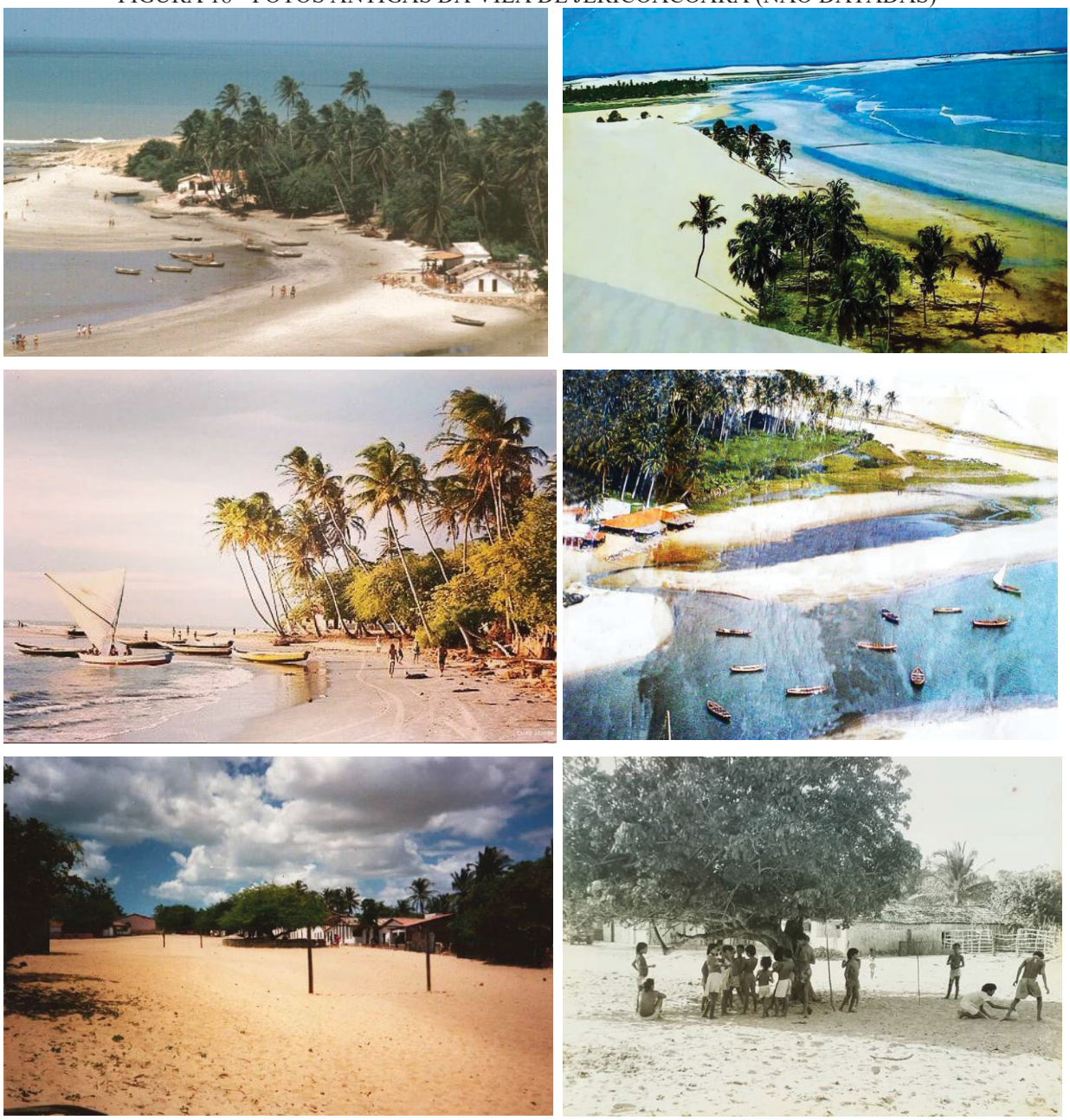
De forma contraditória, após a UC estabelecida para, ao menos no discurso, proteger os últimos remanescentes de dunas intocadas do Nordeste, este passou a ser justamente o mote de uma ampla divulgação na mídia nacional e internacional, o que resultou no aumento do turismo na região e na transformação, não apenas da paisagem local, mas também do estilo de vida da comunidade residente (Oliveira, 2019).

As pessoas eram atraídas pela promessa de preservação da beleza e exuberância das praias, dunas e lagoas de Jericoacoara (FIGURA 18). Durante esse período, alguns membros da comunidade demonstraram interesse em cercar e vender terras, especialmente para turistas, apesar da proibição da comercialização imposta pelo decreto que estabeleceu a APA de Jericoacoara (Oliveira, 2019). Assim, a criação da UC despertou o interesse de especuladoras/es, que "invadiram a região e comprometeram a integridade social, cultural e sanitária" (Oliveira, 2019; ICMBio, 2021c, p. 6).

Na década de 1980, houve um crescimento do turismo em Jericoacoara. Já havia transporte coletivo, mas ainda levava cerca de nove horas chegar até lá, tendo-se a capital Fortaleza como referência. Em 1987, um artigo de Cal Fussman publicado no jornal estadunidense *Washington Post* colocaria o destino no mapa do turismo mundialmente:

> Os turistas começaram a chegar a Jericoacoara há apenas seis anos. Uma das primeiras pessoas a chegar me disse que a vila vivia em uma época passada, que em Jericoacoara o dinheiro de papel tinha pouco valor e, se você quisesse ficar, trocava por roupas ou um saco de arroz. Com turistas agora mais do que dispostos a viajar oito horas em um ônibus por estradas pavimentadas e mais 45 minutos na traseira de caminhonetes por dunas de areia só para chegar lá, o dinheiro assumiu uma nova importância. Por um ou dois dólares por dia, um pescador pendurará uma rede para você em sua sala de estar ou na varanda da frente (Fussman, 1987, s/p, tradução livre).

FIGURA 18 - FOTOS ANTIGAS DA VILA DE JERICOACOARA (NÃO DATADAS)



FONTE: Conselho Comunitário de Jericoacoara (s/d, s/p).

As dificuldades de acesso e o isolamento, sendo a vila cercada pelas dunas e tendo o Oceano Atlântico como horizonte, contribuíam para a sensação de ser aquele um verdadeiro paraíso. Uma espécie de recompensa ao esforço de quem se aventurava até lá.

> No instante em que chego à praia, todos os inconvenientes parecem insignificantes. Enormes dunas de areia bege e coqueiros parecem se estender até o horizonte, enquanto as ondas lambem a areia marrom tão lisa e limpa que o sol brilha nela tão intensamente como se fosse gelo. Um garoto galopa descalço na brisa em um cavalo poderoso e sinto como se tivesse entrado em uma fantasia. Mas à medida que me aproximo dos homens com pele de couro marrom e chapéus de palha que grunhem enquanto empurram suas jangadas - canoas de vela rudimentares - para a praia, vejo a realidade da vida em Jericoacoara: veias

> grossas nas costas das mãos, músculos tensos, fendas profundas no rosto. Os sonhadores não vivem aqui. Para sobreviver, é preciso suar e trabalhar a matemática da lua, do sol e do vento (Fussman, 1987, s/p, tradução livre).

A partir de 1989, foram implementadas diversas políticas para incentivar o turismo, incluindo o litoral cearense. Destacam-se o Programa de Desenvolvimento do Turismo em Área Prioritária do Litoral Cearense (Prodeturis) em 1989, seguido pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), com uma fase iniciada em 1994 e outra em 2004, e o subsequente Prodetur Nacional, a partir de 2009 (Oliveira, 2019).

Outro fato relevante se deu em 1991. Até então, a vila de Jericoacoara pertencia ao município de Acaraú e Jijoca era distrito do município de Cruz. Contudo, naquele ano, Jijoca foi elevado a município com o nome Jijoca de Jericoacoara, devido à anexação da vila ao seu território, com a Lei n.º 11.796/1991, assinada pelo governador do Ceará, Tasso Jereissati (Ceará, 1991). João Jaime destaca seu papel na criação da APA de Jericoacoara e na emancipação de Jijoca (Alece, 2024), informação esta importante porque o nome do político se faz presente ao longo da história de Jericoacoara, como será visto adiante.

A realidade local rapidamente modificou-se, pode-se dizer que de modo proposital. Nesse sentido, o pesquisador Fábio Silveira Molina (2007) contribuiu significativamente ao detalhar o processo de transformação do espaço de Jericoacoara. Molina explica que, na década de 1990, o governo do estado do Ceará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional, estabeleceu o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (Prourb), também conhecido como “Projeto Cidades do Ceará”, sob o lema "urbanizar para desenvolver".

Em parceria com as prefeituras e financiado pelo Banco Mundial, o Prourb durou nove anos, de 1995 a 2003, abrangendo 44 municípios. Sua finalidade era estruturar urbanisticamente tais localidades e torná-las mais competitivas para atrair indústrias, impulsionar a agricultura irrigada e fomentar o turismo (Molina, 2007). O programa voltava-se a municípios com pelo menos 50 mil habitantes, mas, por interveniência do governo estadual, Jijoca de Jericoacoara foi uma exceção (Rezende, 2002).

Naquele momento, Jericoacoara já era uma praia famosa e atraía um número crescente de turistas e investidoras/es. No entanto, os terrenos não eram titulados por serem da Marinha, especialmente, atrapalhando a comercialização dos imóveis (Oliveira, 2019). Para solucionar o impasse, em 1996, o governo do Ceará criou a Comissão de Titulação de Terras, cujo objetivo era reconhecer a propriedade das/os ocupantes. O programa foi realizado pelo Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace) e Jericoacoara a

escolhida como localidade inicial. João Jaime, era então assessor do governador Tasso Jereissati e proprietário de um terreno de 8.000 m^2 na praia da Malhada e foi beneficiado com a titulação (Weber, 2001; Oliveira, 2019).

Concomitantemente ao processo de regularização fundiária, teve início o projeto de alteração no código municipal de obras em Jijoca de Jericoacoara (Weber, 2001; Oliveira, 2019). Nesse contexto, o município elaborou seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em 1999, incluído no Prourb. No ano seguinte, em 21 de fevereiro de 2000, foi eleita a Comissão de Contraproposta ao PDDU de Jericoacoara, em assembleia popular promovida pela Comissão Especial de Regularização Fundiária e o Idace. Após oito meses de discussão e trabalho, a comissão aprovou o plano diretor com algumas condições (Molina, 2007).

No item referente a melhorias de acesso, a comunidade sugeriu que as vias até a vila fossem apenas demarcadas com piquetes, mantendo seu piso natural de areia, sem receber pavimentação. O caminho deveria ser destinado apenas a veículos 4x4. A ideia da comunidade era que os veículos e as pessoas visitantes se adaptassem à estrada e à natureza, e não o contrário. Por unanimidade, a comissão rejeitou a proposta que autorizaria o acesso de veículos ao Serrote, mesmo que por uma única trilha demarcada, devido ao evidente processo de erosão no local. Diante disso, sugeriu-se que o caminho fosse restrito exclusivamente a pedestres. Da mesma forma, a comissão posicionou-se firmemente contrária à construção de um mirante artificial, argumentando que Jericoacoara já possuía dois mirantes naturais: o Serrote e a Duna do Pôr do Sol (Molina, 2007).

A Comissão de Contraproposta ao PDDU também recomendou complementações e/ou alterações textuais nas leis referentes ao plano diretor para garantir uma maior participação social nas discussões políticas locais, visando um processo democrático e participativo em sua elaboração e implementação. Outras observações tratavam da proibição de veículos em áreas frágeis, como as dunas e o Serrote, e dos limites na construção de residências, bares, restaurantes, lojas, pousadas, entre outros, visando controlar a verticalização e a expansão da área urbana da APA (Molina, 2007).

No que diz respeito ao Projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, a comissão não aprovou a autorização para construção de dois pavimentos na vila, com a justificativa de que os imóveis desta magnitude descaracterizariam completamente a APA de Jericoacoara, além de propiciar a duplicação da área construída. Isso resultaria em um aumento significativo da capacidade de hospedagem e, consequentemente, das demandas intrínsecas a ela, implicando na massificação do turismo (Molina, 2007).

Por outro lado, a comissão expressou uma posição contrária à proposta do PPDU de limitar o número de pousadas, hotéis e similares ao então existente. A comunidade julgou não ser pertinente nova restrição, referindo-se à Instrução Normativa do Ibama n.º 4, de 1992, que impedia, mas não garantiu, o crescimento da oferta de leitos em Jericoacoara. Sendo constatadas a expansão das pousadas e a construção de "pousadas residenciais", a comissão sugeriu a remoção do texto de maneira a adequá-lo à realidade e possibilitar a regulamentação dos meios de hospedagem instalados (Molina, 2007).

O trabalho da comissão popular discutiu a proposta do plano diretor ponto a ponto e sua avaliação foi entregue à gestão municipal. Entretanto, o plano foi aprovado pela Câmara Municipal de Jijoca de Jericoacoara sem considerar as proposições comunitárias (Molina, 2007). E, diante da exigência contratual da participação comunitária nos projetos por parte do Banco Mundial, foram circulados abaixo-assinados para que se configurasse a aceitação da proposta (Rezende, 2002).

Para a aprovação do Código de Obras pela Câmara Municipal, o espanhol Sérgio Herrero Gimenez, então prefeito de Jijoca de Jericoacoara e um dos principais proprietários de terras da região, e o político João Jaime uniram-se em sua defesa (Weber, 2001; Oliveira, 2019). Assim, o gabarito máximo de altura das edificações de Jericoacoara passou para 7,50 metros e foi permitida a construção de segundo piso e piscinas, entre outras deliberações (Jijoca de Jericoacoara, 2000). Sendo a vila parte da APA, a proposta deveria ser respaldada pelo Ibama, o que ocorreu com a Instrução Normativa nº. 4, de 9 de maio de 2001 (Ibama, 2001).

Segundo Weber (2001), os maiores beneficiários das alterações foram os proprietários de terrenos localizados na vila. Em 2002, os valores mais que quadruplicaram: terrenos de R$ 30 mil passaram a valer R$ 170 mil. Pescadoras/es que detinham apenas o título de posse, obtiveram escrituras e a possibilidade de venda dos imóveis, estimulando a perda dos seus espaços e a especulação imobiliária (Rezende, 2002).

Na prática, as mudanças representaram a viabilidade de abertura de 12 mil vagas em meios de hospedagem, quando a população local era de 1.300 pessoas (Carvalho, 2002). Até aquele momento, havia em torno de 810 leitos, e o limite a este número era uma forma de restringir a quantidade de turistas na vila e, consequentemente, conter o processo de degradação ambiental. Porém, o novo plano diretor de Jijoca de Jericoacoara propiciou a construção de casas de dois andares, hotéis e piscinas de modo indiscriminado. O conjunto de medidas previa o alargamento das ruas centrais, a construção de calçadas em alguns pontos da área urbana e a pavimentação de uma estrada que tornaria possível o acesso por

qualquer veículo. O líder comunitário Alex Furtado, da ONG S.O.S Jeri, criada para combater a referida proposta urbanística, criticou o projeto: “Essas mudanças, aparentemente simples, terão um efeito devastador. A vila vai perder seu clima intimista, de paraíso perdido, para virar uma praia como tantas outras” (Diário do Nordeste, 2002, s/p).

O professor Jeovah Meirelles, da Universidade do Ceará, explicou que houve uma explosão na especulação imobiliária somente com a mudança de gabarito, aumentando a construção de hotéis e pousadas. E que a implantação de piscinas sobrecarregaria a demanda dos lençóis freáticos. Há mais de 20 anos, ele alertou que, estando a vila em um local desértico, caso suas fontes não fossem protegidas, esta poderia “[...] ser castigada com a falta de água”. De acordo com sua análise técnica, o projeto urbanístico promovia uma massificação do turismo em um local que não a suportaria (Diário do Nordeste, 2002, s/p).

Todavia, o perfil das/os turistas atraídos para Jericoacoara era de pessoas que procuram o contato com a natureza e a fuga de padrões cotidianos de conforto. Portanto, diferiam em muito do projeto governamental. Para ambientalistas, a nova proposta para o destino apenas beneficiaria grandes redes hoteleiras (Diário do Nordeste, 2002, s/p).

Em matéria na Folha de S.Paulo, o jornalista Mário Cesar Carvalho denunciou que a realidade encontrada em 2002 já era bastante distinta da fama alcançada: “[...] bem-vindo ao inferno de Jericoacoara, um território que começa onde os olhos do turista já não alcançam. Sob a casca de paraíso vigora uma terra sem lei” (FIGURA 19). Carvalho expôs problemas como a exploração de trabalhadoras/es, de meninos e meninas. Pessoas trabalhavam em pousadas de 12 a 13 horas por dia, sem carteira assinada ou direito a folga, férias ou 13º; servidores/as públicos da prefeitura eram obrigadas/os a dividir seu salário-mínimo com funcionárias/os-fantasma; crianças eram vítimas de trabalho e prostituição infantil, e havia retaliação a quem denunciasse os crimes (Carvalho, 2002, s/p).

Neste cenário, via decreto, a APA foi transformada no Parque Nacional de Jericoacoara em 2002, passando a abranger uma faixa marinha de um quilômetro e excluindo-se a área da vila de Jericoacoara. A vila manteve-se como APA a partir de sua redefinição para uma área de 207 ha (Decreto s/n.º, de 4 de fevereiro de 2002; Molina, 2007; Fonteles, 2015).

A criação do parque é explicada da seguinte maneira por Molina (2007, p. 101): “Conforme lideranças locais, para confundir a opinião pública nacional com o que realmente estava acontecendo no local, associa-se à criação do Parque a ‘salvação’ de Jericoacoara. Na verdade, o Parque implicou em poucos resultados práticos”. O autor considera como impacto positivo da instituição de uma UC mais restritiva a sua capacidade

de conter a expansão urbana para além da área da APA, já que habitações são proibidas no interior de parques. Por outro lado, o pesquisador critica a instaurada restrição da pesca artesanal da comunidade, já que o parque estendeu seus limites mar adentro. Ou seja, sob o discurso de crescimento e proteção ambiental ao mesmo tempo, o turismo e a conservação institucionalizada deslocaram a comunidade tradicional primeiramente de áreas terrestres próximas à praia, e depois a expulsaram de áreas marinhas onde praticavam a pesca, que fora sua principal atividade econômica, e característica da identidade cultural local.

FIGURA 19 - MATÉRIA NA FOLHA DE S.PAULO SOBRE DIFERENTES PROBLEMÁTICAS DE JERICOACOARA NOS ANOS 2000

FOLHA DE S.PAULO — COTIDIANO — domingo, 20 de janeiro de 2002 — C 5

TERRA SEM LEI *Prostituição, trabalho infantil e degradação ambiental acompanham crescimento do turismo no vilarejo cearense*

Jericoacoara perde aura de paraíso isolado

MARIO CESAR CARVALHO
ENVIADO ESPECIAL A JERICOACOARA

Foi em Jericoacoara, no litoral do Ceará, que a arquiteta carioca Patrícia Lima, 42, diz ter sentido pela primeira vez que pisava no paraíso: a mistura de dunas e praias é de tirar o fôlego, fui sol farto e brisas refrescantes quase o ano todo, e o vilarejo de pescadores lembra um Brasil cordial que parecia extinto. "Adoro a sensação de isolamento. É como se o mundo feroz e competitivo ficasse além das dunas", compara.

Esqueça o paraíso, porque esse todo mundo pode ver, e bem-vindo ao inferno de Jericoacoara, um território que começa onde os olhos do turista já não alcançam. Sob a casca do paraíso, vigora uma espécie de terra sem lei:

★ Empregados de pousadas trabalham 12, 13 horas por dia, sem registro em carteira, sem folga, sem férias, sem 13º;

★ Uma mudança no código de edificações, autorizando casas com segundo andar, pode criar até 12 mil vagas em pousadas para turistas num vilarejo onde vivem cerca de 1.500 pessoas;

★ Servidores da prefeitura são obrigados a dividir o salário mínimo que deveriam receber com outra pessoa que não trabalha, um funcionário-fantasma;

★ A prostituição infantil começa a aparecer, com meninas de 14 anos beliscando o traseiro de turistas no forró, numa espécie de convite cifrado, mas quem denuncia é que sofre retaliações;

★ Meninos de vilarejos vizinhos mudam-se para Jericoacoara no verão e trabalham durante dois meses como vendedores na praia. "É bom que os meninos trabalhem", diz uma dona de pousada que prefere não ver o seu nome identificado. "Os homens daqui são muito preguiçosos."

Jericoacoara ganhou aura de paraíso por causa do isolamento. Fica a 317 km ao norte de Fortaleza, e os últimos 15 km só são ven-

Crianças que vendem pastel na praia de Jericoacoara; menores vêm de outros vilarejos para trabalhar na temporada de verão

ONDE FICA

Fortaleza
Jericoacoara
Oceano Atlântico
CEARÁ
PI
RN
PE

Georgia Granggero, 25, gerente da maior delas, a Hippopotamus, de propriedade do prefeito de lá.

"O resto é pirataria. Aqui não tem fiscalização de nada: da Justiça do Trabalho, da Embratur, do meio ambiente", diz Georgia.

Dono de uma pousada à beira da lagoa do Paraíso, na Jijoca (vilarejo a cerca de 20 km da praia de Jericoacoara), onde 15 funcionários trabalham até 12 horas por dia sem registro em carteira, o francês Laurent Michel, 36, diz que segue os padrões locais: "Aqui é o fim do mundo. Nem a prefeitura registra funcionários."

Michel alega que não registra seus funcionários porque paga bem: "Aqui eles recebem o melhor salário da região: R$ 300, R$ 400 por mês. Se fosse registrar, eu não aguentaria", diz, para justificar a irregularidade. Para compensar a falta de férias, folgas e 13º, ele diz comprar roupas e remédios para os trabalhadores.

Divisão de salário

O exemplo da prefeitura é pior ainda, segundo Simone do Livramento Teixeira, 23, atendente do posto dos Correios. "Tenho que dividir o salário mínimo que recebo com outra pessoa que não trabalha", diz Simone, sabendo que será demitida por revelar um esquema que dezenas de pessoas comentam às escondidas.

Os funcionários-fantasmas seriam mais de uma centena e fariam parte do esquema eleitoral do prefeito Sergio Herrera Gime-

FONTE: Conselho Comunitário de Jericoacoara (s/d, s/p).

Em maio de 2002, iniciaram-se as obras do Projeto de Requalificação Urbana da Vila de Jericoacoara, transformando a comunidade em um canteiro de obras, com anuência da Superintendência Estadual do Ibama, porém, sem estudo de impacto ambiental. Segundo o projeto, o objetivo era atender às necessidades do turismo na região (Molina, 2007). Nos anos 2000, também se iniciou no governo estadual a proposição do asfaltamento até a sede do município de Jijoca de Jericoacoara e a implantação de um aeroporto regional como medidas estruturantes no intuito de aumentar o fluxo turístico na região (Rezende, 2002).

Cinco anos depois de sua criação, o parque foi modificado pela Lei 11.486, datada de 15 de junho de 2007. Seus limites foram redefinidos com o propósito de desafetar uma porção destinada à construção da Estação de Tratamento de Esgoto da vila de Jericoacoara. Aproveitando o ensejo, foram igualmente removidas áreas ocupadas por algumas famílias e incorporados 400 hectares de manguezal na foz do Rio Guriú, no município de Camocim, totalizando 8.850 hectares (FIGURA 20). Ao mesmo tempo, foi revogada a criação da APA de Jericoacoara (Fonteles, 2015). Dessa maneira, a vila de Jericoacoara (FIGURAS 20 e 21) deixou de ser uma UC e passou a ser administrada apenas pela prefeitura municipal de Jijoca de Jericoacoara. E, mesmo estando no limite do parque nacional, portanto, sendo área de entorno imediato da UC, a gestão do Ibama, e posteriormente do ICMBio, não mais interferiu nas questões da localidade.

FIGURA 20 – ÁREA DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE) E SEUS PRINCIPAIS ACESSOS TERRESTRES.

FONTE: Martins (2019, s/p).

FIGURA 21 – A VILA DE JERICOACOARA E O PARQUE NACIONAL EM SEU ENTORNO

Fonte: Master Drone (2017, s/p).

Nos anos 2000 o governo do Ceará também iniciou a facilitação dos acessos à vila. Inicialmente, com o asfaltamento das estradas e a criação de vias estruturantes (Molina, 2007) e depois com a instalação de um aeroporto regional, em 2017, no município de Cruz.

Diante do exposto, constata-se um processo paulatino de acumulação por espoliação do território de Jericoacoara via uma perversa combinação de mercadorização de terras, especulação imobiliária, conservação ambiental e turismo. A instituição de áreas protegidas em Jericoacoara não apenas contribui para a conservação ambiental, mas igualmente impulsionou a promoção da paisagem natural, valorizando um ambiente "preservado" com inúmeras belezas naturais e intocadas, ampliando assim as oportunidades no setor turístico e para o mercado empresarial (Oliveira, 2019).

Recapitulando os processos descritos, tem-se:

- Início com a especulação imobiliária e aquisição de terras por agentes externos públicos e privados.
- Campanha e consequente transformação em área de proteção ambiental federal com apoio do governo do estado do Ceará e do município de Acaraú para a suposta proteção da comunidade caiçara e da natureza intocada. Consequente valorização econômica do espaço.
- Marketing nacional e internacional para a promoção do turismo, atração de brasileiras/os e estrangeiras/os para residência e turismo no local.
- Regularização fundiária, possibilitando a compra de terreno por agentes externos. Consequente valorização econômica do espaço e afastamento da

comunidade autóctone dos imóveis mais próximos da praia.

- Mudança no gabarito construtivo, permitindo a construção de segundo piso, hotéis e piscinas, de modo indiscriminado. Consequente valorização ainda maior dos imóveis.
- Transformação da APA em parque nacional, com exclusão da vila. A nova categoria de UC é mais restritiva quanto à ocupação humana e ao mesmo tempo possui mais apelo turístico e inclui entre seus objetivos finalísticos o turismo ecológico, o que determina que o órgão ambiental responsável venha a desenvolver a atividade no interior do parque.
- Exclusão da APA na vila de Jericoacoara, que deixa de ser uma UC, flexibilizando toda a legislação socioambiental, apesar de ser zona de amortecimento do parque e dos impactos já observados na região pelo crescimento desordenado do turismo.
- Urbanização com terraplanagem e construção de grandes equipamentos públicos, como mercado público e centro de artesanato. E
- Asfaltamento de rodovia até Jijoca de Jericoacoara e implantação de aeroporto regional, facilitando o acesso ao destino a um grande número de pessoas.

9.2.2 Aspectos socioambientais

Na área do parque nacional, não há indígenas e quilombolas. Porém, há moradoras/es nativas/os na região localizada após as dunas móveis, nas chamadas dunas fixas. Essas pessoas podem ser associadas a vilas do entorno, comunidades isoladas ou sítios de ocupação antiga, anteriores à instituição da UC. O plano de manejo do parque afirma que, embora a residência dessa população na área protegida seja considerada uma ilegalidade, elas não podem ser rotuladas como invasoras, pois ocuparam primeiramente o território, antes da criação da unidade de proteção integral. Além disso, devido a inconsistências na demarcação das terras do parque, alguns posseiros acreditavam estar fora dos seus limites (ICMBio, 2021c).

Desse modo, o ICMBio considerou essas famílias como um dos grupos de interesse primário existentes no interior da UC. Estimam-se cerca de 26 famílias, totalizando aproximadamente 100 pessoas, de acordo com levantamento realizado em agosto de 2009, quando estas tinham, em média, 5,3 filhos por casal e faixa de renda entre R$ 260,00 e R$ 520,00, principalmente proveniente do Programa Bolsa Família (ICMBio, 2021c). Apesar

do plano de manejo ter sido revisto em 2021, como será exposto posteriormente, estas informações permanecem as mesmas da versão do documento publicado em 2011. De todo modo, a título de referência, de acordo com o governo federal, o valor médio atual do benefício por família beneficiária do programa no país é de R$ 680,90 (Brasil, 2024b).

O modo de vida dessas pessoas baseia-se principalmente na agricultura de subsistência, com o cultivo de pequenas roças, especialmente de mandioca. A maioria mantém uma pequena horta e criação de aves, e, em menor número, cabras. Os produtos cultivados incluem também milho, feijão, batata e extração de castanha de caju. A captação de água é feita por meio de cacimbas ou poços, que não são devidamente protegidos, podendo contaminar o lençol freático da região. As residências não possuem serviço de coleta de resíduos, sendo que parte destes é queimada, como alternativa mais adotada, e outra parte enterrada (ICMBio, 2021c).

Além da ocupação direta de algumas famílias, os recursos naturais do parque também são fonte de sobrevivência para um grande número de famílias do entorno da UC mas que pescam nas praias do Mangue Seco e do Riacho Doce. Diversas/os moradoras/es de comunidades como Chapadinha, Lagoa Grande, Jijoca dos Lulas, Mangue Seco, Guriú, Córrego do Urubu, Preá, entre outras, dependem desses recursos para subsistência. Além disso, há criação extensiva de gado bovino, ovino e outros animais domésticos colocados para pastar dentro da unidade (ICMBio, 2021c).

Contudo, o próprio plano de manejo da UC afirma que, de acordo com o Comentário Geral n.º 7 adotado pelo Comitê Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, os despejos forçados não devem deixar indivíduos desprovidos de moradia ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. E que a proposta da Plataforma Brasileira para Prevenção de Despejos Forçados determina que o Estado deve prever e determinar a restituição de moradia e propriedade, além de oferecer compensação adequada às pessoas e comunidades afetadas por despejos. O plano prevê que, diante da necessidade de retirada de moradoras/es do interior do parque, é essencial elaborar um programa de relocação com a destinação adequada para as famílias. Além disso, um inventário dos valores a serem indenizados pelas benfeitorias deve ser realizado, já que essas famílias não possuem escritura das terras e, portanto, não podem se candidatar a eventos de desapropriação sem o devido ressarcimento sobre os valores da propriedade (ICMBio, 2021c).

Além dessas famílias, cabe ressaltar a situação da vila de Jericoacoara, localizada fora da área do parque, mas rodeada e somente acessível por este, e que pode ser

considerada, se não o principal, um dos grandes atrativos do destino. Até 1980, Jericoacoara tinha uma população de 731 habitantes, dos quais 354 eram homens e 377 mulheres. Devido à migração de jovens, motivada pela escassez de oportunidades de trabalho, em 1984, a população havia diminuído para 580 habitantes, dos quais 48,8% tinham entre 0 e 15 anos. Nessa época, não havia divisões de classes pronunciadas, e as atividades eram homogêneas. Com a criação da APA de Jericoacoara e o consequente aumento do fluxo turístico, houve um retorno de habitantes à vila, possivelmente atraídas/os pelas novas vagas de trabalho. Como resultado, em 1989, a população permanente aumentou para 650 habitantes e, em 2000, chegou a 950, atingindo 1.300 habitantes na alta temporada (Molina, 2007).

De acordo com o Censo de 2022, a população do município de Jijoca de Jericoacoara atingiu 25.555 pessoas, representando um aumento de 50,7% em relação ao Censo de 2010. Na vila de Jericoacoara há estimativas de 6.000 habitantes. A densidade demográfica no município como um todo é de 122,26 habitantes por quilômetro quadrado. Seu IDHM é de 0, 652. Somente 13,6% dos domicílios do município possuem esgotamento sanitário adequado. E apenas 1,2% dos domicílios urbanos têm urbanização adequada, com presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio (IBGE, 2023c), o que se refere à sede do município.

Com o rápido crescimento, surgiram diversos desafios, tais como a poluição das águas subterrâneas devido à construção de fossas, o avanço acelerado das dunas sobre a vila, causado pela desestabilização decorrente da circulação de pessoas e veículos, e o aumento de problemas sociais como a prostituição, embora não explícita, o consumo de drogas ilícitas, a especulação imobiliária e a perda de identidade da população local devido à presença crescente de turistas e de pessoas que migraram para a região (Molina, 2007).

A rede de esgoto instalada em 1998 foi dimensionada para atender a um total de oitenta pousadas e cerca de mil turistas. No entanto, devido ao expressivo aumento tanto no número de meios de hospedagem quanto no de visitantes, enfrenta-se uma crise na rede de abastecimento de água e coleta de esgoto. Em 2019, as estimativas já eram da presença de cerca de 11 mil pessoas durante o período de réveillon.

9.2.3 Aspectos econômicos

Como exposto, a atividade turística tornou-se predominante em Jericoacoara a partir da década de 1980. As antigas comunidades pesqueiras passaram por uma transformação significativa, evoluindo para povoados litorâneos. Estes povoados são

caracterizados por um baixo percentual de moradoras/es envolvidas/os com a pesca, um aumento de residentes que se dedicam ao comércio, como mercadinhos e padarias, além da prestação de serviços domésticos para proprietárias/os de segunda residência e em estabelecimentos como pousadas e restaurantes. Essa transformação também é marcada pelo distanciamento entre as/os moradores locais e aqueles que visitam temporariamente a comunidade (Molina, 2007).

Como não há dados oficiais desagregados para a vila, são apresentados a seguir dados referentes ao município de Jijoca de Jericoacoara como um todo, ainda que muito destoantes da realidade de Jericoacoara. Em 2021, a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 28,2%. O salário médio mensal das/os trabalhadoras/es formais em Jijoca de Jericoacoara era o equivalente a 1,5 salários-mínimos. Na comparação com os demais municípios do estado, Jijoca de Jericoacoara ocupava a 136ª posição de 184 em termos de salário médio mensal das/os trabalhadoras/es formais e a 8ª posição em termos de proporção de pessoas ocupadas. Em relação ao conjunto de municípios brasileiros, estava na 5029ª posição em termos de salário médio mensal das/os trabalhadoras/es formais e na 737ª posição em termos de proporção de pessoas ocupadas. Quanto ao percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até 1/2 salário mínimo, cerca de 48,5% da população estava nessa condição, colocando Jijoca de Jericoacoara na 160ª posição de 184 entre os municípios do estado e na 1657ª posição entre os municípios do Brasil (IBGE, 2023c). É importante frisar que estes dados são para a totalidade do município, e que a realidade da vila é bem distinta, provavelmente sendo maiores os rendimentos, mas não foram identificados dados desagregados para esta análise.

9.2.4 Visitação e turismo no parque e entorno

O acesso ao parque pode ser feito pela rodovia CE-085, distante 289 km da capital Fortaleza, ou por via aérea, sendo o Aeroporto Regional Comandante Ariston Pessoa, no município de Cruz, mais próximo, distante 32 km. A sede da UC está situada ao lado da vila de Jericoacoara, a aproximadamente 25 km da sede municipal de Jijoca de Jericoacoara. Internamente, sendo as estradas sobre areia, a maior parte das pessoas que chegam de carro o fazem em veículos 4x4 ou bugues. Mas há quem se arrisque a andar pela areia em carros sem essa tração, o que não é recomendado. De todo modo, sendo proibida a circulação de veículos na vila, aqueles de visitantes e turistas, obrigatoriamente, devem ficar em um

estacionamento localizado na entrada da localidade. O empreendimento é administrado por uma autarquia da prefeitura e a diária é de R$ 40,00 (Martins, 2018).

Outra opção de acesso é de ônibus desde Fortaleza. Atualmente, a empresa que oferece esse trajeto é a Expresso Guanabara, com horários diários saindo da rodoviária ou do aeroporto da cidade. A viagem despende, em média, sete horas. O coletivo transporta as/os passageiras/os até Jijoca, que lá desembarcam e pegam uma jardineira para completar o trajeto entre as dunas. Adicionalmente, uma série de empresas e profissionais autônomas/os oferecem o *transfer* para Jericoacoara em micro-ônibus e em veículos 4x4 a partir das cidades próximas, e principalmente de Fortaleza.

As guaritas existentes estão desativadas e não há controle de acesso ou cobrança de ingresso ao parque pelo ICMBio. A UC, portanto, pode ser visitada durante todo o ano e a qualquer horário. A oferta de serviços turísticos a visitantes, como hospedagem, alimentação, passeios e esportes, é proporcionada, principalmente, por estabelecimentos localizados na vila de Jericoacoara, mas também na comunidade do Preá, pertencente ao município de Cruz, e em Guriú, situado no município de Camocim. A vila de Jericoacoara é a localidade mais famosa e que, em si, pode ser considerada um dos principais atrativos do destino turístico devido a sua identidade cultural. Como o parque envolve esta vila, para acessá-la é necessário cruzar a UC em um percurso que passa pelas dunas e pelas praias.

Para ingressar na vila, a prefeitura cobra uma taxa de preservação desde 2017 e cujo valor estava em R$ 41,50 em março de 2024. São isentas aquelas pessoas moradoras, portadoras de deficiência, trabalhadoras da vila, menores de 12 e acima de 60 anos. O pagamento concede o direito de permanência por sete dias no vilarejo. Suas ruas são de areia, sem pavimentação, e não há iluminação pública nem postes elétricos: toda a fiação é subterrânea, atendendo a pedidos da comunidade. A vida noturna agitada, a variada oferta gastronômica e de lojas têm contribuído para atrair diferentes perfis de turistas. “É charmoso estar em um lugar onde há boas condições de acomodação, culinária diversificada, enfim, um conforto que pode ser desfrutado com os pés na areia e o olhar nas estrelas” (Fonteles, 2015, p. 91). Os atrativos culturais locais incluem as rodas de capoeira na praia, ao pôr do sol, o tradicional forró, e eventos culturais (Fonteles, 2015).

As demais localidades no entorno do parque, Preá e Guriú, têm apresentado igualmente um rápido, porém, mais recente crescimento. Este se deu, especialmente, a partir da instalação do aeroporto regional e aumento significativo da demanda turística, da necessidade de moradias e dos altos preços em Jericoacoara, tanto para quem mora como para quem visita, além dos problemas como trânsito e poluição sonora (Martins, 2018).

As pessoas que visitam o destino, normalmente, fazem os passeios pela região durante o dia, incluindo atrativos dentro e fora do parque. Os principais atrativos da UC são as praias, o Serrote, a Pedra Furada, a Árvore da Preguiça, os campos de dunas e as lagoas interdunares (FIGURA 22). O passeio no manguezal para avistamento de cavalos-marinhos também é uma atividade bastante realizada por turistas. Na área da unidade, não há uma infraestrutura adequada para visitação, havendo algumas estruturas como guaritas "abandonadas" (BNDES, 2023, s/p).

Um grande número de visitantes é atraído pela prática de esportes náuticos. A região é destaque mundial para a prática de kitesurfe e windsurfe, principalmente nas localidades de Jericoacoara, Preá e Tatajuba, no município de Camocim. Demais modalidades esportivas, incluindo capoeira, surfe, *stand-up paddle*, remo, ciclismo, corridas e *trekking* também são praticadas. Para os passeios e a prática de esportes, em geral, são utilizados transportes motorizados como bugues, quadriciclos e veículos 4x4, sem que haja respeito às áreas do parque (Martins, 2018).

Em 2017, o Parque Nacional de Jericoacoara foi a terceira UC federal mais visitada, com 800.000 visitantes (Martins, 2018). Houve, então, um expressivo aumento na visitação em poucos anos. Em 2019, foram 1.322.884 visitantes, mantendo-a como terceira UC mais visitada (ICMBio, 2021f). Em 2021, a unidade passou a ser a segunda mais visitada, com 1.669.277 visitantes, atrás apenas no Parque Nacional da Tijuca (RJ), com 1.739.666 de visitantes (ICMBio, 2022b). Jericoacoara manteve a segunda colocação em 2022, quando recebeu pouco menos visitantes que no ano anterior, 1.578.219, enquanto o Parque Nacional da Tijuca chegou a 3.542.778 visitantes (ICMBio, 2023e).

Considerando que o acesso à vila passa obrigatoriamente pelo parque, esses números podem ser um pouco relativizados. Isso porque, sim, para chegar na vila as/os turistas passam pela UC, mas não se pode afirmar que todas essas pessoas estão visitando o parque intencionalmente ou que o farão posteriormente ao chegar na vila. Outra questão importante para compreender melhor a visitação na UC seria um levantamento detalhado a respeito da motivação principal da viagem e dos diferentes perfis de turistas. De todo modo, fato é que a vila representa grande parte da atratividade de turistas ao parque, e, sem a área natural incluída na UC, a vila de Jericoacoara não seria o que é.

Além das belezas e riquezas, há muitas desigualdades socioeconômicas na atividade turística em Jericoacoara. A comunidade nativa é excluída do turismo, embora participe de diversas maneiras, seja como empregada em estabelecimentos de hospedagem e em outros empreendimentos, seja como autônoma na prestação de serviços de transporte e

alimentação, ou até mesmo como proprietária de pousadas, embora em proporção cada vez menor, conforme observado no período de 1989 a 2012 por Fonteles (2015).

FIGURA 22 - ATRATIVOS TURÍSTICOS NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE)

Vista aérea do parque. FOTO: Gustavo Pellizzon (2022, s/p).

Acesso à Pedra Furada. FONTE: Melhores Destinos (2024, s/p).

Lagoas interdunares. FONTE: Viagem e Turismo (2023, s/p).

Passeio do cavalo marinho no manguezal. FONTE: Mesquita (2015, s/p).

Árvore da preguiça. FONTE: Mesquita (2015, s/p).

As pessoas que se envolvem mais intensamente no turismo têm melhor qualidade de vida econômica, mas menos poder nas decisões tomadas pelas/os gestoras/es do destino, sejam agentes públicos, da iniciativa privada ou do terceiro setor. Nesse contexto, a vila se desterritorializa tanto por grupos hegemônicos do ponto de vista econômico e sociocultural, quanto pelos grupos de moradores nativos subalternos ou inseridos de modo precário na dinâmica do turismo (Fonteles, 2015).

Devido à crescente atividade turística, observou-se um aumento significativo no processo de urbanização e na movimentação na vila de Jericoacoara, transformando uma área que originalmente era rica em termos de ambiente natural em um destino turístico internacional, conferindo ao espaço um valor de troca (Molina, 2007).

> Pode-se auferir, contudo, que tanto a produção local do turismo em Jericoacoara quanto em partes do território de outros estados nordestinos é marcada, nos seus diversos níveis escalares, por ações do poder público (por meio de políticas, programas e projetos turísticos) que, apesar de apresentarem um discurso com foco na sustentabilidade socioambiental, inserem-se na lógica do mercado. Isto revela, especificamente em Jericoacoara, uma contradição, intrinsecamente relacionada ao consumo da natureza [...] (Molina, 2007. p. 111).

Para o presidente do Conselho Empresarial de Jericoacoara (CEJ) e membro do movimento Unidos por Jeri, Marcelo Laurino, o resultado do turismo no local é considerado predatório e causa impactos como "a brutal diminuição da qualidade de vida dos moradores, que é também sentida pelos turistas; a poluição sonora e o trânsito agressivo". Para ele, as abordagens frequentes de vendedoras/es ambulantes e o completo descontrole das atividades se devem à ineficácia da gestão e à ausência de fiscalização, fazendo com que as pessoas do local e visitantes fiquem "[...] inquietos e reféns de um comportamento abusivo e agressivo das atividades exploratórias do turismo predatório, imediatista" (Lira, 2023). Laurino ainda explicou o anseio popular por melhorias da seguinte maneira:

> É preciso voltar a se caminhar tranquilamente nas suas ruas e becos livre do trânsito intenso, da poluição visual e sonora que hoje ocupam a atenção e os sentidos de moradores e turistas. Recuperar a qualidade de vida afetada pelo desordenamento vigente (Lira, 2023, s/p).

A população autóctone de Jericoacoara foi deslocada das áreas próximas da praia para dar espaço a grandes empreendimentos que não representam a cultura local nem valorizam moradoras/es, explica a professora Geovana Maria Cartaxo, da Universidade Federal do Ceará. Segundo a docente, a ausência de planejamento e controle dos impactos socioambientais está descaracterizando aquele modo de vida. Por essa razão, o turismo em

Jericoacoara pode ser caracterizado como predatório, "[...] vetor de degradação do meio ambiente e da paisagem e, principalmente, não se fundamenta em um planejamento inclusivo, direcionado a um desenvolvimento preocupado com as comunidades locais e os limites e fragilidades dos ecossistemas", conforme explicita Cartaxo (Lira, 2023, s/p).

Diante dessa realidade, em julho de 2023, o movimento popular "Unidos por Jeri", integrado por moradoras/es e empresárias/os do município e que atua em busca de "soluções para tornar Jeri sustentável", organizou um protesto a diferentes problemáticas que atrapalham o bem-estar da população residente e de turistas (Unidos por Jeri, 2023, s/p). "Uma manifestação pacífica, onde a população busca a melhoria com várias pautas em exposição" (Conselho Comunitário de Jericoacoara, 2023, s/p).

O grupo de pessoas moradoras, empresárias e turistas reuniu-se na praia com faixas indicativas da quantidade de demandas por melhorias na vila, no parque e na região: trânsito zero, menor geração de lixo e instalação de mais lixeiras, respeito ao limite sonoro, fiscalização das irregularidades, respeito aos limites da vila e dos espaços públicos, informação transparente sobre a aplicação da taxa arrecadada pela gestão municipal e paga por turistas para visitar o local, pedidos para que agentes imobiliárias/os não incomodem turistas, por um turismo sustentável, contra a construção de grandes empreendimentos e outras frases a exemplo de "Preserve Jeri", "Jeri não é Las Vegas" e "S.O.S Lagoa". Além da caminhada, o grupo enviou um ofício à ministra do MMA, Marina Silva, e ao governador do estado do Ceará, Elmano de Freitas.

Devido à intensa atividade de visitação tanto no parque quanto para acesso à vila, diferentes situações conflitantes são uma realidade, como o tráfego excessivo e desordenado de veículos, que desrespeitam regras e leis, subindo nas dunas, por exemplo, retiram a vegetação e compactam o solo (TCU, 2022ab).

A Duna do Pôr do Sol está em processo de desaparecimento, impulsionado por processos naturais, mas também por ações humanas, segundo especialistas (Meireles; Gorayeb; Pereira Filho, 2018) (FIGURA 23). Localizada na área do parque, e muito próxima da vila, a duna foi um icônico ponto turístico visitado por turistas para apreciar o pôr do sol. Nos anos 1970, tinha 60 metros de altura, mas em 2023 estava com apenas seis metros, segundo o ICMBio. No entanto, para a bióloga Kelly Cottens, analista ambiental e chefe do Parque Nacional de Jericoacoara, a visitação a pé nas dunas pelos turistas tem baixo impacto. Segundo ela, como as demais dunas móveis do parque, a Duna do Pôr do Sol se deslocou até encontrar o mar, acelerando o processo erosivo por ação das ondas, em um processo natural (Santos, 2023c).

FIGURA 23 - DUNA DO PÔR DO SOL

Antes do desaparecimento (s/d). FONTE: Miguel de Paula (2023, s/p).

Em março de 2023. FONTE: Maristela Gláucia (2023, s/p).

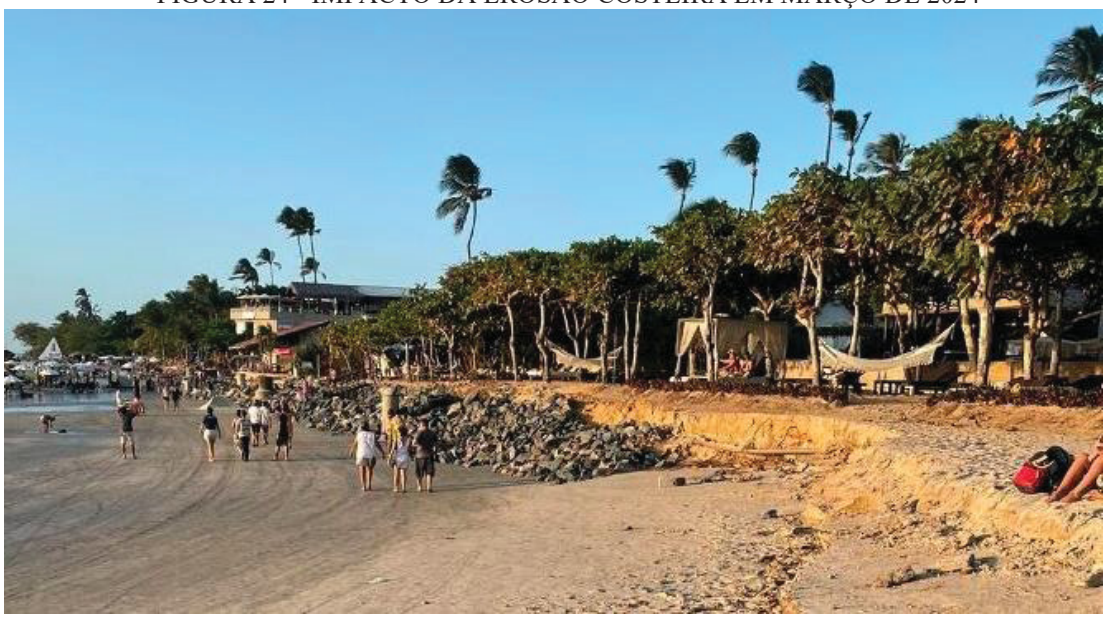
Todavia, de acordo com o professor de geografia Davis de Paula, da Universidade Estadual do Ceará, em matéria da Folha de S.Paulo (Santos, 2023c), o rápido processo de erosão está relacionado ao crescente fluxo de turistas e à degradação ambiental na área, pois as visitas a pé às dunas têm um papel significativo na diminuição do volume de areia:

> Jericoacoara recebe milhares de pessoas por ano. A sua capacidade de carga está em seu nível máximo. A intensa procura pelo pôr do sol na badalada duna tem trazido prejuízos ambientais, como o pisoteio da parte superior da duna. Isso provoca uma avalanche do material da duna, que contribui para que o sedimento vá mais rápido em direção ao mar (Santos, 2023c, s/p).

A expansão urbana de Jericoacoara e o intenso tráfego de veículos nas estradas locais são citados como fatores que dificultam a reposição adequada de areia. Além disso, um aumento na precipitação também pode contribuir para a diminuição das dunas. Ainda segundo Davis de Paula, a iminente desaparição da Duna do Pôr do Sol acarretará prejuízos ambientais significativos, com a perda de funções naturais, tal qual a recarga dos aquíferos. O fato impactará negativamente o suprimento de recursos hídricos subterrâneos de Jericoacoara, que não possui rios próximos para abastecimento de água (Santos, 2023c).

De fato, as consequências já vêm sendo observadas, com uma intensificação do processo de erosão costeira (Meireles; Gorayeb; Pereira Filho, 2018). Conforme notícia do UOL, o professor Paulo Sousa, do Instituto de Ciências do Mar, da Universidade Federal do Ceará, explica que as dunas desempenham um papel crucial como barreira natural contra a ação das ondas e são uma fonte significativa de sedimentos para a costa (Madeiro, 2024). Como medida para conter o avanço do processo erosivo, a comunidade colocou rochas ao longo da costa. No entanto, a erosão atingiu níveis nunca antes vistos, representando uma ameaça à rede de esgoto local. Apesar dos esforços com sacos de areia e pedras, o problema persiste, afetando não apenas a segurança, mas também a estética da área (FIGURA 24).

FIGURA 24 - IMPACTO DA EROSÃO COSTEIRA EM MARÇO DE 2024



FONTE: Paulo Sousa (2024b, s/p).

Em sua análise sobre o turismo em Jericoacoara, Molina (2007) concluiu que a concretização das ações do Estado no local segue uma lógica hegemônica, que seleciona seus lugares preferidos, para então priorizar os interesses privados, refletindo-se na produção e no consumo do espaço:

> [...] ao mesmo tempo em que o capital circula livremente, ele é seletivo do ponto de vista espacial. Como reflexo das determinações impostas pela lógica da especulação e conservação da lucratividade (marcas do modo de produção capitalista), o turismo também possui caráter seletivo, e Jericoacoara apresenta-se como mais um entre os lugares escolhidos (Molina, 2007, p. 115).

Nesse contexto, prevalece o valor de troca sobre o valor de uso, o que restringe o uso do espaço-mercadoria a formas de apropriação privada Molina (2007). Assim, observa-se como o Estado atuou e quando deixou de atuar, selecionou Jericoacoara como um destino a ser um polo de turismo regional e nacional, mas interferiu de forma ineficiente na garantia do equilíbrio socioambiental, econômico e cultural desse parque nacional e seu entorno, que abriga outras áreas protegidas. A decretação de UCs federais serviu para despertar a atenção e a especulação imobiliária, a ampliação das permissões construtivas levou ao consequente aumento de meios de hospedagem e leitos, mas também de residências, o asfaltamento e a instalação de um aeroporto combinados com o marketing nacional e internacionalmente, atraíram a demanda.

Contudo, o local não tinha, e apresenta cada vez menos, condições de suportar tantas pessoas: tem falta de água, mas brotam hotéis com piscinas privativas somadas às de

áreas comuns ao mesmo tempo que a recarga do aquífero se esvai com a Duna do Pôr do Sol, restaurantes se multiplicam e ocupam o espaço público com mesas ao ar livre e a geração de resíduos sólidos, moradias e estabelecimentos comerciais avançam também sobre o parque, o trânsito caótico e a prioridade ao lazer de turistas, em um vai e vem sem fim pelas praias e dunas, impede a reprodução de tartarugas marinhas, a estabilidade natural e a reposição da areia nas dunas.

A comunidade alertou e lutou. Mas também acabou cedendo muitas vezes, porque o crescimento do turismo significava também mais renda. O aumento do potencial construtivo permitiria também o benefício próprio com mais um quarto para alugar, talvez. Fechar o trânsito no parque limitaria liberdades individuais de muitas pessoas... Na vez de quem parar? E assim, para que os interesses privados não se vissem prejudicados, o coletivo foi cedendo ao crescimento desenfreado do turismo. Porém o crescimento econômico que segue a lógica capitalista gera o lucro alto para algumas pessoas e mantém a maioria à margem, subordinada, desigual que é. E então, diante do caos e colapso eminente, o Estado brasileiro conclui que não é capaz de gerenciar o parque que ele criou e, consequentemente, precisará ampliar a participação privada naquele local, para que, contraditoriamente, a natureza possa ser salva.

Na próxima seção, será apresentado o processo para a concessão à inciativa privada do Parque Nacional de Jericoacoara: o histórico das tentativas até a consumação do leilão na B3, em janeiro de 2024, os argumentos e questionamentos em diferentes fases do projeto, e os meios utilizados para a neoliberalização da conservação ser efetivada, bem como as principais características da futura gestão privada na UC.

9.2.5 Concessão de serviços turísticos no parque

No âmbito do PAPP, em 20 de outubro de 2011, o MMA e o Ministério do Planejamento firmaram acordo de cooperação visando à implementação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em UCs federais. O acordo previa a realização de estudos detalhados de viabilidade das atividades econômicas permitidas em uma lista de dez unidades, incluindo Jericoacoara (Almeida, 2011). Nesta mesma data, o plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara foi aprovado em Portaria n.º 84, de 20 de outubro de 2011.

No fim de 2012, o ICMBio contratou a empresa de consultoria internacional Idom para conduzir estudos para subsidiar uma parceria público-privadas com o objetivo de "aprimorar" a gestão da UC. Foram elaborados estudos de Viabilidade, a partir de um

Estudo de Demanda inicial, de Engenharia e Arquitetura e Socioambiental, bem como de Modelagem Econômica da PPP. Os documentos subsidiariam a elaboração de edital, contratos e o planejamento da parceria no âmbito jurídico, social e econômico (Terra, 2012; ICMBio, 2014b).

Em 2014, o MMA divulgou que estudava a possibilidade de adotar a PPP na administração do parque de Jericoacoara e mais outros três como um projeto-piloto, sendo eles Ubajara, no Ceará, e Sete Cidades e Serra das Confusões, no Piauí. No entanto, a decisão se deu em Brasília, sem dialogar com o estado do Ceará, os governos municipais e a população local. Dessa maneira, em Jericoacoara, o anúncio provocou polêmica e gerou críticas por parte de representantes do legislativo e do executivo municipal e estadual e da população. Diferentes pessoas expressaram preocupação com o projeto e destacaram a ausência de diálogo por parte do governo federal com a população e demais entes federativos (Agência Câmara de Notícias, 2014).

Um pedido para acessar o estudo prévio foi negado ao Conselho Comunitário da vila de Jericoacoara. As pessoas moradoras de Jericoacoara, lideradas pelo presidente do Conselho, Elenildo Silva, solicitaram uma reunião com os órgãos responsáveis pelo estudo da PPP. Ao menos parte da população afirmava não estar contra a ideia, mas temia os parâmetros a serem adotados para a gestão por uma empresa privada e solicitou ser incluída no processo de estudo da PPP (Rodrigues, 2014).

O Conselho solicitou acesso ao estudo prévio, o que foi negado sob a justificativa de que ainda não estava finalizado. Segundo Elenildo Silva, o Conselho continuaria a solicitar ao ICMBio e à Idom, empresa responsável os resultados mesmo preliminares. O líder comunitário declarou que "A intenção dos moradores de Jeri é participar do estudo enquanto ele ainda está em andamento. A Idom esteve no parque, mas não conversou com os moradores locais para entender a realidade da Vila de Jeri" (Rodrigues, 2014, s/p).

O agora deputado estadual do Ceará João Jaime, pelo partido Democratas (DEM), destacou a falta de transparência, as intervenções em áreas de proteção, o retorno insuficiente para o município e os grandes lucros para a empresa privada como preocupações fundamentais em relação à proposta: "Na reunião, foi mencionado que até 30% dos lucros seriam revertidos para o município. Em uma licitação desse tipo, a empresa vencedora deveria oferecer mais benefícios para a população" (Rodrigues, 2014, s/p). Como uma alternativa, o deputado sugeriu e afirmou que estava em fase de negociação uma parceria do ICMBio com o Conselho Estadual de Políticas e Gestão de Meio Ambiente (Conpam) para investimentos em infraestrutura (Rodrigues, 2014).

As preocupações e críticas levaram, inclusive, a uma audiência pública na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, em 15 de maio de 2014 (Agência Câmara de Notícias, 2014). Na ocasião, Giovanna Palazzi, representante do MMA, afirmou que a participação privada poderia acelerar a implementação de uma estrutura mais eficiente e acolhedora para as/os visitantes, ao mesmo tempo em que respeitaria os limites de manejo estabelecidos pelo poder público para a proteção do patrimônio natural da região. A analista ambiental argumentou que o ICMBio não faz a gestão adequada das UCs: "A gestão feita é mínima, ou seja, trabalhamos na manutenção dos parques. O uso público e a visitação acontecem em parte deles. Para oferecer um serviço de melhor qualidade ao usuário, precisamos desse investimento externo" (Agência Câmara de Notícias, 2014, s/p).

Durante o debate na Câmara, o deputado João Jaime (PSDB, de 2005 a 2018) concordou que a unidade de conservação necessitava de cercamento e postos de controle mais robustos, porém ressaltou que a parceria público-privada deveria resultar em melhorias para a comunidade, abrangendo áreas como saúde, educação e gestão de resíduos. O deputado federal do Ceará Raimundo Gomes de Matos (PSDB), criticou a falta de transparência no projeto. "A proposta não foi apresentada para os gestores, o Parlamento. Se a comunidade não se mobiliza, a medida ia ser aprovada, concretizada" (Agência Câmara de Notícias, 2014, s/p). O compromisso de diálogo com a população no decorrer dos estudos foi então assumido pelas/os representantes do governo na audiência.

No primeiro semestre de 2014, foram realizadas outras três reuniões sobre o tema: duas com o conselho consultivo do Parque Nacional de Jericoacoara e uma na Assembleia Legislativa do Ceará (Agência Câmara de Notícias, 2014). Delas participaram representantes do ICMBio, técnicas/os do Ministério do Planejamento e da empresa Idom. Porém, o texto do projeto e o estudo não foram entregues ao público em geral (Lavor, 2014). E o conteúdo apresentado não foi aceito pela população. O presidente do Conselho Comunitário, Elenildo Silva criticou a previsão de restaurante e pousada no parque:

> O projeto é agressivo. Implementariam pousadas no parque e até restaurante em cima do Serrote, o que é algo absurdo— Controlar a entrada tudo bem, mas esses outros serviços são dispensáveis. Temos hotéis e restaurantes (Lavor, 2014, s/p).

Em 2015, João Lara Mesquita publicou na sua página na internet “Mar sem fim” contrapontos importantes aos reais motivos para que o poder público em nível municipal, estadual e federal não se unirem, efetivamente, para promover a adequada gestão da UC e,

no caso de representantes do poder público executivo e legislativo do estado e do município, posicionam-se contrários à concessão de Jericoacoara.

Primeiramente, o chefe do parque à época, o analista ambiental Wagner Cardoso, considerou que a questão era a falta de verbas. O analista afirmou que se passaram dois anos até que a gestão da UC recebesse o recurso necessário para implantar placas de sinalização dos atrativos do parque. De acordo com o analista, o custo anual de vigilantes para as guaritas do parque totalizaria 180 mil reais. E que, além de significar um valor baixo, seria gerada uma quantia dez vezes maior com a cobrança de ingressos. Mas ele nunca conseguiu autorização para as contratações (Mesquita, 2015).

Mesquita (2015) reuniu falas polêmicas de deputados estaduais em oposição à concessão. O deputado João Jaime Gomes Marinho teria afirmado que, para a implantação de lanchonetes e postos de apoio a visitantes em diferentes locais da unidade, a concessão faria "intervenções em áreas consideradas APPs" (Mesquita, 2015, s/p). Já para o deputado Vicente Arruda (Partido Republicano da Ordem Social-PROS): "o parque foi feito para proteger a vila, porque a beleza está na vila, e nós não podemos permitir que uma empresa privada vá auferir os lucros da gestão do Parque sem dar uma contribuição à Prefeitura (de Jijoca) porque existe uma população permanente dentro do Parque" (Mesquita, 2015, s/p).

Diante da informação de que parte dos recursos arrecadados no Parque Nacional de Jericoacoara poderia ser destinado às demais UCs, o deputado João Jaime criticou: "Jericoacoara vai ser a joia que tem dinheiro e vai financiar outros, é isso? Discordo plenamente" (Mesquita, 2015, s/p). O deputado Raimundo Gomes de Matos: "está patenteada até me provarem o contrário: querem ter lucro lá para bancar outros Parques" (Mesquita, 2015, s/p). Segundo o analista ambiental e então chefe do parque, Wagner Cardoso, o governo do Ceará e o MTur fomentam o turismo no local, e a gestão municipal de Jijoca flexibilizou as normas na vila ao longo de sua história por pressão do setor imobiliário. Segundo o analista, "não há como frear isso" (Mesquita, 2015, s/p). A respeito da cobrança de ingressos no parque, ele concluiu que "os políticos locais não querem uma empresa de fora controlando isso, como ficaria a parte deles?" (Mesquita, 2015, s/p). O então secretário de Meio Ambiente e Turismo de Jijoca de Jericoacoara, José Bezerra, explicou que a discórdia se resumia ao fato de "os poderosos políticos locais não chegarem a um acordo 'sobre quem fica com quanto'" (Mesquita, 2015, s/p).

Diante das críticas e discordância política durante a fase de consulta pública, esta primeira tentativa para a concessão do Parque Nacional de Jericoacoara não se concretizou naquele momento (Santos, 2023d). Contudo, a despeito das preocupações e contestações, o

projeto seguiu no governo federal. E em 2016, o ICMBio divulgou o documento "Concessões: Prioridades de Execução 2016-2018", no qual destacava as UCs consideradas prioritárias para concessão até 2018, entre as quais se encontrava o Parque Nacional de Jericoacoara.

Entretanto, em 2017, o TCU suspendeu a licitação do Parque Nacional de Brasília (DF), argumentando a ausência de autorização expressa na legislação brasileira para a delegação de serviços à iniciativa privada nas UCs. Dessa maneira, os projetos de concessão de serviços dos parques nacionais, ainda que com estudos de viabilidade econômica já prontos, foram suspensos, como já relatado. Inclusive o de Parque Nacional de Jericoacoara (Rodrigues; Cavalcante, 2019).

Após a promulgação da Lei 13.668/18, em 20 de junho de 2018, o ICMBio informou a previsão de consulta pública para uma "primeira rodada de concessões", incluindo o Parque Nacional de Jericoacoara (Rodrigues; Cavalcante, 2019, p. 15). E já no dia seguinte, em 21 de junho de 2018, foi realizada uma audiência pública em Jericoacoara, convocada pelo ICMBio, para apresentação da proposta de concessão do parque. Dias depois, em 24 de junho, moradoras/es da vila organizaram protestos. Durante todo o dia, coletaram assinaturas para o abaixo-assinado que se opunha à proposta em questão, preocupadas que novas taxas para turistas diminuíssem sua afluência (Marcelino Júnior, 2018).

A proposta previa conceder à empresa vencedora um contrato de 15 anos, e, entre outros direitos, a responsabilidade de estabelecer uma infraestrutura de apoio à visitação pública no parque. O então chefe da UC, Jerônimo Carvalho, afirmou que moradoras/es dos municípios circunvizinhos ao parque seriam isentas/os e os valores de ingresso, ainda em estudo, estavam sendo estimados entre R$ 3,00 e R$ 28,00:

> O que ficou claro é que os moradores de Cruz, Jijoca de Jericoacoara e Camocim estarão isentos da taxa. Pensamos na possibilidade de os moradores do Estado do Ceará, e isso ainda está em estudo, pagarem R$ 3, cabendo ao visitante de outros estados investirem R$ 14, e o turista estrangeiro responder por R$ 28 (Marcelino Júnior, 2018, s/p).

O gestor também justificou a concessão a partir da carência de infraestrutura e de um adequado sistema de segurança. Jerônimo Carvalho também garantiu que a proposição da concessão ainda estava em aberto e viria a considerar as manifestações da sociedade:

> A proposta ainda está em momento de consulta entre as partes envolvidas. Depois, vamos analisar as contribuições de cada ente para ver como a ideia inicial pode ser remodelada, para que seja dada continuidade ao processo, levando em consideração, claro, a manifestação popular contrária à concessão da forma que foi apresentada (Marcelino Júnior, 2018, s/p).

Até aquele momento, também o prefeito de Jijoca de Jericoacoara, Lindbergh Martins, mantinha-se contrário à concessão:

> Nós já convocamos o apoio de municípios próximos, de deputados federais e do governo do Estado, além da população, para que essa proposta não seja adotada, pois trará mais taxas a serem cobradas. Do dinheiro arrecadado com a nova cobrança diária, referente apenas ao acesso individual ao Parque Nacional, algo em torno de R$ 30 milhões por ano, apenas 10% seriam destinados ao Município, onde já temos a Taxa de Turismo Sustentável (TTS), revertida em 70% para a Vila e 30% para a melhoria de infraestrutura de Jijoca; então, não vejo lógica em trazer uma empresa que vai criar apenas 50 empregos e cobrar mais uma taxa de serviços para levar para fora esse dinheiro. Uma das propostas que deveremos apresentar posteriormente é aumentar um pouco a TTS e repassarmos o valor adicional ao ICMBio, para que o Parque seja cuidado como deve (Marcelino Júnior, 2018, s/p).

No mesmo sentido, também se manifestou o representante do grupo de empresárias/os locais, Idomilson Martins, alegando que a futura concessionária passaria a administrar novas áreas de estacionamento, que até então geravam renda ao município:

> Já soubemos que a empresa vencedora da licitação assumirá os quatro pontos de acesso ao Parque, sendo criados novos estacionamentos, abocanhando uma fatia grande de um recurso que não circulará no Município. Queremos que o abaixo-assinado reforce nossa posição junto aos órgãos competentes, para que se posicionem em favor dos moradores de Jijoca de Jericoacoara. Essa consulta pública é para rever essa concessão que não nos agrada (Marcelino Júnior, 2018, s/p).

No ano seguinte, em 2019, o parque foi recomendado pelo CPPI para ser qualificado no PPI, com a Resolução CPPI n.º 79, de 21 de agosto de 2019 (Brasil. CPPI, 2019a). A confirmação se deu via o Decreto n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019).

Dando seguimento ao projeto de concessão, o plano de manejo do parque, aprovado em 2011, foi ajustado de modo a adequar-se aos intuitos desta, com expressiva ampliação de áreas e possibilidades de visitação, tráfego de veículos etc. Além da exclusão de diferentes normas e orientações. Assim, menos de dois anos após a sua inclusão no PPI e no Plano Nacional de Desestatização, em 21 de julho de 2021, a revisão do plano foi aprovada pela Portaria n.º 377 (ICMBio, 2021d). Mais detalhes sobre os resultados serão apresentados e discutidos a seguir.

9.2.5.1 Ajustes no plano de manejo para viabilizar o projeto de concessão

O plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara, publicado em 2011, estabeleceu o zoneamento da UC estabelecido com sete categorias de zonas: i. Zona

Primitiva; ii. Zona de Ocupação Temporária; iii. Zona de Recuperação; iv. Zona de Uso Conflitante; v. Zona de Uso Especial; vi. Zona de Uso Extensivo e vii. Zona de Uso Intensivo (QUADRO 23 e FIGURA 25). Este zoneamento, entretanto, foi revisado para compor a nova versão do plano de manejo da UC em 2021 (ICMBio, 2021c; 2021d), com mudanças favoráveis à ampliação da visitação e à gestão pela iniciativa privada, tornando as atividades permitidas mais flexíveis e adaptadas para receber um maior número de visitantes.

Por exemplo, na Zona Primitiva, antes, a visitação permitida era restrita a fins interpretativos e educativos. Com a revisão, passou a ser possível aquela de baixo grau de intervenção, abrindo espaço para uma visitação mais ampla e diversificada, incluindo a turística. Outro item determinava que atividades permitidas não poderiam comprometer a integridade dos recursos naturais. Depois, o texto foi flexibilizado para "As atividades permitidas devem prever o mínimo de intervenção/impacto negativo sobre os recursos, especialmente no caso da visitação" (ICMBio, 2021d, p. 2). Essa alteração implica em uma abordagem mais permissiva em relação ao impacto das atividades, passando a possibilitar um certo nível de intervenção. A prática de esportes náuticos, que não era permitida nas lagoas localizadas na Zona Primitiva, passou a ser possível para aqueles não motorizados (ICMBio, 2021d). Ocorre que os esportes mais praticados em Jericoacoara incluem o kitesurfe e o windsurfe, que podem representar perigo para banhistas, por exemplo. Mas estes esportes são também onerosos em sua prática, demandam equipamentos e transporte e atraem inúmeros turistas do país e do exterior para o destino. Ou seja, geram mais lucro que simples banhos.

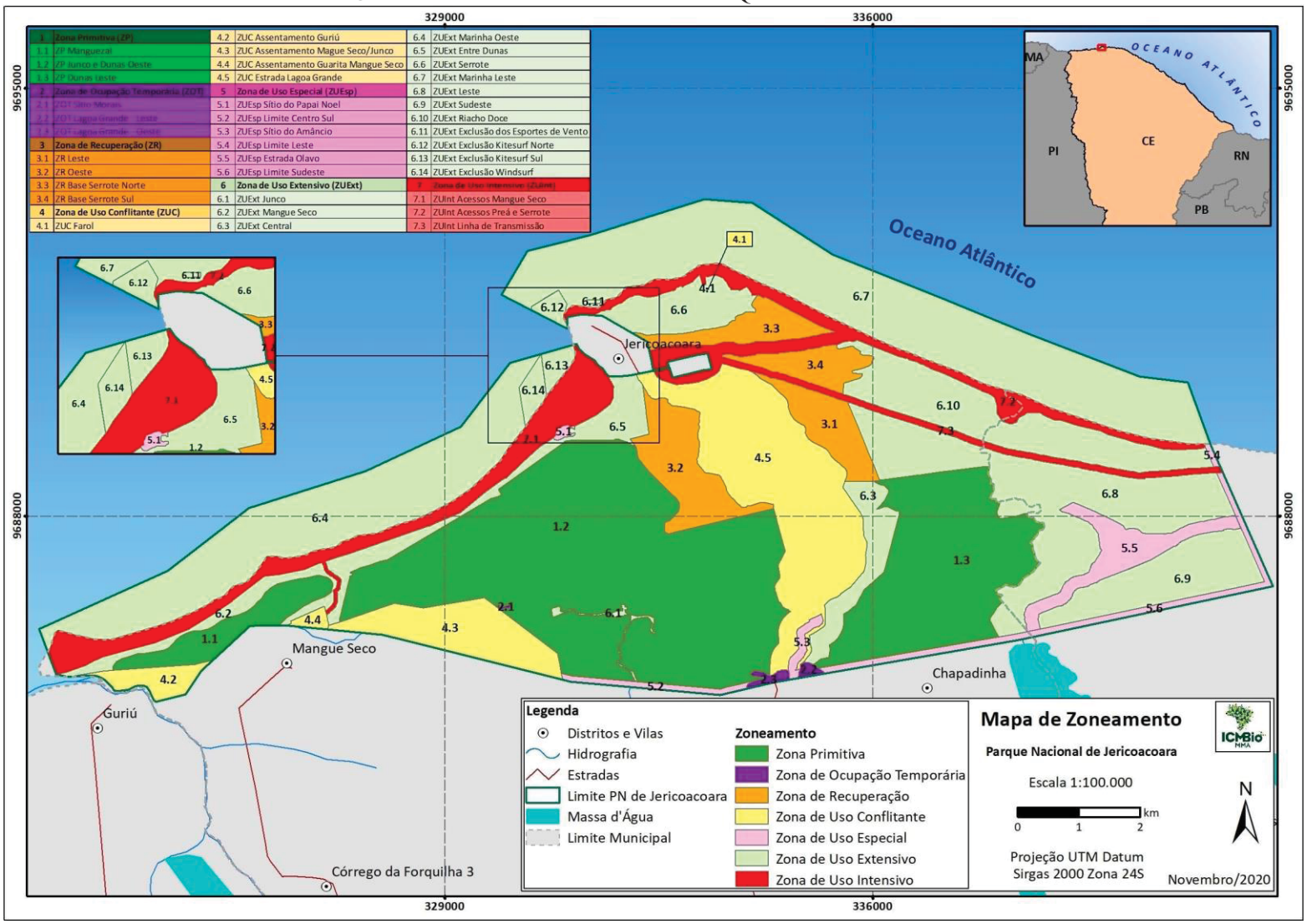
Outra alteração refere-se ao fato de que antes não era permitida a instalação de infraestrutura, exceto para facilitação do acesso ao caiaque, na área de manguezal, que protege espécies de cavalos-marinhos, ameaçados de extinção. Com a mudança no plano de manejo, passou a ser permitida a instalação de infraestruturas físicas quando estritamente necessárias às ações de busca e salvamento, contenção de erosão e segurança de visitantes, e outras indispensáveis à proteção do ambiente (ICMBio, 2021d). Esta mudança possibilita melhorias na acessibilidade e segurança e facilita a visitação. Mas também impacta um ambiente frágil e as espécies ameaçadas que ali se encontram.

QUADRO 23 - ZONEAMENTO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE)

Zonas	Detalhamento
Primitiva	Em geral, constitui-se de uma área grande nas UCs de proteção integral. Entretanto, no Parque Nacional de Jericoacoara representa cerca de 28% da área. Apresenta um baixo nível de intervenção, favorável à proteção do parque. "É ainda, a zona do PNJ com menor intervenção e maior grau de primitividade dos ambientes" (p. 25).
Ocupação temporária	Áreas com concentrações de populações humanas residentes e suas respectivas áreas de uso. Por definição, são consideradas como Zona Provisória, visando posterior incorporação a uma Zona Permanente quando seja realocada a população. Quando criado o parque, "[...] já existiam habitações e usos na área mapeada como zona de ocupação temporária passando então a constituir uma incompatibilidade legal a sua presença no interior da UC". A zona será de Ocupação Temporária "até que sejam adotadas as medidas legais de realocação da população residente do interior do PNJ" (p. 31). Em relação à área total do parque, uma pequena porção de 0,21% da área total da UC compõe a Zona de Ocupação Temporária. Objetivo geral: "possibilitar a normatização da ocupação e uso do solo dentro da UC de forma harmonizadae temporária, até que se estabeleça uma solução para a mudança desses habitantes" (p. 32).
Recuperação	Abrange áreas bastante antropizadas e igualmente são consideradas como Zona Provisória, visando sua restauração e posterior incorporação a uma das Zonas Permanentes. No parque, localiza-se em sua parte central, com aproximadamente 5,25km (5,927%) da área total da UC. Objetivo geral: "cessar a degradação dos recursos naturais, facilitando uma regeneração natural e/ou restauração da área degradada porações interventivas dentro da UC" (p. 35).
Uso Conflitante	Inclui espaços em que usos e finalidades, implementados anteriormente à criação da UC, conflitam com os objetivos de conservação da área protegida. No plano de manejo foram identificadas três categorias de uso distribuídas em cinco poligonais que se sobrepõem a três porções do Assentamento de Reforma Agrária do Incra e referem-se ao Farol da Marinha, localizado no Serrote e ao acesso Lagoa Grande – Jericoacoara, totalizando uma área de 11,13% do parque. Objetivo geral: "minimizar os impactos decorrentes do uso conflitante relacionado ao assentamento Mangue Seco/Guriú, ao acesso da Lagoa Grande e Farol, contemporizando a existência dessas ocupações dentro no PNJ" (p. 39).
Uso Especial	Constitui-se de áreas consideradas como necessárias à administração, manutenção e serviços da UC, como habitações e escritórios. No parque, sua área é de aproximadamente 3km², que equivalem a 3,36% da área total da UC. Objetivo geral: "minimizar o impacto da implantação das atividades e infraestruturas necessárias à gestãoda unidade, concentrando-as nesta zona" (p. 41).
Uso Extensivo	A maior zona estabelecida na UC, com 43,39% de sua área. Possui grau médio de intervenção e características naturais, na maior parte, e intervenções antrópicas. Objetivo geral: "manter o ambiente natural, com baixo impacto antrópico e oferecer acesso ao público com facilidades e para fins educativos" (p. 51).
Uso Intensivo	Engloba áreas naturais e/ou alteradas por ação humana. O ambiente deve ser mantido o mais natural possível e inclui estruturas como centro de visitantes, museus e mirantes. Visa proporcionar a recreação intensiva e a educação ambiental. No parque, envolve dois polígonos que acompanham as estradas de acesso à UC e um polígono que delimita a área de proteção da Linha de Transmissão até a Vila de Jericoacoara Possui um grande perímetro de mais de 17,13km e uma área de 0,84km². Objetivo geral: "facilitar o desenvolvimento de atividades de visitação pública intensivas em harmonia com o meio e oferecer infraestrutura e equipamentos para as atividades de administração e proteção" (p. 55).

FONTE: ICMBio (2021c).

FIGURA 25 - MAPA DO ZONEAMENTO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA.



FONTE: ICMBio (2021, p. 26).

Quanto à zona de Recuperação, foram incluídas no plano de manejo as informações de que nesta área são permitidas também atividades de visitação de médio grau de intervenção, entre outras. Onde antes constava não ser permitido tráfego de veículos, exceto aqueles destinados às atividades de fiscalização, monitoramento, pesquisa ou recuperação, ou em situações emergenciais, passou a ser permitido o trânsito de veículos motorizados para todas as atividades autorizadas naquela zona. O destaque adicionado foi que não poderão, entretanto, comprometer os resultados dos esforços de recuperação, e que as estradas já abertas devem ser as preferenciais (ICMBio, 2021d). No entanto, é difícil conceber como uma área em recuperação pode permitir visitação e tráfego de veículos sem que isso impacte seu intuito de regeneração.

Também foram excluídas as normas e orientações que: i. proibiam a visitação pública na zona de Recuperação, quando a exceção era para aquela visita educativa, relacionada às atividades de recuperação aplicadas; ii. demandavam que, nas proximidades da vila de Jericoacoara, no antigo Sítio dos Coqueiros, deveria ser demarcada uma área junto ao limite do parque para fins de visitação educacional, com ênfase nos projetos de recuperação, voltado para o público das escolas locais, visitantes e moradoras/es da Vila de Jericoacoara; e iii. afirmavam que o acesso a esta zona seria restrito a pesquisadoras/es, pessoal técnico e a grupos previamente agendados. A supressão de vegetação nesta zona, que era proibida, na nova versão do documento passou a ser possível para manutenção de vias de acesso, ou instalação de estruturas de controle (ICMBio, 2021d).

Igualmente foi incluída a permissão para a visitação de médio grau na zona de Uso Conflitante Estrada Lagoa Grande e para a instalação de infraestruturas de apoio e controle das atividades de visitação nas zonas de Uso Especial, limite Leste, Estrada Olavo (ICMBio, 2021d).

Na zona de Uso Extensivo o tráfego de veículos em ambiente terrestre de qualquer categoria (motocicletas, quadriciclos, bugues, automóveis etc.), era proibido, a não ser para fiscalização, mas passou a ser igualmente permitido (ICMBio, 2021d).

Na Zona de Uso Intensivo, abriu-se a permissão para atividades de visitação com alto grau de intervenção. Antes constava que a infraestrutura a ser instalada deveria ser somente a essencial para o manejo adequado, para a interpretação ambiental e de apoio à visitação e pesquisa, desde que preservada a harmonia com a paisagem e em condições de mínimo impacto. Com a adequação, o plano passou a somente destacar que as obras ou serviços de engenharia ou infraestrutura necessárias à gestão da UC devem considerar a adoção de alternativas de mínimo impacto ambiental para sua construção e utilização,

preservar a harmonia com a paisagem local, seguir as diretrizes institucionais e legislação vigente e ter seu projeto previamente aprovado pelo órgão gestor (ICMBio, 2021d).

Houve, ainda, a inclusão de autorização para o comércio e consumo de alimentos e bebidas, inclusive alcoólicas, nas áreas de visitação na UC. Ao mesmo tempo, a antiga norma voltada a regular a presença de ambulantes no interior do parque passou a normatizar a retirada dessas/es profissionais. Somente será aceita a presença de ambulantes autorizadas/os, limitada ao início dos serviços concessionados (ICMBio, 2021d).

Nova redação também estabeleceu a regulamentação da operação dos atrativos do parque e a visitação por meio de ingresso unificado para todos os principais atrativos. E que eventuais limitações de acesso podem vir a ser determinadas, mediante instrumentos de gestão do uso público. O texto também explicita que a oferta de produtos e serviços será objeto de delegação, na modalidade de concessão, permissão ou autorização (ICMBio, 2021d).

A orientação para que os passeios que dependessem de agendamento e guias deveriam ser contratados à parte da cobrança de ingressos e diretamente com as associações ou organizações indicadas e cadastradas, foi excluída. E apenas passou a constar a determinação do estabelecimento e regulamentação de um sistema de cobrança de ingresso e visitação no parque. E virão a ser definidos sistemas e condições de venda de ingressos, agendamento e mecanismos de controle de entrada de pessoas visitantes, moradoras e prestadoras de serviços via instrumento de gestão de uso público conciliável à delegação de serviços (ICMBio, 2021d).

Outra alteração ocorreu na recomendação de um Estudo de Viabilidade Econômica (EVE) para elaborar as regras e diretrizes da contratação de empresas ou instituições para gerenciar a cobrança de ingressos e exploração de atividades de uso público terceirizadas. Com a nova redação, a elaboração do EVE está voltada explicitamente à concessão de serviços de apoio à visitação na UC. E que, conforme o EVE indicar, a futura contratação fará o gerenciamento de todas as atividades previstas (ICMBio, 2021d):

- Serviços de implantação, manutenção ou recuperação de estruturas ou espaços ligados à visitação.
- O controle do acesso de veículos no parque.
- Sistemas e condições de venda de ingressos, agendamento e mecanismos de controle e monitoramento de entrada de visitantes, moradores e prestadores de serviço.
- Aquisição de equipamentos e materiais ligados à visitação.

- Confecção de folheteria e demais materiais de divulgação/orientação dos visitantes.
- Projetos de sinalização e exposição interpretativa.
- Projeção e construção de estruturas para estacionamentos, passarelas, guarda-caiaque, píer de acesso, mirante em balanço no Serrote, camping, banheiros químicos, portarias, cancelas, cercados, guaritas, lanchonetes, lojas de suvenir e atividades ou serviços específicos de uso público.
- Elaboração de estudo de viabilidade, para o fornecimento de transporte coletivo interno e estabelecimento deste.
- Cercamento da UC.

Também deverão ser elaborados projetos que incluam, no mínimo: residências funcionais, alojamentos para policiais, alojamentos para colaboradora/es, voluntárias/os, pesquisadoras/es etc., sede administrativa e auditório. Ademais, deverão ser elaborados projetos específicos de sinalização, folheteria, interpretação, incluindo exposição e outros meios interpretativos, manual de identidade visual, material de divulgação bilíngue. E, onde na primeira versão do plano constava a necessidade de delimitação e cercamento do parque ao longo do seu limite terrestre, passou a constar ainda a elaboração de projeto específico para o cercamento. Detalhou-se que a construção de diferentes pontos de apoio será de responsabilidade e deverá estar prevista na contratação de empresa concessionária (ICMBio, 2021d).

Ressalta-se que no novo plano de manejo, se, em alguns itens estipula-se o estudo de viabilidade para determinar o tipo de delegação de serviços mais adequado, em diversas outras passagens afirma-se que haverá uma concessão no parque (ICMBio, 2021d).

Importantes exclusões na primeira versão do plano de manejo foram realizadas (ICMBio, 2021d), por exemplo:

- Identificar proprietária/o e estimular que esta/e implantasse um estacionamento, no limite externo do parque.
- Permitir e incentivar o uso de quiosques móveis para a comercialização de alimentos e bebidas.
- Identificar e estimular manifestações artísticas locais e regionais para exposições temporárias no centro de visitantes.
- Incentivar, cadastrar e autorizar a venda de alimentos e bebidas nas proximidades da Pedra Furada, com o uso de quiosques móveis.
- Recomendar a necessidade de levar água nas trilhas para dessedentação e a

obrigatoriedade de armazenar e trazer os resíduos sólidos de volta.

- Divulgar que o acesso aos postos de informação e controle é gratuito.
- Avaliar a disponibilidade de recursos do MTur ou órgãos de fomento vinculados ao uso público para a execução deste.
- Prever a instalação de painéis de energia solar para a geração de energia.
- Desenvolver sensibilização ambiental com palestras, exposições e painel, utilizando o tema da temporalidade das dunas, como se formam, sua relevância ambiental e vegetação associada.
- Promover trilhas guiadas.
- E, onde constava cercar o parque, no seu limite, ao longo desta Área Estratégica (AEI) e que essa atividade só poderia ser feita após a regularização fundiária; passou a constar apenas a determinação de cercamento da UC no seu limite, ao longo desta AEI.

A exclusão de certas medidas do plano de manejo pode ter diversos impactos negativos, tanto ambientais quanto sociais. A implantação de estacionamento no limite externo do parque poderia ajudar a reduzir a pressão sobre o interior da UC, minimizando a entrada de veículos e, consequentemente, reduzindo a compactação do solo e a poluição atmosférica. Retirar essa medida pode resultar em congestionamento e degradação ambiental em áreas do parque visando aumentar a arrecadação da futura concessionária e do poder público.

O uso de quiosques móveis para a comercialização de alimentos e bebidas geraria e distribuiria renda para a comunidade local. O impedimento ocorrerá também com a retirada de ambulantes e o monopólio da exploração comercial dentro do parque pela concessionária. Já a promoção de manifestações artísticas locais e regionais contribuiria para a valorização da cultura local e regional, além de proporcionar uma experiência enriquecedora para visitantes.

A exclusão da orientação para que visitantes fossem lembradas/os de levar água nas trilhas e armazenar seus resíduos sólidos pode levar à interpretação de que, uma vez que a parceria entre o público e o privado passa a ter interesse no lucro, torna-se mais interessante que as pessoas visitantes comprem água e outros produtos nos pontos comerciais implantados pela concessionária. Mesmo que isso gere mais consumo e lixo no parque, quando a mensagem deveria ser justamente a contrária, principalmente em uma UC de proteção integral.

A exclusão da informação de que o acesso aos postos de informação e controle é gratuito trata-se apenas de uma coerência, já que a entrada no parque passará a ser cobrada. De todo modo, gera o debate sobre a cobrança deste ingresso que, a despeito de ser uma medida legal, gera críticas em relação ao quanto é moral. Por sua vez, a exclusão da orientação para avaliar a disponibilidade de recursos para execução de atividades junto ao MTur, por exemplo, também é somente coerente com a opção adotada de concessão. Mas igualmente levanta questionamentos sobre quantas outras possibilidades menos impactantes, mais éticas e justas pode haver para "salvar" o parque sem ter que o negociar com a iniciativa privada.

Já o cercamento do parque antes de regularização fundiária levanta dúvidas jurídicas, que merecem e precisam ser aprofundadas para então ser analisada adequadamente, o que foge ao escopo desse trabalho.

Dado o conjunto, de qualquer maneira, a exclusão dessas medidas pode ser avaliada como contraditória e negativa diante dos interesses primordiais do parque e de sua categoria de conservação. Em síntese, as alterações no zoneamento e nas atividades permitidas no plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara geram preocupações sobre suas motivações e seus resultados, pois podem comprometer a integridade ambiental, a experiência de visitantes e a sustentabilidade da área protegida em longo prazo. De todo modo, foi uma estratégia para viabilizar a concessão adequar o plano de manejo ao projeto de parceria privada, quando a legislação prevê justamente o contrário: ou seja, o projeto de concessão é que deveria ter respeitado e se adaptado ao plano de manejo.

9.2.5.2 Fase de consulta pública do edital de concessão

Novos estudos para o projeto de concessão de Jericoacoara foram contratados e subsidiaram a elaboração do primeiro edital de licitação em 2021, via acordo de cooperação entre o BNDES e o MTur (Santos, 2023). Dando sequência ao processo, o referido edital foi submetido à consulta pública entre 7 de abril e 6 de maio de 2022. Foram realizadas audiências públicas presencialmente no município de Jijoca de Jericoacoara, em 25 de abril de 2022, e no município de Cruz, em 26 de abril de 2022. O processo incluiu reuniões presenciais e virtuais em 29 e 30 de abril de 2022, com nove investidoras/es interessadas/os em participar do processo licitatório. O projeto foi igualmente apresentado para o conselho gestor do parque (TCU, 2022ab).

O Opap enviou importantes colaborações ao projeto de concessão durante a consulta, compiladas no documento "Contribuições do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas à consulta pública referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no Parque Nacional de Jericoacoara (CE)", datado de 6 de maio de 2022. O texto reúne as sugestões de cinco pesquisadoras/es do observatório ao processo de concessão da UC e as recomendações foram elaboradas seguindo orientação do edital de consulta pública e o modelo do formulário. Portanto, foram redigidas uma a uma conforme os itens do edital (Opap, 2022). Os principais questionamentos e sugestões do Opap e as respostas oficiais, elaboradas pelo BNDES (ICMBio; BNDES, 2022), são apresentados a seguir, indicando inicialmente o documento a que se referem as observações: minuta de contrato e anexos a, b e c; e, posteriormente, as indagações do observatório e consequentes respostas emitidas pelo banco.

9.2.5.2.1 Anexo I - Minuta de contrato

Inicialmente, o grupo do observatório solicitou a revisão do prazo de vigência do contrato, de trinta anos. A justificativa foi de que um prazo de vigência tão prolongado carece de ampliada discussão e avaliação da necessidade. Em vez de adotar um modelo que concentra serviços e investimentos em grandes blocos, sugeriu-se a implementação de outros que dividam esses serviços e investimentos em unidades menores, por meio de diversos instrumentos de parceria como concessão, autorização, permissão etc. Pois isso poderia ajudar a evitar a dominação do setor por poucas empresas que, muitas vezes, não estão adequadamente preparadas para assumir os altos investimentos necessários, como se dá no cenário atual. Além disso, justificou-se que essas empresas frequentemente não têm vínculos ou presença significativa no território das UCs, o que compromete o desenvolvimento endógeno e a participação local (Opap, 2022).

A concentração de poucas empresas habilitadas também representa um risco para a resiliência do modelo, a capacidade de inovação e a competitividade do setor. Atualmente são enfatizados grandes investimentos em demasiada infraestrutura e serviços robustos, favorece o desenvolvimento de um turismo massificado ou de alto padrão, o que não está alinhado aos objetivos originais de criação das UCs. Este modelo beneficia um específico perfil de viajante e visitante de UCs, mas uma abordagem mais equilibrada, com investimentos direcionados às necessidades específicas das/os visitantes do Parque Nacional

de Jericoacoara, demanda uma análise mais aprofundada da diversidade de perfis necessidades do público (Opap, 2022). A sugestão não foi atendida e as considerações do BNDES foram:

> Ordinariamente o prazo de vigência das Concessões é estabelecido por conveniência e oportunidade da Administração Pública. Não obstante, para o projeto em referência, foi elaborado modelo econômico que leva em consideração a necessidade urgente de investimentos relevantes para implantação de infraestrutura básica de visitação na unidade de conservação. O volume esperado de investimentos faz com que o *Payback* descontado dos investimentos necessários à implantação e operação dessas estruturas seja de aproximadamente 28 anos, o que também justifica a adoção do prazo de 30 anos de vigência do contrato (ICMBio; BNDES, 2022, p. 2).

A insistência do BNDES e do ICMBio em manter um prazo de concessão de trinta anos e a contratação de uma única empresa, apesar das recomendações do Opap, reflete a lógica neoliberal de favorecimento do setor privado e de incentivo à acumulação de capital em longo prazo. A justificativa de que há necessidade urgente de investimentos para implantação de infraestrutura básica não leva em consideração que foi a omissão do próprio Estado e o turismo já presente que implicaram na situação atual.

Na abordagem do ICMBio e do BNDES está sendo priorizado o aspecto financeiro do investimento e do retorno aos cofres públicos, bem como da conveniência de um contrato único em detrimento de uma gestão mais participativa e responsável, com ampliação dos benefícios da visitação pública para mais pessoas prestadoras de serviço da própria região. A concentração de poder nas mãos de uma única empresa pode gerar riscos de monopolização, falta de inovação e exclusão social, como apontado pelo observatório.

O Opap também propôs modificação na previsão de que a concessionária fosse responsável pela seleção da pessoa jurídica ou consórcio que atuará como Verificador de Conformidade. E sugeriu que esta fosse realizada pelo poder concedente, a fim de evitar conflitos de interesse, garantir a imparcialidade e a qualidade dos serviços prestados e a proteção dos direitos das/os usuárias/os do parque. Esta sugestão também foi recusada, apresentando-se como resposta o seguinte: “A governança estabelecida contratualmente para a escolha do Verificador de Conformidade já foi avaliada e debatida exaustivamente pelos órgãos de fiscalização sendo adotada nos projetos mais recentes no setor em diversos níveis federativos” (ICMBio; BNDES, 2022, p. 2).

Em seu item 9.3.2, a minuta do contrato estipulava que “Caberá exclusivamente à CONCESSIONÁRIA a definição do preço a ser cobrado dos USUÁRIOS relativo à prestação dos SERVIÇOS, sejam eles SERVIÇOS OBRIGATÓRIOS ou não, que não

estejam incluídos no rol da subcláusula 9.3." (MMA; ICMBio, 2022b, s/p). Considerando ser fundamental estabelecer um diálogo colaborativo entre o conselho gestor do parque, o ICMBio e a empresa concessionária, exemplificando e explicando os critérios de precificação, o Opap (2022) sugeriu a inclusão do conselho consultivo do parque nas decisões relacionadas à precificação, visto que tais conselhos devem desempenhar um papel ativo em todas as fases do processo de concessão, dada sua representatividade local. E que, embora seja reconhecido o interesse da concessionária nos valores dos ingressos, a participação do conselho consultivo e do ICMBio pode contribuir para o estabelecimento de um preço justo para as/os usuários, sem prejudicar a concessionária. A referida sugestão não foi acatada e a resposta do BNDES foi de que

> O único preço regulado em contrato é o ingresso conforme cláusula 9 do Contrato de concessão. Cabe ressaltar que os demais preços a serem cobrados são de responsabilidade da concessionária não cabendo intervenção do poder concedente conforme modelo delimitado pelo ICMBio (MMA; ICMBio, 2022b, p. 3).

A recusa em permitir uma participação mais ativa do poder concedente na seleção do Verificador de Conformidade e na definição dos preços dos ingressos e serviços também evidencia uma preferência por maior autonomia do setor privado na gestão dos recursos naturais, em consonância com os princípios neoliberais, e de menor ou nula participação social na governança da concessão e gestão do parque.

Quanto à cláusula que propunha que a isenção no pagamento de ingresso de estudantes e professoras/es, para a realização de atividades de ensino e educação ambiental fosse usufruída somente em dias úteis, durante o período letivo, foi solicitada a sua exclusão. Justificou-se que isso poderia inviabilizar diversas atividades de ensino e educação ambiental, como visitas de campo de turmas de ensino superior, ações extensionistas organizadas por professoras/es e outras iniciativas de educação ambiental. O argumento apresentado foi de que essas atividades geralmente ocorrem nos fins de semana, feriados ou durante as férias escolares, e a cláusula limita essa importante função das UCs brasileiras: a educação ambiental. "A educação ambiental, formal e informal, não pode ser cerceada/limitada pela política de concessão" (Opap, 2022, p. 3). Esta solicitação foi atendida pelos órgãos públicos, que ampliou a gratuidade para os fins de semana (ICMBio; BNDES, 2022, p. 2).

Ainda sobre a gratuidade no ingresso ao parque, o Opap solicitou ampliar o direito a todas/os as/os cidadãos brasileiras/os registrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e a parentes e amigas/os de moradoras/es da Vila

de Jericoacoara em visita a pessoas da família e amigas. Isso tendo em vista que o CadÚnico engloba as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, que têm acesso a diversos programas e benefícios sociais, como o telefone popular, a Tarifa Social de Energia Elétrica e isenções em taxas de concursos públicos, entre outros (Opap, 2022).

Para tanto, o Opap apresentou os seguintes argumentos: muitas dessas famílias enfrentam dificuldades de acesso ao lazer e recreação de qualidade durante seu tempo livre. Sendo este um direito social constitucional, é imperativo que a política de concessão dos parques nacionais assegure o seu cumprimento e promova uma visitação democrática e não excludente. Os parques nacionais, como bens públicos de uso especial, devem ser acessíveis a todas as pessoas, sem elitização do acesso e sem tornar a visitação um privilégio. Além disso, a eventual cobrança de ingressos para cidadãs/os que visitam parentes e amigas/os residentes na vila de Jericoacoara representa uma mudança sem precedentes na dinâmica familiar e social dessas pessoas, podendo resultar na violação de direitos (Opap, 2022).

As sugestões do Opap em relação à gratuidade de acesso para pessoas cadastradas no CadÚnico e para familiares e amigas/os de moradores locais destacam a importância da justiça ambiental. Essas propostas buscam garantir que o acesso aos recursos naturais seja mais equitativo e não privilegie apenas determinados estratos sociais. Nesse sentido, a resposta do BNDES foi de que o item seria parcialmente atendido, e que a não cobrança de ingressos em situação de visita a parentes residentes na vila de Jericoacoara seria revista e adequada nos documentos com a inclusão de cláusulas específicas (ICMBio; BNDES, 2022).

No item 9.10, a minuta do contrato previa autorização para a concessionária formalizar parcerias, convênios e/ou acordos de cooperação com entidades e/ou fundos, públicos e privados, visando viabilizar a arrecadação de doações e/ou contribuições voluntárias para projetos, empreendimentos e/ou instituições. Por sua vez, o Opap propôs que a redação incluísse a não permissão do uso de símbolos ou imagens na área do parque e no seu *site* na internet que caracterizassem promoção ou publicidade das entidades e/ou fundos doadores. O observatório considerou que a área do parque e seus *sites* devem ser preservados como espaços não destinados à promoção ou publicidade de doadoras/es. Pois se trata de um bem público de uso especial, dedicado à proteção da biodiversidade e da educação ambiental, e o uso de marcas e imagens publicitárias compromete a visitação qualificada e livre de estímulos de consumo (Opap, 2022).

A proposta também foi recusada, alegando o BNDES que a avaliação e aprovação da formulação de parcerias, convênios e/ou acordos de cooperação com entidades e/ou fundos, públicos e privados, serão de responsabilidade do poder concedente, ao qual caberá analisar a conveniência, legalidade e oportunidade do uso de símbolos ou imagens na área da UC e no respectivo *site* na internet (ICMBio; BNDES, 2022).

Uma adicional sugestão referiu-se a um pedido de exclusão da exploração da publicidade como meio de receitas acessórias da concessão (item 24.6), alegando que isto fere o cumprimento do Snuc.

> A visitação às unidades de conservação objetiva a criação de conexões emocionais da sociedade com seu patrimônio, a promoção da educação ambiental formal e não formal. A exposição dos visitantes a imagens, símbolos e demais materiais publicitários comprometem a qualidade da experiência e alcance dos objetivos da visitação (Opap, 2022, s/p).

A recomendação foi refutada pelo BNDES, alegando não haver impeditivo legal para exploração de publicidade como receita acessória (ICMBio; BNDES, 2022). Esta permissão, no entanto, causa preocupação sobre como será utilizada e apresentada a imagem do parque daqui para a frente. Além disso, há a brecha para uma expansão tanto de áreas quanto de atividades de concessão. O limite para a empresa não transformar um parque nacional, um ambiente natural, em um parque temático repleto de poluição visual gerada por estruturas físicas, painéis, lojas, e demais estabelecimentos comerciais ficará sempre a cargo do ICMBio. Mas, como visto no caso de Noronha, em que o instituto aprovou um projeto de posto de controle e informações que na sequência teve que ser demolido e reprojetado por desaprovação da comunidade, em Jericoacoara pode ocorrer algo similar. A opinião do ICMBio não é a mesma da população local, vide as propostas de pavimentação e mirante artificial, entre outras, já apresentadas e reprovadas anteriormente.

Ao abordar o item a respeito dos direitos das/os usuárias/os, sob o número 20.1.2 da minuta de contrato, o Opap (2022, s/p, grifos no original) recomendou que, em vez do texto "receber informações da CONCESSIONÁRIA quanto aos preços dos INGRESSOS e dos SERVIÇOS, sejam eles SERVIÇOS OBRIGATÓRIOS ou não", fosse redigido "receber informações da CONCESSIONÁRIA **quanto aos objetivos de visitação e conservação do PNJ**; e aos preços dos INGRESSOS e dos SERVIÇOS, sejam eles SERVIÇOS OBRIGATÓRIOS ou não". O Opap (2022) orientou que a política pública de estímulo à visitação desempenha um papel fundamental ao garantir um maior apoio público à conservação da biodiversidade, bem como ao proporcionar amplas oportunidades de

turismo, lazer e recreação em contato com a natureza. Portanto, a concessão deve estar totalmente alinhada a esses objetivos, e as ações de comunicação desempenham um papel crucial ao promover e fortalecer esse propósito. A sugestão foi aceita e a resposta do BNDES foi de que os documentos seriam ajustados (ICMBio; BNDES, 2022).

Com fins de aumentar a transparência e possibilitar a análise da proposta, o Opap solicitou a inclusão do percentual da receita operacional bruta que representa a outorga variável, em relação ao seguinte item:

> 11.1.2. OUTORGA VARIÁVEL, correspondente ao percentual de [•]% ([•] por cento) da receita operacional bruta obtida pela CONCESSIONÁRIA, a ser recolhido mensalmente, a partir do 49º (quadragésimo nono) mês contado da DATA DE EFICÁCIA da CONCESSÃO, através de Guia de Recolhimento da União-GRU, emitida pelo PODER CONCEDENTE, até o 10º dia útil do mês subsequente (MMA; ICMBio, 2022b, p. 3).

O BNDES então respondeu com a informação de que

> Os valores de outorga fixa, variável, bem como outras premissas financeiras foram disponibilizadas durante a consulta pública no modelo financeiro no link https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editaisdiversos-2022/4.0___EVF_PARNA_Jericoacoara_revisao_v31.xlsm Nos demais documentos disponibilizados esses valores não são preenchidos pois poderão ser alterados até a publicação do edital. Cumpre esclarecer que a consolidação das contribuições efetuadas durante o período de consulta pública, bem como as contribuições advindas do Tribunal de Contas da União podem levar a alteração dos valores percentuais estimados no modelo financeiro levado a Consulta da sociedade (ICMBio; BNDES, 2022b, p. 3).

O item 16.2 da minuta refere-se às obrigações da concessionária, sua responsabilidade pela destinação, triagem, transporte, armazenagem, descarte e/ou aproveitamento dos resíduos eventualmente originados na concessão, inclusive aqueles decorrentes da logística reversa. A este respeito, o Opap (2022) sugeriu evidenciar a responsabilidade da concessionária com a destinação dos resíduos em toda a sua área de atuação. Esta proposta foi atendida pelo BNDES (ICMBio; BNDES, 2022).

Ao constatar que a minuta do contrato exprimia em seu item 24.7 a dispensa de licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sisnama, o Opap solicitou a exclusão desta cláusula. Argumentou-se que o contrato não pode prever a dispensa de licença ambiental, pois esse é um instrumento regulado por legislação específica e sua execução é de responsabilidade dos órgãos competentes do Sisnama, em todas as esferas da administração pública (Opap, 2022). Neste caso a resposta resultou confusa, pois o BNDES afirmou que a proposta seria atendida, ou

seja, o item seria excluído. Mas, em sua justificativa, o texto afirmou que os documentos seriam ajustados para atender à solicitação, pois a legislação já prevê esta dispensa, conforme o Parágrafo 4 do artigo 14-C da Lei 11.516/2007 (ICMBio; BNDES, 2022). Ou seja, o item seria retirado da minuta do contrato, mas a licença ambiental continuará sendo dispensada por haver legislação a respeito. Ressalta-se que uma possível intenção do ICMBio, do BNDES e das demais instituições envolvidas em acelerar a implantação dos projetos e dispensar os estudos de impacto ambiental pode acarretar custos ambientais danosos e até irreversíveis, portanto, caberia maior aplicação do princípio da precaução.

Em outro ponto, a minuta do contrato prevê a permissão apenas para a atuação de operadoras/es registradas/os pelo ICMBio e previamente cadastradas/os pela concessionária. E que esta promoverá o cadastramento daquelas/os operadoras/es que comprovem atender aos requisitos estabelecidos. O Opap solicitou a exclusão deste item, visto que os serviços de transporte aquaviário e terrestre no parque já estão sob regulamentação do ICMBio, por meio de autorização, sendo prestados pelas/os moradoras/es da vila de Jericoacoara e dos municípios vizinhos. Não havendo, portanto, a necessidade de cadastramento prévio ou de regulação adicional por meio de contrato de concessão. E que qualquer tentativa nesse sentido representa uma interferência indevida nos serviços já regulados pelo ICMBio, infringindo a autonomia e interferindo desnecessariamente nas atividades prestadas por demais trabalhadoras/es e empreendedoras/es locais (Opap, 2022).

A proposta de exclusão, contudo, não foi aceita e o BNDES respondeu ser indispensável o cadastramento para o controle de acesso dos operadores, para, por exemplo, o uso de *tags* de abertura de cancela. Mas que em nenhuma hipótese seria condição para emissão da autorização pelo ICMBio (ICMBio; BNDES, 2022).

Por fim, o observatório recomendou a criação de uma câmara técnica ou comitê específico para monitorar e fiscalizar o contrato de concessão, composto por diversas representações dos poderes públicos estadual e municipal, do conselho consultivo do parque, das comunidades circunvizinhas, de instituições de ensino e pesquisa com atuação na área, e do Ministério Público, entre outros. Essa iniciativa visa proporcionar uma supervisão mais robusta, transparente e com participação social efetiva no processo de concessão (Opap, 2022). Contudo, a proposta foi negada, alegando-se que a fiscalização de contratos administrativos compete ao poder concedente, sendo impossível a transferência dessa atribuição a outra entidade (ICMBio; BNDES, 2022).

Nesse sentido, ainda que seja papel do ICMBio a fiscalização do contrato, o controle social de importante gestão privada por meio do conselho consultivo do parque e

demais agentes viria a somar e dar mais transparência às ações e resultados da concessão. Mas, esta intenção não parece figurar como um objetivo dos órgãos responsáveis, visto a resposta taxativamente contrária do BNDES.

9.2.5.2.2 Anexo A – Caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara

Questionamentos complementares foram levantados pelo Opap também ao documento "Anexo A - caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara" (MMA; ICMBio, 2022c). Primeiramente, foi questionada a inconsistência do cálculo da área da concessão. O somatório das áreas dos polos de visitação Dunas, Serrote, Praia Leste e Praia Oeste mencionados totalizava 8.269,144 hectares, diferindo da área de concessão apresentada, de 7.850 hectares, cerca de 89% da área total da UC. Assim, foi solicitado esclarecimento a respeito e se o polo Dunas incluía a Zona de Uso Conflitante do parque e a presença de comunidades tradicionais. O Opap justificou que, além da importância da transparência e exatidão dos dados, não devem ser incluídas Zonas de Uso Conflitante na área de concessão, e que esta deve seguir as normas do plano de manejo (Opap, 2022). Em resposta, o BNDES apenas informou que as correções seriam realizadas nos documentos para esclarecer a área da concessão, sem responder as questões (ICMBio; BNDES, 2022).

Nesse mesmo escopo, foi sugerida pelo Opap a inclusão em hectares da área da Zona de Uso Conflitante do parque. Esta observação se faz fundamental no intuito de assegurar a transparência e o controle social em relação à situação fundiária da UC e à possível presença de comunidades tradicionais, as quais devem ter seus direitos garantidos no âmbito de uma política de concessão (Opap, 2022). Novamente, a resposta do BNDES foi apenas de que seriam feitas as correções nos documentos para evidenciar a área da concessão (ICMBio; BNDES, 2022), sem elucidar as dúvidas suscitadas.

9.2.5.2.3 Anexo B – Caderno de encargos da concessionária

O anexo B do edital define as diretrizes, os requisitos, os encargos e os prazos relacionados aos serviços concedidos e aos investimentos obrigatórios a serem cumpridos pela concessionária. Em suas disposições iniciais, no item 1.1.2, estipula que "A ÁREA DE CONCESSÃO pode ser expandida para qualquer área que permita uso público através de um pedido formal da CONCESSIONÁRIA, mediante termo aditivo específico" (MMA; ICMBio, 2022d, p. 4).

O Opap (2022) propôs a exclusão desta cláusula, justificando que considerar a possibilidade de expansão da área de concessão pode ser arriscado, dadas as particularidades da vila dentro do parque e as questões relacionadas aos serviços e infraestrutura necessários. E que, além disso, uma expansão pode envolver intervenções que exigem estudos ambientais complexos, considerando as especificidades dos impactos gerados pelas práticas de visitantes. Contudo, a sugestão não foi aceita, e o BNDES respondeu que “O aditivo é feito com o Poder concedente que tem prerrogativa de verificar a pertinência de incluir ou não as áreas, de forma discricionária” (ICMBio; BNDES, 2022, p. 6).

No item 1.8 do anexo em questão, fica estabelecido que “A CONCESSIONÁRIA ficará livre para propor outras atividades e SERVIÇOS na ÁREA DA CONCESSÃO que sejam atrativas aos USUÁRIOS, respeitando o disposto no CONTRATO e neste ANEXO” (MMA; ICMBio, 2022d, p. 5). Nesse sentido, o grupo de pesquisadoras/es do Opap indicou a alteração do trecho "ficará livre para propor outras atividades e serviços na área da concessão que sejam atrativas aos usuários" para "deverá apresentar e obter aprovação do poder concedente para outras atividades e serviços na área da concessão destinados aos usuários". Como justificativa, ponderou-se que conceder autonomia à concessionária para propor atividades pode restringir o acesso ao lazer de certos públicos em alguns atrativos que não estavam originalmente previstos no processo de concessão da UC (Opap, 2022).

Em retorno, o BNDES esclareceu que o concessionário tem a possibilidade de propor atividades e serviços adicionais na área da concessão, mas que caberá ao poder concedente a aprovação das intervenções propostas (ICMBio; BNDES, 2022).

No item 4.2.4, o referido anexo estabelece que o serviço de estacionamento poderá ser explorado pela concessionária, cujos valores por sua utilização serão definidos por esta. Quanto a este tema, a proposta do observatório ateve-se à adição de "possibilidades de taxas diferenciadas para residentes das comunidades do entorno do PNJ". Como argumento, apresentou-se que deve ser considerada a função social das áreas protegidas e a inclusão de residentes das comunidades do entorno, de maneira que o acesso ao usufruto dos serviços oferecidos seja garantido (Opap, 2022). Entretanto, esta proposição teve uma negativa em sua resposta, alegando o BNDES que somente o preço do ingresso é regulado em contrato. E a definição dos restantes preços a serem cobrados cabem ao concessionário, não podendo haver intervenção do poder concedente de acordo com modelo delimitado pelo ICMBio (ICMBio; BNDES, 2022).

Dando prosseguimento às contribuições, quanto ao item 4.3.2, que estipula o dever da concessão em elaborar e implantar projeto de exposições interpretativas nos receptivos e centro de visitantes, o observatório propôs a especificação de número mínimo de projetos de exposição interpretativa (Opap, 2022). A esse respeito, o BNDES respondeu que o plano de comunicação, a ser elaborado pelo concessionário e parte do projeto de exposições interpretativas, será submetido e aprovado pelo ICMBio, que aplicará o regramento mínimo para o caso, em acordo à publicação "Interpretação Ambiental das Unidades de Conservação Federais" (ICMBio; BNDES, 2022).

O Opap (2022) aconselhou ainda a exclusão de uma cláusula no item 4.6.1, que abria precedentes para que a concessionária pudesse implementar serviços de transporte interno concorrente àqueles prestados por cooperativas e prestadoras/es de serviço de transporte locais. O BNDES respondeu em favor da sugestão, mencionando que haveria ajustes nos documentos para explicitar o impedimento de implementação de serviços de transporte interno no modal rodoviário (ICMBio; BNDES, 2022).

O item 7.1.1 do anexo determina que a concessionária deverá apresentar, em até 6 meses a partir da data de eficácia do contrato, o Plano de Implantação da Área da Concessão para a aprovação do ICMBio. Este documento deve incluir a proposta de investimentos e serviços que a concessionária planeja implementar na área concedida. A este respeito, o Opap (2022) sugeriu que sejam apresentados e aprovados demais estudos de impacto ambiental. O BNDES replicou que o plano de implantação prevê que os projetos devem ser submetidos às autorizações e licenças cabíveis. E que, de todo modo, exige-se a observância de requisitos ambientais para a sua aprovação (ICMBio; BNDES, 2022).

Já o item 7.1.6 estipula que o poder concedente terá o direito de rejeitar o plano de implantação caso os investimentos obrigatórios não respeitem os parâmetros mínimos previstos. O observatório sugeriu complemento à redação, resultando da seguinte forma: "se não forem respeitados os parâmetros mínimos assim como requisitos técnicos e ambientais previstos". O grupo fez uma ressalva quanto à importância de apresentação e aprovação dos requisitos técnicos e ambientais, especialmente por se referir às intervenções obrigatórias (Opap, 2022). A proposta foi aceita e o BNDES informou que os documentos seriam ajustados (ICMBio; BNDES, 2022).

O item 7.2.4 aborda que o "Plano de Comunicação e Identidade Visual" deverá prever, minimamente, o desenvolvimento ou aprimoramento de *site* eletrônico na internet e de páginas em redes sociais com informações sobre o parque e serviços concessionados, além de *link* para o Portal do ICMBio e integração com *website* para compra de ingresso *on-*

line. Além disso, determina que os produtos de comunicação deverão ser desenvolvidas pelo menos em inglês e espanhol, além de português. O Opap (2022) recomendou que fossem incluídas as características principais do parque, informações sobre conduta consciente em ambientes naturais e pontos de visitação. Em sua justificativa, o Opap ressaltou que os parques são bens públicos e desempenham funções cruciais no contexto local e regional, algo que deve ser claramente comunicado à sociedade. E que a forma como a concessionária elabora o conteúdo do *website* é determinante. Caso contenha apenas informações sobre a operação do turismo, atrativos disponíveis e valores de ingresso, pode induzir a uma interpretação equivocada por parte da/o visitante, que poderia erroneamente presumir estar acessando um parque privado de entretenimento e diversão. Esta demanda foi aceita e o BNDES respondeu que seriam ajustados os documentos para refletir a solicitação (ICMBio; BNDES, 2022).

9.2.5.2.4 Anexo C – Sistema de mensuração de desempenho

Outro documento que compunha a lista de arquivos referentes à consulta pública se trata do "Anexo C – Sistema de mensuração de desempenho" (MMA; ICMBio, 2022e). O anexo estipula que o dito sistema da concessionária será baseado em cinco diferentes indicadores com pesos variados: i. Satisfação da/o usuária/o, com peso de 35%; ii. Limpeza e conservação das áreas verdes; iii. Gestão de resíduos; iv. Manutenção e conservação de ativos; e v. Número balizador da visitação, com peso de 16,25% cada.

Diante disso, o Opap sugeriu revisar o peso dos indicadores, considerando que o valor atribuído ao indicador de satisfação da/o usuária/o é desproporcional em relação aos demais. O observatório alegou que, embora a satisfação das pessoas usuárias seja importante para alcançar os objetivos de uma UC em termos de recreação e turismo na natureza, outros indicadores são igualmente essenciais para uma gestão adequada do contrato, especialmente quando se trata de um patrimônio natural, um bem de uso especial (Opap, 2022).

Nesse sentido, propôs-se que os indicadores "limpeza e conservação de áreas verdes", "gestão de resíduos" e "número balizador de visitação" recebessem uma pontuação maior, garantindo uma avaliação de desempenho mais equilibrada em termos de qualidade do serviço prestado, com o mínimo impacto ambiental e a conservação das áreas e ativos utilizados pela concessionária. Ademais, ressaltou-se que a pesquisa de satisfação das pessoas usuárias prevista atribui à/ao visitante a responsabilidade de avaliar aspectos como

conservação de áreas verdes, como paisagismo, gramados e vegetação nas trilhas, o que envolve conhecimento e subjetividade, dependendo do perfil e conhecimento de cada indivíduo (Opap, 2022).

Sugeriu-se então a seguinte distribuição de pesos: 25% para "satisfação do usuário"; 18,75% para "limpeza e conservação de áreas verdes"; 18,75% para "gestão de resíduos"; 18,75% para "manutenção e conservação de ativos"; e 18,75% para "número balizador de visitação" (Opap, 2022). Esta proposta foi aceita e o BNDES informou que os documentos seriam ajustados para refletir a solicitação.

Em relação ao item 3 - Indicador de limpeza e conservação de áreas verdes, seu objetivo é “Monitorar o cumprimento dos serviços de limpeza e de conservação de áreas verdes contidas na ÁREA DE CONCESSÃO e sob responsabilidade da CONCESSIONÁRIA por meio da percepção e satisfação dos USUÁRIOS” (MMA; ICMBio, 2022e, p. 9). Como forma de medição, o anexo prevê que se aproveite o questionário de satisfação de usuárias/os para levantar suas percepções sobre os serviços de limpeza e higiene das instalações, espaços e serviços e quanto à manutenção e conservação das áreas verdes, no que se refere a paisagismo, gramados, vegetação nas trilhas na área de visitação da área da concessão.

Em sua análise, o Opap (2022) sugeriu alteração por julgar inadequado utilizar a pesquisa de satisfação das pessoas usuárias para avaliar o desempenho da conservação de áreas verdes. E que também o termo "área verde" necessitaria de uma definição mais acurada. Isto porque o grau de conservação de uma área não deve ser simplificado apenas à presença de "área verde" em sentido literal, pois envolve questões qualitativas do ambiente, como diversidade de espécies e estágio de crescimento vegetacional. Além disso, não é esperado que visitantes, devido ao seu perfil e conhecimento, consigam distinguir entre uma gramínea/planta exótica e uma nativa, por exemplo. O observatório recomendou que a avaliação do desempenho desse item fosse conduzida por uma instituição com expertise em monitoramento de impactos ambientais (Opap, 2022). O BNDES apenas respondeu que os documentos seriam ajustados para refletir a solicitação, sem maiores detalhes (ICMBio; BNDES, 2022).

Outro item questionado foi o de número 6 - Indicador Número Balizador de Visitação, o qual visa “Garantir o cumprimento do NÚMERO BALIZADOR DA VISITAÇÃO (NBV) dos atrativos do PNJ por meio do monitoramento da visitação a ser realizado pela CONCESSIONÁRIA com apoio e aprovação do PODER CONCEDENTE” (MMA; ICMBio, 2022e, p. 16).

Diante do exposto, a contribuição do Opap (2022) se deu ao considerar que, conforme orientação do ICMBio, o número balizador da visitação não é um número fixo e pode variar de acordo com as mudanças nas condições de manejo da visitação. E que o documento "Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação com base nos Recursos Naturais e Culturais e na Experiência do Visitante" (ICMBio, 2011) destaca a importância da participação de diversas pessoas e instituições interessadas no manejo dos impactos da visitação, incluindo especialistas, pesquisadoras/es, lideranças comunitárias e outras afetadas. O roteiro enfatiza que o número balizador da visitação deve ser definido com critérios claros e objetivos, divulgados para a sociedade. No entanto, o anexo C determina que a concessionária será responsável pela elaboração do número balizador da visitação, com aprovação do poder concedente, e pelo monitoramento realizado por uma equipe especializada subcontratada. Isso levanta questões sobre como será desenhado o plano, quem será envolvido e como garantir a imparcialidade da empresa subcontratada na análise do cumprimento do número balizador da visitação (Opap, 2022).

Esperar que a avaliação de “áreas verdes” seja feita por visitantes não está de acordo com a função de gestão ambiental da UC pelo ICMBio. Assim, no que diz respeito ao indicador de limpeza e conservação de áreas verdes, a sugestão de não utilizar exclusivamente a pesquisa de satisfação das pessoas usuárias para avaliar o desempenho é considerada pertinente. A conservação ambiental envolve uma série de aspectos técnicos e qualitativos que nem sempre são perceptíveis para visitantes. Portanto, a recomendação de envolver uma instituição com expertise em monitoramento ambiental para avaliar esse indicador pode proporcionar uma análise mais precisa e abrangente do cumprimento dos serviços pela concessionária.

No entanto, como resposta, o BNDES apresentou um esclarecimento, informando que o plano de monitoramento do número balizador da visitação será elaborado pelo concessionário com o apoio do poder concedente, utilizando como referência não apenas a publicação "Roteiro metodológico para manejo de impactos da visitação com enfoque na experiência do usuário e na proteção dos recursos naturais e culturais", mas também o "Manual de métodos para o monitoramento do número de visitas em unidades de conservação federais”. E que é importante ressaltar que a avaliação realizada pelo verificador de conformidade tem caráter subsidiário à tomada de decisão e avaliação pelo poder concedente (ICMBio; BNDES, 2022).

Porém, considera-se que essa resposta foi evasiva, pois não atendeu à questão sobre a participação mais ampla na elaboração do instrumento e nem sobre como garantir a

imparcialidade da empresa subcontratada na análise do cumprimento do número balizador de visitação. É crucial garantir que a gestão do fluxo de visitantes seja realizada de forma responsável, evitando impactos negativos sobre o meio ambiente e a qualidade da experiência da/o usuária/o. Nesse sentido, o monitoramento da visitação deve ser cuidadosamente conduzido, com o apoio e a aprovação do poder concedente, para assegurar que os limites de capacidade dos atrativos naturais sejam respeitados e que o objetivo de lucro não os ultrapasse.

Diante do exposto, o conteúdo aqui apresentado revela um embate entre as sugestões do Opap e as respostas do BNDES, que reflete a tensão entre diferentes visões sobre a gestão de áreas protegidas, especialmente no que diz respeito à concessão de serviços relacionados ao turismo em UCs. A análise dos documentos à luz das abordagens da conservação neoliberal, da justiça ambiental e da acumulação por espoliação evidencia um conflito de interesses entre a lógica de mercado e a necessidade de conservação ambiental e equidade social e a própria função e finalidade da UC. Enquanto as instituições responsáveis pelo processo de concessão parecem priorizar grandes investimentos, proporcionando a maximização e a concentração de lucros, e a simplificação da gestão, as sugestões do Opap visam garantir uma abordagem mais participativa, equitativa e sustentável na gestão da área protegida.

As sugestões do Opap (2022) destacam a necessidade de equilibrar diferentes aspectos, como satisfação da/o usuária/o, conservação ambiental e qualidade dos serviços prestados pela concessionária. Visam aprimorar o sistema de mensuração de desempenho da concessão, garantindo uma avaliação mais completa e precisa do cumprimento dos objetivos de conservação e uso adequado e justo do Parque Nacional de Jericoacoara. Essas considerações são essenciais para orientar uma implementação responsável do contrato de concessão, visando além da exploração econômica, mas, principalmente a conservação ambiental, a justiça ambiental e o bem-estar das comunidades locais e das/os visitantes.

Mas a falta de transparência e a recusa em considerar diversas sugestões destacam as falhas no processo de consulta pública e na tomada de decisões. A resistência em incluir a comunidade na seleção do verificador de conformidade, a negação da ampliação da gratuidade para pessoas em visita a amigas/os e familiares e a falta de reconhecimento da importância do controle social na fiscalização do contrato são exemplos dessas lacunas.

9.2.5.3 Paralização na licitação e negociações com o governo do estado do Ceará

No fim de 2022, em 23 de novembro, o Plenário do TCU aprovou a continuidade do processo de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara (TCU, 2022b). De acordo com o PPI, "A aprovação da Corte de Contas fortalece a segurança jurídica e a transparência do processo, além de permitir o avanço para as fases de publicação do edital e realização do leilão" (PPI, 2024e, s/p). Dias depois, a desestatização da UC na modalidade de concessão comum foi recomendada mediante a Resolução CPPI n.º 260, de 6 de dezembro de 2022, tendo como objeto da concessão a prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos na UC (Brasil. CPPI, 2022a). E, no mesmo mês, como um dos últimos atos no governo Bolsonaro, em 29 de dezembro, o ICMBio divulgou o primeiro edital de concessão do parque (ICMBio, 2022c). Para o mês de março de 2023 estavam previstas sessões públicas para o recebimento de propostas, no dia 10, e para leilão no dia 20, na sede da B3, em São Paulo (SP).

Porém, em janeiro de 2023, ao assumir o governo do Ceará, Elmano de Freitas enviou um ofício à ministra do MMA, Marina Silva, solicitando a revogação do edital. Elmano pretendia discutir com o governo federal "um modelo de gestão sustentável e que amplie ainda mais a capacidade turística e econômica do Parque Nacional de Jericoacoara, possibilitando a geração de emprego e renda à população cearense" (Cafardo, 2023, s/p). O ofício enviado ao MMA menciona a ausência de debate do governo federal para a elaboração do edital de concessão do parque, lançado "de forma arbitrária e sem qualquer diálogo com o Estado", afirmou Elmano de Freitas (Campos, 2023, s/p). De acordo com o atual chefe do executivo cearense, sempre que houve consulta sobre a concessão ao ex-governador, Camilo Santana, e à ex-governadora, Izolda Cela, "deixaram claro que não concordavam, por se tratar de patrimônio cearense" (Cardoso, 2023, s/p). O governador anunciou sua intenção de envolver "o setor turístico do Ceará nas ações para a utilização do Parque" e declarou que "Jericoacoara é um patrimônio do povo cearense. Nossa intenção é de que a gestão do parque fique com o Estado" (Cafardo, 2023, s/p).

Em 8 de março seguinte, foi publicada no Diário Oficial da União a referida suspensão do edital por 90 dias (Brasil, 2023), o que, para Elmano de Freitas, possibilitaria um diálogo entre todas as partes envolvidas na gestão da UC: "Agora, vamos dialogar com os prefeitos da região e sociedade civil para que a gente encontre a melhor forma de gestão do parque, valorizando o turismo e garantindo fonte de renda para a população local" (Campos, 2023, s/p).

A suspensão teve apoio de parlamentares cearenses. A deputada estadual Larissa Gaspar (PT) publicou seu "veto definitivo contra a privatização" (Sobreira, 2023, s/p). E o deputado Renato Roseno (Partido Socialismo e Liberdade-PSOL) a considerou como uma "grande vitória para os povos do litoral cearense" (Sobreira, 2023, s/p). Também comemorou o vereador de Fortaleza e ambientalista Gabriel Aguiar (PSOL) afirmando que "continuará cobrando e propondo uma gestão melhor para a área" (Sobreira, 2023, s/p).

Logo após a suspensão do edital, em abril de 2023, o ICMBio lançou uma cartilha com perguntas e respostas sobre a concessão dos serviços turísticos no parque, com apoio do Instituto Semeia. Também foi distribuído um infográfico com informações referente à concessão, elaborado com apoio do BNDES e do Instituto Semeia (ICMBio, 2023f). A cartilha inicia explicando que a concessão não se trata de privatização, visto que os bens e as benfeitorias retornam ao parceiro público findo o prazo previsto de contrato.

Tendo sua solicitação aceita pelo governo federal, a proposta do estado do Ceará passou a ser, então, de uma gestão compartilhada e o investimento de recursos de uma compensação ambiental na UC. “Nós temos uma compensação ambiental de uma usina de gás natural que vai se instalar no Ceará e queremos pegar parte desse recurso e aplicar absolutamente na melhoria do Parque Nacional de Jericoacoara. Estamos falando de algo em torno de R$ 15 milhões” (Campos, 2023, s/p).

No mês de maio seguinte, a Procuradoria-Geral do Estado Ceará (PGE-CE) e as secretarias estaduais do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Sema) e do Turismo (Setur) construíram uma “Proposta de Gestão Compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara”.

> O objetivo é estabelecer, entre a União, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Estado do Ceará, a gestão do Parque Nacional de Jericoacoara de forma compartilhada, priorizando o fortalecimento das comunidades do entorno e o desenvolvimento do turismo ecológico, para melhor consecução da preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica do Parque. O documento acolheu sugestões da população dos municípios que integram o Parque e ainda passará por novas discussões (Leite, 2023, s/p).

A proposta incluía revitalizar e/ou construir novas infraestruturas de apoio à visitação na área do parque; fortalecer a preservação, o monitoramento e o manejo ambiental, de acordo com o plano de manejo; estimular o desenvolvimento de pesquisas científicas na UC e no seu entorno e garantir a mobilidade da população, especialmente de trabalhadoras/es. O governo do estado afirma que sugestões da comunidade do entorno do parque foram consideradas e que o modelo de gestão compartilhada visa “unir esforços da gestão pública com atores sociais e instituições locais” (Ascom PGE, 2023, s/p).

A suspensão do edital foi prorrogada duas vezes até que, em 5 de setembro de 2023, a Comissão Especial de Licitação do ICMBio cancelou a Concorrência n.º 2/2022, e publicou Aviso de Revogação no Diário Oficial da União (PPI, 2024). No mesmo mês, o governador cearense reuniu-se com o presidente Lula para propor a gestão compartilhada da UC. Em nota, o governo estadual comemorou a "Ótima notícia para o Ceará!" e publicou que, "Da área total do Parque, 6.150,29 hectares pertencem ao Governo do Ceará. Lá, o Estado fez investimentos e ações nos últimos anos, promovendo a sua preservação, o estímulo sustentável e o desenvolvimento socioeconômico da região" (Leite, 2023, s/p).

Como consta em informações do BNDES, após diálogos construtivos entre os governos federal e estadual, o projeto foi refinado, permitindo a continuidade do processo licitatório e a publicação do segundo edital, n.º 002/2023, em 14 de setembro de 2023. Para o banco, o novo edital apresentou melhorias significativas, incluindo a ampliação das isenções de ingresso para a população vulnerável regularmente inscrita no CadÚnico e a expansão das ações de conservação apoiadas pela concessão (BNDES, 2023d).

O presidente do ICMBio, Mauro Pires, declarou que as discussões com os atores locais e o governo do estado do Ceará foram fundamentais para o desenvolvimento e aprimoramento do projeto do parque. E que o novo edital ampliava os impactos positivos do projeto, ao referir-se à porcentagem de 5% das receitas brutas do concessionário a ser destinada a projetos na UC e na região. Esta espécie de comissão a ser paga pela concessionária será compartilhada entre demais UCs próximas a Jericoacoara. Há uma proposta de criação do "Mosaico de UCs de Jericoacoara". Além disso, estes recursos da concessão serão direcionados para a implementação do Distrito Turístico de Jijoca de Jericoacoara (Lei Estadual n.º 16.949, de 19 de julho de 2019), e da Estação Científica Marinha de Jericoacoara, em parceria com a Universidade Federal do Ceará, o Instituto de Ciências do Mar (LaboMar/UFC) e o Ministério da Educação.

Em novembro de 2023, por solicitação do MMA em conjunto com o ICMBio, a CPPI emitiu a Resolução CPPI n.º 293, de 22 de novembro de 2023, sugerindo a revisão da carteira de projetos qualificados no programa e recomendando à presidência da República a redução do número de projetos de concessão em UCs qualificados no PPI e a exclusão de todos do Plano Nacional de Desestatização, como já informado neste trabalho (PPI, 2023c). A manutenção de Jericoacoara no PPI foi justificada pelo ICMBio como tendo adesão da comunidade (Carvalho, 2023), o que já foi demonstrado não ser verídico, ao menos para significativa parte da população. De todo modo, tais sugestões foram ratificadas pelo Decreto n.º 11.912, de 6 de fevereiro de 2024 (Brasil, 2024a).

Porém, da mesma maneira que se iniciou, este processo se encerrou: sem a opção de escolha. Por um lado, em razão da degradação do parque, visto que o poder público não cumpriu sua missão e não efetivou a adequada gestão, até que se chegasse ao ponto de que alguma solução para "salvá-lo" o mais rapidamente possível fosse encontrada. Por outro, porque a decisão em arrecadar uma outorga vantajosa e terceirizar os investimentos necessários à iniciativa privada vinha de cima para baixo, há muito tempo. E, para tanto, conseguiu aliar diversos interesses municipais e estaduais àqueles federais.

No mês seguinte, em 21 de dezembro de 2023, foi assinado um acordo de cooperação técnica entre o ICMBio e o estado do Ceará para implementação de um mosaico de UCs abrangendo o Parque Nacional de Jericoacoara e duas APAs do seu entorno: a APA Estadual Lagoa da Jijoca, abrangendo áreas do município de Cruz e de Jijoca de Jericoacoara, e a APA Municipal de Tatajuba, no município de Camocim (ICMBio, 2023g).

> O objetivo é promover o trabalho conjunto para incrementar o desenvolvimento turístico, social e cultural da região de Jericoacoara. Por meio de recursos dos encargos acessórios de responsabilidade socioambiental, fruto do futuro contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional, ampliando os benefícios do projeto de concessão da unidade de conservação federal numa área de mais de 16 mil hectares, potencializando a economia local e regional (ICMBio, 2023g, s/p).

O acordo pode ser interpretado como a estratégia encontrada para a gestão compartilhada proposta pelo governo estadual, já que mosaicos de UCs estão previstos no Snuc. Dessa maneira, os recursos provenientes da concessão poderão ser divididos também com o estado e os municípios abrangidos pelo Parque Nacional de Jericoacoara, como pleiteado. Tendo as esferas federal, estadual e municipal finalmente chegado a um acordo sobre quem fica com quanto, o caminho para o leilão do parque ficou livre. E este foi efetivado cerca de um mês depois, como será apresentado na sequência.

9.2.5.4 Leilão do parque na B3

O certame para a concessão do Parque Nacional de Jericoacoara ocorreu no início de 2024, com a entrega dos envelopes em 16 de janeiro e o leilão em 26 de janeiro, na sede da B3 (FIGURA 26). O objetivo voltou-se à seleção da melhor proposta financeira para a concessão com fins de prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos na UC, incluído o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão (PPI, 2024).

FIGURA 26 - LEILÃO PARA CONCESSÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE) À INICIATIVA PRIVADA EM 26 DE JANEIRO DE 2024

FOTO: @cauediniz. FONTE: PPI (2024f, s/p).

A licitação teve como critério de julgamento o maior valor de outorga fixa a ser pago pela concessionária ao poder concedente. O Consórcio Dunas, formado novamente pelo Grupo Cataratas S.A. e a Construcap, foi vencedor, arrematando os direitos de concessão do parque por R$ 61 milhões de outorga fixa, representando ágio de 716% em relação ao valor mínimo estipulado em edital, de R$ 7.472.566,00. A outorga fixa é uma quantia inicial e refere-se ao pagamento ao governo pelo direito de concessão. De acordo com o edital, ao longo dos 30 anos de contrato, a concessionária deverá investir R$ 116 milhões em infraestrutura, e aplicar R$ 990 milhões em operação e gestão. Além do vencedor do certame, participou da concorrência um segundo consórcio, nomeado de Nova Jericoacoara[41] e formado por Redevco 03 Participações Ltda e Iduna Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia, o qual ofereceu R$ 25 milhões de outorga fixa (PPI, 2024e).

Com a declaração de vencedor, Alberto Cattalini, acionista do Consórcio Dunas afirmou: "Ficamos felizes de assumir esse compromisso com a comunidade que merece toda a infraestrutura e todo o turismo brasileiro. Vamos trabalhar com afinco para transformar Jericoacoara em um destino internacional" (Bonat, 2024, s/p).

[41] A Redevco atua no ramo imobiliário e é subsidiária local da holding holandesa Cofra, a qual, entre outros, controla a C&A, uma das maiores varejistas do Brasil (G1, 2006). O Iduna, por sua vez é administrado pela Reag Administradora de Recursos Ltda (CVM, 2024), “um grupo financeiro independente focado no desenvolvimento de soluções de investimento e crédito” (REAG, 2024).

A diretora de Criação e Manejo de Unidades de Conservação do ICMBio, Iara Vasco, considerou que foram dez anos de “luta” até a concessão e que o resultado beneficiará todo o país:

> Foi uma década de luta para conseguirmos chegar nesse momento. Esse é um marco no avanço dos objetivos da categoria parque nacional. Temos mais de 300 unidades de conservação federais, mais de 70 parques nacionais, precisamos avançar na implementação desses parques para que a sociedade possa usufruir desse bem público. É uma iniciativa que vai gerar benefícios para o estado do Ceará e para o Brasil (Bonat, 2024, s/p).

Também o prefeito de Jijoca de Jericoacoara, inicialmente contrário à concessão, celebrou o leilão afirmando: "Nossa região está de braços abertos para que o turismo se fortaleça" (Bonat, 2024, s/p). E Carlos Henrique Sobral, secretário do MTur, comentou os investimentos a serem realizados no parque e seus decorrentes impactos positivos: "Os investimentos irão promover a melhoria das estruturas, a medição de impactos ambientais e a experiência do visitante. As melhorias atrairão mais visitantes nacionais e internacionais, trazendo diversos benefícios, como geração de emprego e renda" (Bonat, 2024, s/p).

Na ocasião, o chefe da Assessoria Especial do PPI, Cleyton Barros, declarou que “[...] as concessões voltadas aos serviços de apoio à visitação são importantes ferramentas de atração de investimentos, que contribuem para a promoção da conservação do meio ambiente e, com o incremento do turismo” (PPI, 2024, s/p). Além disso, mencionou as previsões bilionárias do PPI como um todo:

> Este é o primeiro leilão da carteira do PPI em 2024 e estamos iniciando o ano com o pé direito. Temos previsão de realizar outras 75 entregas em todas as áreas da infraestrutura, o que representam R$ 126 bilhões em investimentos para beneficiar milhões de brasileiros. PPI está de portas aberta para dialogar com os investidores (PPI, 2024, s/p).

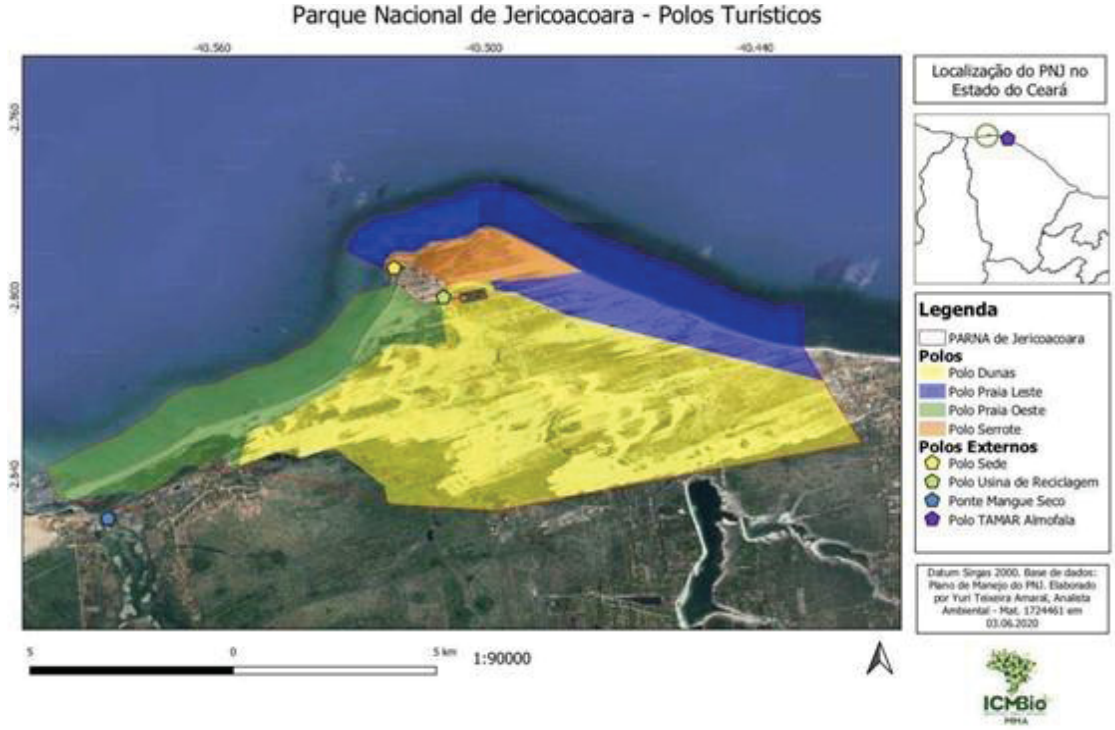
Nelson Barbosa, diretor de Planejamento e Estruturação de Projetos do BNDES, declarou que “O objetivo é viabilizar o desenvolvimento local de forma sustentável, com a preservação das paisagens naturais que são a marca do parque” (BNDES, 2023, s/p).

O projeto foi estruturado pelo BNDES com a colaboração dos ministérios do Meio Ambiente e do Turismo, além do Instituto Semeia. A área da concessão refere-se às àquelas de uso público da UC, de acordo com seu plano de manejo revisto em 2021 para este fim. Está composta por 8.545 hectares, dentre os 8.854 hectares de superfície total, ou 97% da unidade. Ou seja, praticamente a totalidade da UC, visto que foram excluídas da área de concessão apenas as

Zonas de Uso Conflitante, ocupadas por empreendimentos de utilidade pública como gasodutos, linhas de transmissão, sistemas de captação de água, barragens e estradas (TCU, 2022ab).

Em vista do projeto da concessão, o parque foi segmentado em quatro polos de visitação: Dunas, Praia Leste, Serrote e Praia Oeste (FIGURA 27). A maioria dos investimentos será direcionada para o ordenamento da visitação, como controle de acesso, sinalização e infraestrutura para a recepção de visitantes, como instalação de equipamentos de lazer. A concessionária assumirá responsabilidades também de manutenção e conservação ambiental, aplicações em melhorias nos edifícios operacionais, infraestrutura de lazer e transporte, pesquisa ambiental e destinação de recursos aos municípios do entorno, entre outros (TCU, 2022b) (QUADROS 24, 25 e 26).

FIGURA 27 - POLOS TURÍSTICOS DO PROJETO DE CONCESSÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA



FONTE: TCU (2022b, s/p).

QUADRO 24 - INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS DESCRITOS NO CADERNO DE ENCARGOS (ANEXO B DA MINUTA DE CONTRATO)

Item	Descrição	Prazo
6.2	Cercamento e delimitação do perímetro da unidade de conservação	Até 18 meses
6.3	Ordenamento, delimitação e adequação da infraestrutura viária da unidadede conservação	Até 24 meses
6.4	Reforma e requalificação da infraestrutura existente	Até 12, 18 ou 36 meses (a dependerda infraestrutura)
6.5	Implantação da área de visitação do Preá	Até 18 meses
6.6	Implantação do Polo de Visitação do Serrote	Até 18 meses
6.7	Implantação da área de visitação da Árvore da Preguiça	Até 18 meses
6.8	Implantação de área de apoio à visitação do "Cavalo Marinho"	Até 18 meses
6.9	Reforma e requalificação do posto de informação e controle do MangueSeco	Até 12 meses
6.10	Reforma e requalificação do posto de informação e controle da LagoaGrande	Até 12 meses
6.11	Implantação de área de apoio à visitação móvel do Guriú	Até 12 meses
6.12	Implantação de estruturas de apoio à visitação da Lagoa do Amâncio	Até 12 meses
6.13	Reforma e ampliação da sede do ICMBio	Até 18 meses
6.14	Readequação do sistema de trilhas e mobilidade ativa	Até 36 meses
6.15	Sinalização	A partir da aprovação do Plano de comunicação e identidade visual
6.16	Equipamentos de lazer, apoio e mobiliário urbano	A partir da data de eficácia do contrato
6.17	Equipamentos de segurança eletrônica	Até 18 meses
6.18	Recursos sistêmicos	A partir da data de eficácia do contrato

FONTE: TCU (2022b, s/p).

QUADRO 25 - SERVIÇOS OBRIGATÓRIOS DESCRITOS NO CADERNO DE ENCARGOS (ANEXO B DA MINUTA DE CONTRATO)

	Descrição
4.1	Controle de acesso e recepção de usuários
4.2	Implantação e gestão de estacionamentos de veículos
4.3	Implantação de gestão de instalações, espaços e serviços de receptivos
4.4	Alimentação
4.5	Comércio
4.6	Transporte interno (ordenamento)
5.1	Vigilância e segurança patrimonial
5.2	Prevenção e combate a incêndios
5.3	Conservação e limpeza
5.4	Manutenção
5.5	Conservação de áreas
5.6	Utilidades
5.7	Atendimento ao usuário
5.8	Treinamento e capacitação da equipe da concessionária

FONTE: TCU (2022b, s/p).

QUADRO 26 - ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO E SUPORTE GERENCIAL OBRIGATÓRIOS DESCRITOS NO CADERNO DE ENCARGOS (ANEXO B DA MINUTA DE CONTRATO)

Item	Descrição	Prazo
7.1	Plano de implantação	6 meses
7.2	Plano de comunicação e identidade visual	6 meses
7.3	Plano de monitoramento do Número Balizador de Visitação (NBV)	6 meses
7.4	Sistema de gestão ambiental ABNT NBR ISO 14001	37 meses
7.5	Sistema de Gestão de Segurança em Turismo de Aventura ABNT NBR ISO 21101	37 meses
7.6	Planos de Gestão e Operação	6 meses
7.7	Pesquisa de Satisfação dos Usuários	6 meses

FONTE: TCU (2022b, s/p).

A despeito do tamanho do parque não ser muito grande, são previstas uma série de estruturas que deverão modificar a paisagem, ainda que possam ser utilizadas pelo público. Por exemplo, na portaria do Preá, estão previstos mais estacionamentos, além de área para embarque e desembarque coberta e área de espera para operadoras/es (BNDES; ICMBio, 2023). Há previsão de que todos os projetos deverão ter a aprovação prévia pelo ICMBio. Entretanto, considerando que diversas vezes os projetos para Jericoacoara apresentados pelo governo municipal, estadual e federal, incluindo o Ibama e o ICMBio, tiveram grande rejeição da comunidade ao longo da história, o ideal seria que a aprovação dos projetos de concessão pelo conselho gestor do parque fosse necessária, o que não está previsto.

A concessionária deverá propiciar serviços como limpeza e segurança; manutenção das vias; sistema de comunicação interna e monitoramento; brigada de incêndio; cumprimento das regras de acessibilidade e apoio ao desenvolvimento socioambiental da UC, envolvendo um investimento de R$ 989 milhões ao longo de 30 anos de concessão, o que equivale a uma média de R$ 33 milhões por ano (BNDES; ICMBio, 2023).

Dentre suas obrigações socioambientais, a concessionária destinará 5% de sua receita bruta como outorga variável a partir do quinto ano de concessão, em uma espécie de comissão. O valor total, em torno de R$ 91,4 milhões, aproximadamente R$ 3 milhões a cada ano, se considerado o prazo de 30 anos de concessão, será destinado no apoio a: educação, comunicação e interpretação ambiental; pesquisa; manejo de espécies; monitoramento; programa de voluntariado; divulgação institucional da UC; projetos de integração com o entorno; mosaico de UCs e projetos de mobilidade para as pessoas moradoras e trabalhadoras da vila (BNDES; ICMBio, 2023). Dessa comissão, serão destinados 50% aos projetos do governo do estado do Ceará e do governo municipal de Jijoca de Jericoacoara, em repasses nomeados como “benefícios ao entorno” (BNDES; ICMBio, 2023, s/p) (FIGURA 28).

FIGURA 28 - DIVISÃO DA RECEITA ADVINDA DA CONCESSÃO ENTRE O GOVERNO E MUNICIPAL DE JIJOCA DE JERICOACOARA, ESTADUAL DO CEARÁ E FEDERAL.

FONTE: BNDES; ICMBio (2023, s/p).

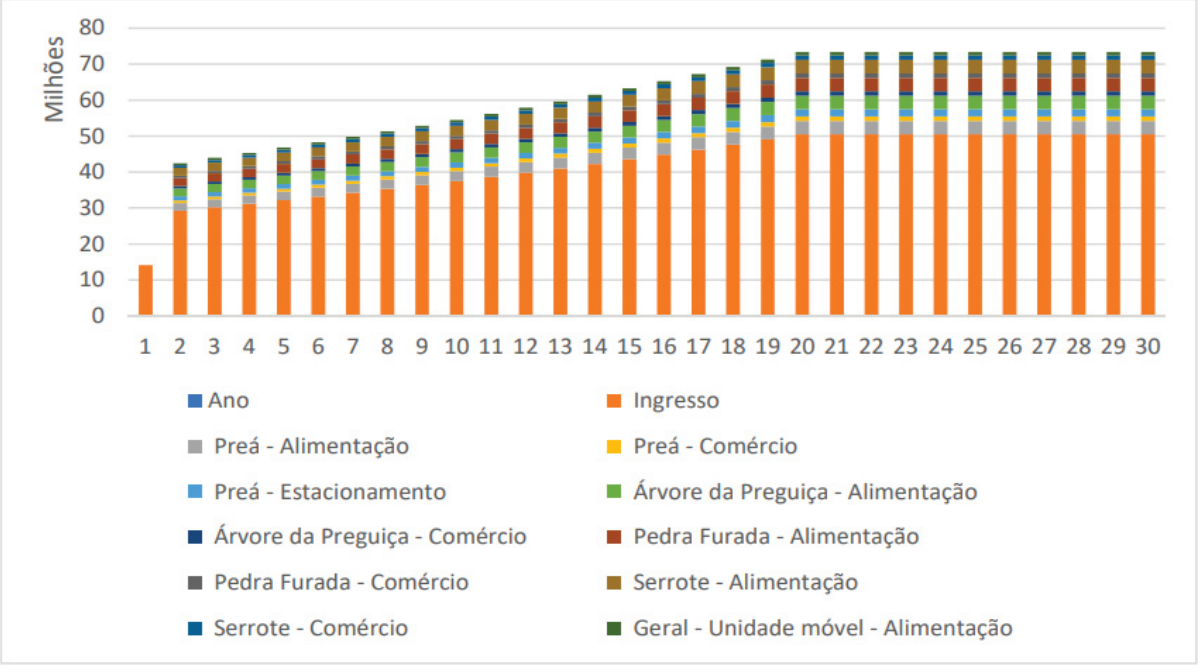
O valor do ingresso das pessoas visitantes será escalonado por cinco anos, com reajustes anuais posteriormente. No primeiro ano de concessão, o valor máximo que a concessionária poderá estipular será de R$ 50,00 e até o quinto ano poderá chegar a R$ 120,00, para o público brasileiro, passando, depois, a ser corrigido anualmente. Estarão isentas da cobrança as pessoas residentes, frequentadoras e trabalhadoras locais, estudantes e professoras envolvidas em atividades de educação ambiental, pesquisadoras, servidoras públicas e agentes de segurança pública em serviço, guias de turismo e condutoras de visitantes devidamente cadastradas, e crianças com até seis anos de idade (BNDES; ICMBio, 2023).

Além dessas obrigações, como condições à assinatura do contrato, a concessionária deverá efetuar o pagamento ao BNDES em razão dos estudos realizados para a modelagem da concessão no valor de R$ 1,57 milhão. Da mesma maneira, deverá remunerar a B3 em R$ 500 mil referente à realização do leilão. O ressarcimento das despesas do poder concedente, ou com a sua autorização, vinculados à concessão, está previsto no art. 21 da Lei 8.987/1995 (TCU, 2022ab).

A principal fonte de receita da futura concessionária será a cobrança de ingresso para acesso aos atrativos do parque, embora se estime inicialmente isentar 30% das/os visitantes. As receitas provenientes da cobrança de ingressos serão obtidas pela concessionária a partir do início da concessão. Quanto às receitas acessórias, originárias dos serviços de alimentação, comércio e estacionamento, estas dependerão do cronograma de investimentos obrigatórios e terão início após a conclusão das obras (TCU, 2022ab; BNDES; ICMBio, 2023).

No primeiro ano, a receita agregada projetada é de R$ 14,12 milhões, enquanto ao término da concessão, esta aumenta para R$ 73,37 milhões, sendo que a bilheteria representa 68,8% da receita total estimada no ano 30. Na projeção de receitas foram consideradas aquelas provenientes dos serviços de comércio nas áreas de visitação da Árvore da Preguiça e Pedra Furada, embora não haja obrigação específica de disponibilização desses serviços nesses locais. A possibilidade de receitas acessórias está prevista na minuta de contrato, permitindo à concessionária ampliar o serviço de comércio mínimo exigido, inclusive por meio de sistema de venda ambulante (TCU, 2022ab). O gráfico na Figura 29 demonstra as receitas brutas totais por categoria, estimadas ao longo dos 30 anos da concessão. Observa-se que a modelagem econômico-financeira considerou que o valor da entrada no parque seria de R$ 45,00, apesar da minuta de contrato estipular um teto superior a este valor: no primeiro ano de eficácia contratual, o teto é R$ 50,00; no segundo, R$ 70,00; no terceiro, R$ 90,00; no quarto, R$ 110,00; no quinto ano em diante, R$ 120,00 (TCU, 2022b).

FIGURA 29 – RECEITA PROJETADA DA CONCESSIONÁRIA, EM REAIS



FONTE: TCU (2022b, s/p).

De modo a sintetizar o exposto, o Quadro 27 apresenta a linha do tempo do processo até a concessão do Parque Nacional de Jericoacoara.

QUADRO 27 - LINHA DO TEMPO ATÉ O LEILÃO DE CONCESSÃO DO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA (CE)

Data	Atividade
1999	Lançado o programa “Parques Nacionais: Oportunidades de Negócios”.
2002	Decretada a criação do Parque Nacional de Jericoacoara.
2008	Lançado o programa “Turismo nos Parques”, entre MMA, ICMBio, MTur e Embratur.
2011	Firmado acordo de cooperação entre o MMA e o Ministério do Planejamento e iniciado o PAPP, para a realização de estudos de viabilidade das atividades econômicas permitidas em uma lista de dez UCs, incluindo o Parque Nacional de Jericoacoara.
	Aprovado o plano de manejo da UC (Portaria n. 84, de 20 de outubro de 2011).
2012	Contratada pelo ICMBio a Idom para conduzir estudos voltados à parceria público-privada.
2014	Divulgada pelo MMA a intenção de adotar PPP na administração do Parque Nacional de Jericoacoara e mais outros três, como um projeto-piloto.
	Realizadas reuniões em Jericoacoara para apresentação do projeto, cujo estudo não foi entregue e se manteve desconhecido do público em geral. A comunidade refutou a proposta.
2016	Divulgado pelo ICMBio o documento "Concessões: Prioridades de Execução 2016-2018”, destacando as UCs consideradas prioritárias para concessão no período, entre as quais se encontrava o Parque Nacional de Jericoacoara.
2017	Suspensa, pelo TCU, a licitação do Parque Nacional de Brasília, argumentando a ausência de autorização expressa na legislação brasileira para a delegação de serviços à iniciativa privada em UCs. Consequentemente, suspensos os demais projetos de concessão de serviços dos parques nacionais. Entre eles, o projeto do Parque Nacional de Jericoacoara.
2018	Promulgada a Lei 13.668/18.
	Informada a “Primeira rodada de concessões”, incluindo o PNJ.
	Realizada audiência pública em Jericoacoara, convocada pelo ICMBio, para apresentação da proposta de concessão do parque.
	Realizados protestos em Jericoacoara e abaixo-assinado em oposição à proposta.
2019	Incluído o PNJ no PPI via Decreto n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019.
2021	Aprovada a nova versão do plano de manejo do parque via Portaria n.º 377, 21/07/2021.
2022	Aberta consulta pública ao edital de concessão.
	Aprovada a continuidade do processo de concessão pelo Plenário do TCU.
	Aprovada a desestatização da UC na modalidade de concessão comum (Resolução CPPI n.º 260, de 6 de dezembro de 2022).
	Divulgado o primeiro edital de concessão, Concorrência n.º 2/2022.
2023	Suspenso o edital devido à solicitação do governador do Ceará.
	Lançada cartilha com perguntas e respostas sobre a concessão do parque, pelo ICMBio e apoio do Instituto Semeia.
	Elaborada a Proposta de Gestão Compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara, pelo governo do Ceará.
	Cancelada a Concorrência n.º 2/2022.
	Acordada a gestão compartilhada e o repasse de 25% da arrecadação da outorga variável para o estado do Ceará e de 25% para o município de Jijoca de Jericoacoara, equivalente a 1,25% da receita bruta da concessionária para cada.
	Lançado o segundo edital, nº. 002/2023.
2024	Leiloado o parque na B3, em São Paulo (SP), arrematado pelo Grupo Cataratas S.A.
	Retirada do parque do Programa Nacional de Desestatização.
2054	Finalização do período a ser inicialmente contratado.

FONTE: A autora (2024).

9.2.5.5 Potenciais consequências positivas e negativas da concessão

O projeto de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara está em curso há mais de uma década, tendo início seu planejamento em 2011 e tentativas de implantação em 2014, 2018 e retomada em 2019, passando por quatro diferentes gestões federais. E, desde o início, caracterizou-se como uma política de cima para baixo, sem o devido diálogo com demais agentes. Com base nos documentos da licitação e nos resultados de outras concessões em parques nacionais arrematadas pelo Grupo Cataratas do Iguaçu S.A., Tijuca, Iguaçu e Noronha, é possível discutir alguns resultados tanto positivos quanto negativos em seu processo de planejamento até o leilão do parque, bem como potenciais efeitos ao longo de sua implementação futura.

Por princípio, os objetivos da UC implicam garantir a conservação da área, proporcionar a educação e a interpretação ambiental e o turismo ecológico. Para tanto, o conselho gestor tem o papel de apoiar a gestão do parque, em um processo participativo, trazendo diferentes representantes da sociedade para essa tarefa. Contudo, desde o início, o planejamento da concessão em Jericoacoara seguiu o modelo do programa em nível nacional: a escolha, a decisão e todo o processo se deu em Brasília. Ademais, a divulgação da escolha do parque para um projeto-piloto foi comunicada anos depois da decisão federal. Reuniões de consulta pública foram realizadas ao longo do projeto ou para cumprir a lei ou por demanda da sociedade, que protestou e se manifestou contraria. E, mesmo assim, suas reivindicações foram apenas parcialmente atendidas.

A elaboração de um projeto de tamanha magnitude e impacto na dinâmica econômica de toda uma região não envolveu suas comunidades, as gestões municipais e estadual, e esta pode ser compreendida como uma relevante consequência negativa. Após o projeto consumado, foram feitos ajustes, como a retirada da proposta de asfaltamento e a inclusão de algumas isenções no ingresso, fazendo com que a população se sentisse um pouco ouvida e o governo municipal e estadual pudesse afirmar estar defendendo os interesses de eleitoras e eleitores.

A alteração do plano de manejo para se encaixar no projeto de concessão, quando deveria ser justamente o contrário, também é uma consequência significativamente negativa. Primeiramente, indica a abertura no órgão para que um trabalho técnico elaborado por uma equipe multidisciplinar, consulta à população, reuniões de planejamento participativo e diversas rodadas de revisão pelo ICMBio, seja alterado em função das concessões. Também não foram encontradas informações sobre como se deu este processo

de revisão. Na página do ICMBio na internet, ao buscar por "plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara", a única notícia veiculada refere-se à elaboração do plano em 2011. Por fim, destaca-se a ampliação da área de visitação com fins turísticos para, praticamente, sua totalidade, levantando a questão sobre o quanto a abertura para investimentos privados está modificando também os objetivos básicos da UC.

Na fase de consulta pública, destaca-se que, particularmente, as respostas às indagações realizadas pelo Opap foram bastante vagas e confusas em diversas vezes. Em outras, ao serem contrárias às proposições do observatório, tais respostas levantaram preocupações sobre o futuro da UC, como em relação à publicidade utilizando a imagem do parque e à aprovação dos projetos somente pela gestão da UC e não pelo conselho gestor, por exemplo. Tais indicações levam à compreensão de que a futura concessionária terá uma liberdade de atuação muito maior do que se espera em um parque nacional, e que a conservação está, de fato, transformando-se em um produto para exploração pela iniciativa privada. E o conselho gestor não terá a sua função adequadamente respeitada.

Quanto aos resultados da futura implementação da concessão, estes deveriam se limitar ao cumprimento dos objetivos da UC. Mas o que se observa nas demais concessões já em operação pelo Grupo Cataratas S.A. é que há a descaracterização das funções básicas de uma área protegida, dando lugar a um turismo de massa, transformando áreas naturais em algo assim como clubes privados de lazer ou *shopping centers* com vistas privilegiadas.

A concessão em Jericoacoara cercará o parque, diminuirá as rotas e controlará a circulação, diminuindo o impacto negativo do atual trânsito desregulado na área da UC, o que é necessário e urgente. Mas poderá ser igualmente impactante avistar uma área tão dinâmica, que muda com os ventos, delimitada por cercas e impedindo o livre trânsito de pessoas. De todo modo, será uma mudança cultural a ser cuidadosamente trabalhada. Também há que se observar se haverá impactos para a fauna com estas cercas.

A iniciativa privada instalará infraestruturas que proporcionarão mais segurança e bem-estar às pessoas visitantes em locais com sombra, wi-fi gratuito e banheiros. Por outro lado, com estas mesmas estruturas, mudará substancialmente a paisagem herdada do passado "paradisíaco" de Jericoacoara. Os riscos de descaracterização da finalidade de uma UC são bastante grandes, considerando o quanto os centros de visitantes podem vir a se parecer com *shopping centers*, vide exemplo do Parque Nacional da Tijuca (RJ) na Figura 30.

FIGURA 30 - CENTRO DE VISITANTES NO PARQUE NACIONAL DA TIJUCA (RJ)

FONTE: TripAdvisor (2024, s/p).

Nesse contexto, em janeiro de 2024, houve uma denúncia de moradoras/es devido à instalação de contêineres no Parque Nacional de Jericoacoara pelo próprio ICMBio, em 29 de dezembro. A reclamação levantou questionamentos quanto à coerência das políticas adotadas pelo órgão, segundo a qual, embora atividades menores, como a venda de água de coco, sejam proibidas por motivos ambientais, intervenções como a instalação de contêineres são permitidas (FIGURA 31) (Barreto, 2024; Nobre, 2024).

FIGURA 31 - ESTRUTURAS INSTALADAS PELO ICMBIO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA PARA APOIO AO KITESURFE

FONTE: Barreto (2024, s/p).

Rodrigo Tafarel, bugueiro e guia de turismo, expressou sua preocupação com os potenciais danos: "Colocar um contêiner dentro do Parque Nacional é um desrespeito com o meio ambiente". Um ambientalista, em anonimato, expressou ao jornal O Povo preocupação com o aumento das construções de empreendimentos na praia do Preá e no parque: “Começam a construir em locais inadequados e cometem crimes ambientais [...]. É preciso

ter as licenças e respeitar para não destruir o local. A queixa é sobre o desenvolvimento acelerado desses empreendimentos" (Nobre, 2024, s/p).

Diante do conflito, o ICMBio informou que o projeto atende a um pedido de velejadoras/es de kitesurfe no conselho do parque. E que o apoio está voltado à organização da atividade, considerando os seus riscos intrínsecos. O órgão frisou que não há comercialização de alimentos e bebidas no local e que serão instalados mais dois pontos de apoio ao esporte na UC (Nobre, 2024).

Segundo o guia Rodrigo Tafarel, anteriormente, o ICMBio proibiu estruturas de trabalho como barracas de pesca e vendedores ambulantes de água de coco, cerveja e refrigerantes, justificando serem "prejudiciais ao meio ambiente" (Barreto, 2024, s/p). O instituto também proibiu a reconstrução de um importante ponto de apoio na trilha para a Pedra Furada que fora destruído por um incêndio. O abrigo era utilizado por aquelas pessoas que não aguentavam cursar o trajeto a pé, como idosas, grávidas e crianças. Para, logo depois, estruturas de apoio ao esporte serem construídas pelo próprio instituto, o que causou a reação da população (Barreto, 2024).

> Os nativos nada podem. **Na praia do Mangue Seco, também dentro do Parque Nacional, proibiram a venda dos produtos.** Essa é a fonte de renda deles e proibiram. **Achamos um desrespeito tanto para a natureza,** colocar um contêiner de aço no meio do parque nacional, **como aos pescadores**, que não tiveram chances de fazer suas pesqueiras para colocar os seus equipamentos de pesca, e **também aos turistas**, que tinha uma barraquinha e não permitiram refazer (Barreto, 2024, s/p, grifos no original).

Tafarel informou que um promotor de justiça se reuniria com as pessoas denunciantes a fim de judicializar a denúncia junto ao Ministério Público do Estado do Ceará e encaminhar a ação ao MPF. Segundo Tafarel, o objetivo é "esclarecer por que o pescador não pode reformar os seus objetos e uma empresa de fora pode" (Barreto, 2024, s/p).

A polêmica apresentada não está diretamente relacionada à futura concessão do parque, porém levanta questões que tendem a ser repetidas quando do início da operação desta. Diferente de Fernando de Noronha, Jericoacoara já era uma região habitada por comunidades tradicionais e não tradicionais quando da criação do parque. Uma parte das famílias ainda vive em áreas da UC e outras dependem delas para sua reprodução social. O futuro cercamento do parque impedirá diversas pessoas de exercer suas atividades socioculturais, e esses impactos, se foram identificados, dificilmente serão publicizados ou discutidos. A comunidade de Jericoacoara se atém, principalmente, aos valores a serem

adicionalmente cobrados, às possíveis concorrências com os prestadores de serviço de transporte ou à proibição do livre acesso por essas pessoas prestadoras. Mas há famílias vulneráveis que não estão sendo levadas em conta, ou ao menos não têm aparecido como ponto de negociação nas informações públicas a que se teve acesso durante a presente pesquisa.

As dúvidas levantadas pela população de por que as comunidades locais não podem fazer o que empresas de fora são autorizadas enquadram-se num longo debate que antecede às concessões. Trata-se de injustiças socioambientais herdadas da política ambiental no Brasil.

A UC deve promover a educação e a interpretação ambientais em vista da conservação. Entretanto, de modo contraditório, as lojas de suvenires estimularão o consumismo de produtos com a "marca oficial do parque". E, se a concessão tem a obrigação de destinar adequadamente os resíduos, por outro lado, ela será a responsável pelo acréscimo substancial na quantidade gerada agora dentro da UC. Os espaços de alimentação produzirão mais resíduos sólidos na área protegida com a venda de produtos básicos que poderiam ser oferecidos gratuitamente, como água potável em bebedouros. Isso significa mais demanda por plástico, produto do petróleo prospectado em grande parte em áreas marinhas, que os parques nacionais de Jericoacoara e Fernando de Noronha e outras UCs visam também proteger.

Seguindo os modelos já praticados pelo Grupo Cataratas S.A. nos demais parques concessionados, os preços dos ingressos e atividades tendem a ser altos, e, alguns passeios, "exclusivos", elitizando o acesso à UC. A título de exemplo, a mesma pessoa que elogiou a organização do centro de visitantes da Tijuca, considerou primeiramente: "Só em relação aos valores e a forma de chegar lá. É muito caro." (comentário na plataforma TripAdvisor em jan. de 2024). Já no Parque Nacional do Iguaçu, no início de 2024, foi lançado um passeio noturno de até três horas de duração, e custos a partir de R$ 250,00 por pessoa: "A Noite nas Cataratas é uma experiência exclusiva no Parque Nacional do Iguaçu, que proporciona cenários surpreendentes como a lua cheia e o céu estrelado nas Cataratas. Inclui ingresso após o fechamento do parque e bebidas no Espaço Naipi" (Grupo Cataratas S.A., 2024, s/p).

A empresa destaca as características do passeio a um grupo seleto com frases de efeito e serviços que remetem mais a uma festa particular do que a uma visita em área protegida com fins de turismo ecológico e educação ambiental:

> [...] além de apreciar as paisagens que só surgem durante a noite no parque, os visitantes poderão curtir música ao vivo e deliciar-se com um brinde de boas-vindas, no qual será servido espumante, vinho, opções de sucos e água. O passeio é limitado a 200 vagas por noite, proporcionando uma aventura exclusiva e encantadora para os participantes (Grupo Cataratas S.A., 2024, s/p).

O Grupo Cataratas também ressalta que sua equipe de fotógrafos profissionais estará à disposição para atender as pessoas visitantes, "possibilitando imagens em alta qualidade dessa experiência na Maravilha Mundial da Natureza". E que haverá opções de alimentação paga na lanchonete do local.

Com uma tendência a se seguir nesse mesmo ritmo, uma parcela grande da população poderá ser excluída da experiência no Parque Nacional de Jericoacoara: aquela nem tão vulnerável para estar no CadÚnico, mas com uma renda não tão alta a ponto de desembolsar tranquilamente o ingresso para si e sua família, por exemplo. Vale lembrar que o passeio de um dia no parque não deverá custar menos de R$ 91,50 por pessoa, considerando a taxa de preservação municipal, de R$ 41,50, mais o ingresso do parque, que deve iniciar em até R$ 50,00 no primeiro ano de concessão. Para uma família de quatro pessoas com renda familiar a partir de R$ 2.824,00, e, portanto, fora da faixa do CadÚnico, isso representará R$ 366,00 somente para entrar na vila e no parque. Em poucos anos, porém, o ingresso poderá chegar a 120,00, totalizando R$ 480,00 apenas em taxas na UC para a mesma família hipotética. Sem considerar os possíveis aumentos que ocorrerão igualmente na taxa municipal de Jericoacoara, o mesmo passeio de um dia custará R$ 846,00 em relação às duas entradas. E isso quando, de acordo com o IBGE, a renda média da/o brasileira/o em 2023 totalizou em R$ 1.893,00 por pessoa.

Ao mesmo tempo que limitará a visita ao parque a uma faixa social e alguns passeios a uma classe ainda mais reduzida, determinados atrativos poderão ser "sacrificados" para a massificação da visitação para aumentar a arrecadação e permitir um número excessivo de turistas, sem considerar a qualidade da experiência da/o visitante e os impactos no ambiente. Vide exemplo de imagem divulgada pelo próprio ICMBio celebrando a maior visitação em uma UC no Brasil: o Morro do Corcovado, no qual está o Cristo Redentor, com uma lotação de pessoas no atrativo (FIGURA 32).

Dessa forma pode vir a ser estimulada a contraditória noção de que, consumindo, as pessoas visitantes contribuirão para a conservação da natureza. A empresa poderá fomentar o aumento de visitantes e causar aglomerações. E, ainda assim, é possível que para diminuir tanto quanto possível o custo da operação, seja reduzido número de funcionárias/os, por exemplo.

FIGURA 32 – AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS NO PARQUE NACIONAL DA TIJUCA, “O MAIS VISITADO DO BRASIL"

FONTE: ICMBio (2020d, s/p).

A profissionalização dos serviços obedecerá às características da empresa privada, e isso pode ser interpretado como ponto muito positivo por quem espera outra coisa de uma área protegida: “[...] Tudo muito bem organizado, os funcionários muito simpáticos, eficientes, solícitos, muito bem treinados e uniformizados”, uma pessoa elogiou o centro de visitantes do Parque Nacional da Tijuca, na plataforma TripAdvisor (2024). Nada que não possa ser oferecido com igual qualidade pelo serviço público, houvesse o devido investimento. E, de todo modo, há opiniões totalmente contrárias a essa qualidade do serviço na mesma plataforma:

> Horrível experiência com a família... compramos ingressos na hora... as filas enormes e com funcionários perdidos, sem noção jogando as pessoas sem critério. Há uma fila que dizem de encaixe, onde os funcionários embarcam sem critério e sem conferir a ordem de compra. Demoraram duas horas para nos embarcarem e pessoas que compraram o mesmo ingresso, nessa fila embarcaram em 30 minutos. Também constatei no local que pessoas que compraram com horário pela internet eram preteridos por outros que compraram até duas horas mais tarde e eram embarcados antes nesta tal fila de encaixe. Desorganização e injustiça que deixa muita gente descontente e aborrecida. Os funcionários totalmente perdidos tentam te enganar explicando algo inexplicável como essas situações aberrantes bastando ver os bilhetes como vi e constatei. Chamei ouvidor, um tal de Ricardo Pina, foi ao local e disse que resolveria. Mas foi só migué (comentário na plataforma TripAdvisor em jan. 2023).

Os impactos sociais e ambientais do crescimento na demanda tendem a ser bastante significativos também fora do parque. Os estudos para a concessão preveem um aumento de 60% na demanda de turistas para o local nas localidades próximas. Portanto, é importante monitorar efeitos desse crescimento, como maior produção de esgoto não tratado e geração de resíduos, falta de água potável e de energia, especulação imobiliária, aumento do custo

de vida para a população local, transformação da paisagem, perda da identidade local, excesso de visitantes nos atrativos dentro e fora do parque, pressão maior e degradação ambiental no entorno da UC, diminuição da qualidade da experiência e mudança no perfil de visitantes para cada vez mais um turismo de massa.

Outro impacto negativo que pode vir a ser ainda maior a partir da gestão privada no parque é a baixa participação social nos processos decisórios. O que viria a consolidar ou piorar o já constatado no histórico do desenvolvimento das políticas ambientais, urbanas, turísticas e do processo de concessão em suas diferentes fases: i. na escolha desta como opção para a gestão do parque; ii. nos estudos que não consultaram a população e não foram adequadamente compartilhados com esta; iii. no planejamento que elaborou propostas contrárias à opinião da comunidade, como no caso de mirantes, pavimentação de vias, instalação de infraestruturas artificiais e de estabelecimentos de alimentos e bebidas etc.

Por um lado, a concessão implantará estruturas como cercas e pavimentação, que disciplinará o acesso e o trânsito no local. Por outro, pretende atrair mais demanda e poderá modificar o perfil de visitantes com o encarecimento do acesso e das atividades, portanto, privilegiando um perfil mais elitizado. Também ampliará o número de estruturas e atrativos, gerando alguns empregos, mas modificarão a paisagem. É importante monitorar o aumento das áreas que sofrerão os impactos da visitação, o estabelecimento de concorrência com estabelecimentos fora da unidade, o incentivo ao consumismo em suas lojas de suvenires, a geração e o gerenciamento de mais lixo e consumo de plástico e outros resíduos em lanchonetes e restaurantes.

Os grandes investimentos privados poderão deixar o ICMBio refém de um alto custo de manutenção de estruturas e de funcionárias/os, de modo que, dificilmente, um dia o parque possa ser totalmente gerido de outra forma. A existência de um contrato a ser gerido pelo ICMBio apenas, poderá criar um distanciamento e barreiras ainda maiores para a participação social, seja via o conselho gestor da UC ou de outra forma. Enfim, a gestão privada com altos investimentos, objetivos de lucro e atuação desde o uso público até a conservação de quase a totalidade da área imprimirá a marca privada no bem público. Assim, é relevante que a comunicação seja mais efetiva e não leve as pessoas visitantes e da região a acreditarem na ineficiência do poder público como sendo intrínseca e que somente "vendendo" o parque teria sido possível "salvá-lo".

Dando continuidade ao trabalho, no próximo capítulo serão apresentados os questionamentos ao programa e consequências de suas concessões.

10 QUESTIONAMENTOS E CONSEQUÊNCIAS DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE APOIO AO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS

O presente capítulo apresenta o levantamento realizado a respeito de questionamentos de diferentes agentes ao programa de concessões privadas voltadas aos serviços de turismo nos parques nacionais no Brasil. Igualmente são abordadas algumas de suas principais consequências já observadas e outras potenciais.

Nesse sentido, existe um consenso generalizado entre diversas/os agentes sociais de que as concessões desempenham um papel crucial na organização do uso público nos parques nacionais, especialmente naqueles em que a visitação é frequente e intensa (Brumatti, 2020). E que, por meio das parcerias com o setor privado, é possível contribuir de forma eficaz para a gestão turística das UCs e superar, ao menos em parte, as dificuldades financeiras existentes.

Como exposto anteriormente, na fala de membros do governo, incluindo o BNDES, e de agentes privados, como o Instituto Semeia, transparece uma avaliação apenas positiva das concessões, argumentando-se que a transferência de serviços, como transporte, passeios e comércio, para o setor privado promove apenas melhorias na operação, infraestrutura e atividades turísticas nas UCs. E que essa seria uma forma adequada para abrir os parques à visitação e executar o objetivo de desenvolvimento de uso público desta categoria.

Nessa perspectiva, entre as principais vantagens apontadas para as concessões está a otimização do potencial de visitação dos parques, a instauração e a manutenção de infraestruturas adequadas para atender às necessidades do público em geral, um maior controle sobre a visitação, a possibilidade de inibição de práticas prejudiciais ao meio ambiente, a criação de trabalho e empregos para as comunidades locais, a redução dos gastos públicos e o aumento da arrecadação governamental. Como resultado, melhoram-se as condições para a manutenção, pesquisa, educação e proteção das UCs (Pasquali, 2006).

Adicionalmente, dentre os pontos positivos, destaca-se que, ao invés de dependerem de recursos governamentais, as empresas conseguem autofinanciar-se através da cobrança de tarifas às pessoas usuárias e da exploração de fontes complementares de receita, como lojas, restaurantes e lanchonetes. E que, além disso, parte dos valores arrecadados pode voltar à gestão das UCs com o pagamento de porcentagens dos lucros auferidos pelas empresas com tais serviços prestados (Pasquali, 2006).

No Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, Estima *et al*. (2014) constataram que a implementação da concessão contribuiu para melhorar a qualidade da

infraestrutura e dos serviços turísticos, adotando medidas ambientalmente mais responsáveis e promovendo o aproveitamento de mão-de-obra local.

Adicionalmente, como benefícios indiretos das concessões são ressaltados aqueles do uso público em si, o qual, ao favorecer o contato com a natureza bem conservada, proporciona maior bem-estar, com benefícios à saúde das pessoas. Existe, ainda, o potencial de promoção da interpretação e da educação ambiental, amplamente mencionadas nos diferentes discursos a favor do programa de concessões no Brasil.

Contudo, dados os resultados já apresentados, constata-se que não é possível garantir a efetivação de todos esses potenciais benefícios das concessões. Assim. a partir de diferentes estudos científicos e relatórios técnicos identificados e analisados, é possível uma melhor compreensão de como o programa de concessões é avaliado também quanto a seus aspectos negativos. A análise dos resultados do programa de concessões depara-se com questionamentos tanto no nível estratégico quanto no operacional, considerando-se os contratos, sua implementação e monitoramento em cada UC, o que será abordado na sequência.

10.1 INEXISTÊNCIA DE MARCO REGULATÓRIO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DE GOVERNANÇA

De acordo com a CGU, não há um delineamento estratégico e uma definição clara de responsabilidades no programa federal de concessões de uso público em UCs, conforme relatório de auditoria anual de contas do ICMBio de 2018[42]. A CGU identificou que, embora o instituto tenha adotado princípios de boa governança para estruturar e implementar o programa de concessões, ainda existem falhas semelhantes às mencionadas no relatório do TCU (2021), como a falta de planejamento e definição de responsabilidades (CGU, 2019).

Quanto à indefinição de competências e âmbito de atuação entre os órgãos envolvidos, os principais riscos são o desalinhamento das ações governamentais, a duplicidade de esforços, o desperdício de recursos e a não realização dos objetivos das políticas públicas. Dessa forma, foi sugerido que o MMA, em sua qualidade de órgão central e coordenador do Snuc, em colaboração com o MTur e o ICMBio, elabore uma estratégia abrangente para fomentar o turismo ecológico sustentável nas UCs do Brasil. Essa estratégia deve incluir mecanismos de coordenação interinstitucional, definindo claramente

[42] Nos exercícios de 2017, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 não foram realizadas auditorias anuais de contas no ICMBio, de acordo com o próprio instituto (ICMBio, 2024g).

os papéis, responsabilidades, prazos, produtos, metas e indicadores, com o objetivo de organizar, estruturar e qualificar o uso público nessas áreas protegidas. Além disso, é fundamental assegurar a participação ativa de outros órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, bem como de demais agentes interessadas/os (CGU, 2019; TCU, 2021).

De acordo com a CGU, para aprimorar o programa de concessões, especificamente, também é necessário definir o papel do MMA e de outras instâncias governamentais na política, além de elaborar um documento orientador que estabeleça objetivos, metas, indicadores e diretrizes para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas UCs. Além disso, a CGU sugere estabelecer planos operacionais com ações prioritárias, metas de curto e médio prazo, cronograma de implementação e fontes de financiamento para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas UCs (CGU, 2019).

Dessa forma, verifica-se que a falta de objetivos, metas, indicadores, diretrizes e responsabilidades é um problema tanto na mais ampla política de turismo em UCs quanto no programa federal de concessões de uso público nessas áreas. Nesse contexto, o próprio ICMBio reconheceu a importância de desenvolver uma instrução normativa interna para regulamentar a política de concessões (CGU, 2019; TCU, 2021).

Como apresentado anteriormente, o debate sobre o tema em 2017 culminou na publicação da Lei 13.668/2018, autorizando expressamente a concessão de serviços, áreas e instalações de UCs federais para atividades de visitação voltadas à educação ambiental, preservação e conservação do meio ambiente, turismo ecológico, interpretação ambiental e recreação em contato com a natureza, mediante procedimento licitatório regido pela Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Porém, a modificação legislativa efetuada pela Lei 13.668/2018 não constitui um marco regulatório ou estratégico para as concessões de uso público nas UCs federais, mas, sim, uma autorização legal para tanto. Não há uma definição legal e formal dos objetivos, diretrizes e resultados esperados com as concessões de uso público, nem uma manifestação do Estado sobre a exploração do patrimônio público natural representado pelas UCs (metas, indicadores, objetivos e restrições). Dessa maneira, os contratos de concessão têm sido celebrados na ausência de um marco regulatório e estratégico específico para as UCs (CGU, 2019).

Nos anos de 2018, 2019 e 2020, o governo federal incorporou várias UCs federais na lista das concessões de uso público. Oito parques nacionais e duas florestas nacionais progrediram no processo de qualificação para o PPI e sua inclusão no Plano Nacional de Desestatização. Assim, é evidente que o programa federal de concessões está avançando rapidamente, especialmente no que diz respeito aos parques nacionais, apesar da falta de

uma estratégia formal para as concessões de serviços de uso público nestas UCs e da indefinição dos papéis dos atores envolvidos nesse processo (CGU, 2019; TCU, 2021).

A não formalização das diretrizes estratégicas do programa federal de concessões em UCs dificulta a transparência no processo decisório, bem como a participação de outras partes interessadas e o controle por parte das instituições de fiscalização, do Congresso Nacional e da sociedade sobre as decisões tomadas pelas/os gestoras/es e os objetivos a serem alcançados (CGU, 2019; TCU, 2021).

As fragilidades do programa estão intrinsecamente ligadas às lacunas e contradições presentes na política e modelo adotados no Brasil. A inexistência de uma política formalmente institucionalizada para concessões turísticas em UCs também implica em não haver um planejamento considerando o aumento do número de visitantes, a expansão das concessões e a garantia de cumprimento do objetivo primordial das UCs, que é a conservação ambiental. Nesse contexto, o programa de concessões cresce de maneira difusa, permitindo diversas interpretações e direcionamentos, influenciado pelas agendas políticas governamentais, o que gera descontinuidades e divergências quanto a sua finalidade e formas de desenvolvimento, regulação e controle (Brumatti, 2020).

A constatação da ausência de uma estratégia nacional e diretrizes que considerem o uso público nas UCs revela que este é pensado de forma isolada para cada unidade, sem uma abordagem integrada do território. Isso pode gerar competição entre as UCs por demanda turística. Especificamente em relação às concessões, há o risco de que sejam celebrados contratos de longo prazo sem uma estratégia clara por parte do poder concedente (CGU, 2019; TCU, 2021).

O principal risco decorrente de todo o exposto é o desenvolvimento desordenado da atividade turística, com todas as suas consequências negativas, como a sobrecarga dos recursos naturais, a deterioração dos atrativos turísticos, falhas no controle da visitação e especulação imobiliária, entre outros (TCU, 2021).

10.2 FRAGILIDADES DE GESTÃO NO ICMBIO

O ICMBio demonstra esforços para promover a criação de instrumentos regulatórios adequados para as concessões, visando compatibilizar o uso público com a conservação ambiental. No entanto, na prática, esses esforços não são suficientes por si só. O fato ocorre porque as UCs enfrentam escassez de servidoras/es e, consequentemente, dificuldades de gestão. Todos os contratos e propostas de concessão foram realizados sem

que houvesse um programa interno no órgão dedicado ao desenvolvimento de competências e habilidades no tema das concessões, desenho e gestão de contratos (Brumatti, 2020).

Outro aspecto analisado pela CGU (2019) refere-se à capacidade organizacional e aos recursos necessários para a implementação da política pública, reconhecidos como fundamentais para garantir o sucesso do programa. Isso inclui garantir a capacitação adequada dos membros envolvidos no processo, a disponibilidade de pessoal qualificado em quantidade suficiente e a provisão de recursos físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para realizar as ações planejadas. Os critérios utilizados para avaliar essa capacidade organizacional incluem as formas de financiamento da política, a capacitação das/os servidoras/es envolvidas/os e as oportunidades de desenvolvimento para os membros dos colegiados.

Quanto ao financiamento da política de concessões, como já destacado anteriormente, os estudos preparatórios foram integralmente financiados por recursos externos, através de projetos do Pnud ou do projeto PAPP. No que diz respeito aos recursos humanos, de acordo com o próprio ICMBio, não houve uma análise prévia das competências e experiências das/os servidoras/es designadas/os para os colegiados que implementam o programa de concessões (CGU, 2019).

Além disso, os recursos públicos para a implementação das UCs são limitados a ponto de estas não terem a regularização fundiária e disporem de planos de manejo desatualizados, quando há. São questões que figuram entre os questionamentos quanto a legalidade, a viabilidade e a adequação técnica dos projetos que integram o programa de concessões (Grandelle, 2019).

Há uma compreensão geral de que as UCs estão sob ameaça devido ao ICMBio estar tão enfraquecido (Grandelle, 2019). Porém, seguindo a pesquisadora Paula Brumatti (2020), no governo Bolsonaro, tornou-se claro um interesse voltado para a desregulação e uma ideologia de que o desenvolvimento do Snuc não deveria depender dos recursos públicos, refletindo uma visão estritamente neoliberal. Com tal posicionamento, O Estado negligencia oportunidades de gerenciar o uso público mais diretamente e com maior responsabilidade e, assim, aumentar o orçamento por meio da exploração de serviços turísticos. O que resulta em uma crescente dependência dos investimentos de empresas privadas e de seus interesses no desenvolvimento desses serviços (Brumatti, 2020).

Contudo, de acordo com gestoras/es do ICMBio entrevistadas/os por Brumatti (2020), o objetivo das concessões não é gerar receitas e estas não representam uma prioridade na agenda do órgão, que desenvolve diversas outras ações para promover o uso

público. Na visão dessas/es analistas ambientais, o intuito das concessões é ordenar o uso público, gerar empregos, renda e melhorias na estrutura, visando aprimorar a experiência de visitantes e promover a conservação das UCs. De fato, no sistema atual, os valores de outorga arrecadados não são diretamente reinvestidos nas UCs concedidas.

Nessa perspectiva, a eficiência econômica do modelo também é questionável, uma vez que, nos discursos públicos, um dos principais objetivos mencionados é criar mecanismos financeiros para a manutenção do Snuc no país. As divergências de ideias levantam preocupações, especialmente quando se observa o aumento do incentivo e a expansão das parcerias com a iniciativa privada, ao mesmo tempo em que há uma redução sistemática dos recursos públicos destinados à proteção do meio ambiente (Brumatti, 2020).

A falta de capacitação técnica no tema entre a equipe do ICMBio também gera preocupação, com as empresas avançando e aprendendo, enquanto no órgão não se consegue acompanhar o ritmo. É urgente ampliar e profissionalizar a equipe, pois a falta de gestão representa um risco relevante. Embora algumas UCs sejam privilegiadas com mais funcionárias/os, ainda é incipiente a capacitação e a qualificação contínua, muitas vezes devido aos baixos orçamentos (Brumatti, 2020).

De acordo com o Portal da Transparência, de 2020 a 2022, o orçamento de todo o MMA foi de apenas 0,08% dentre os gastos públicos no país, equivalente a R$ 3,70, R$ 3,84 e R$ 4 bilhões anuais, respectivamente. Em 2023, o orçamento subiu para 0,09%, ou R$ 4,74 bilhões, e em 2024 diminuiu para 0,05%, ainda que tenha aumentado o valor bruto para 14,47 bilhões. Estes valores já ínfimos, considerada a extensão do país e a abrangência do setor, são subdivididos entre instituições como o ICMBio, o Ibama e a Agência Nacional das Águas. O percentual destinado ao ICMBio é em torno de um quarto desse total: 25,18% em 2024 (CGU, 2024). Ou seja, na ordem das prioridades públicas, o meio ambiente vem recebendo uma parcela muito pequena dos investimentos e é esta a razão da situação precária dos órgãos ambientais e de sua capacidade institucional.

10.3 AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

Sem uma diretriz bem estipulada (CGU, 2019), vem sendo observada uma significativa lacuna no planejamento das concessões no que diz respeito à falta de instrumentos que levem em consideração variáveis relacionadas aos custos ambientais e sociais, bem como à previsão de resultados em termos da experiência turística e da conservação. Atualmente, o único estudo elaborado para a implementação das concessões

de serviços turísticos e recreativos nas UCs é o de viabilidade econômica, que não contempla aspectos como os custos ambientais e sociais. Consequentemente, os projetos básicos são desenvolvidos com foco na viabilidade econômico-financeira, considerando custos relacionados a obras, atividades comerciais e impostos, visando garantir uma outorga mínima que assegure a continuidade dos serviços públicos e sua qualidade, e no retorno financeiro dos investimentos a serem feitos pelas concessionárias (Septanil; Rodrigues; Ranieri, 2023).

Embora haja diretrizes para a realização de análises prévias de viabilidade socioambiental nos projetos de concessão em planejamento, conforme estabelecido pela IN n.º 9, de 13 de julho de 2018 (ICMBio, 2018b), na prática, observa-se a ausência desses estudos como base para as concessões realizadas e propostas.

Conforme Murilo Pajolla (2022), em matéria no Brasil de Fato, Pedro Martin, assessor jurídico da ONG Terra de Direitos, afirma que as concessões são uma privatização, apoiada na justificativa de que as UCs podem ser altamente lucrativas e atrair investimentos, como acontece nos Estados Unidos. O argumento anunciado é de que o Estado não dispõe de competência para a exploração econômica dessas UCs, e as incorpora em uma estratégia de mercado. Dessa maneira, ao entregá-las à iniciativa privada, a proteção ambiental dessas áreas é comprometida. E, na maioria dos casos, o processo ocorre sem a participação social nem mesmo das partes mais interessadas.

Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023) avaliaram 22 documentos relacionados ao planejamento de concessões em 14 parques nacionais e constataram esta lacuna. Não encontraram informações sobre estudos de viabilidade socioambiental, e apenas identificaram menções parciais a possíveis impactos sociais referentes à previsão dos empregos que podem vir a ser gerados com as concessões, presentes nos estudos de viabilidade econômico-financeira e em publicações para contratação de equipes para a elaboração desses estudos. Embora informações relacionadas aos critérios socioambientais de viabilidade das concessões tenham sido solicitadas em um edital para contratação de estudos de concessões em planejamento, não foi encontrado o documento resultante.

Nesse sentido, Pajolla (2022) apresenta dois casos que ilustram bastante bem como o programa de concessões vem se estabelecendo sem a preocupação com os impactos socioambientais e sem a participação social. Em 7 de fevereiro de 2022, via decreto, entre as UCs a serem concedidas à iniciativa privada foram incluídas no Plano Nacional de Desestatização e no PPI os parques nacionais da Serra do Cipó e da Serra da Canastra, ambos localizados no estado de Minas Gerais.

A Serra da Canastra abriga as nascentes do rio São Francisco e comunidades tradicionais estabelecidas na região há pelo menos 250 anos. O antropólogo Aderval Costa Filho, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a descreve como lar de mais de 1.500 famílias de agricultoras/es e residentes rurais, além de abrigar 43 comunidades tradicionais e 550 famílias tradicionais locais (Pajolla, 2022).

O Parque Nacional da Serra da Canastra foi estabelecido em 1972, durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici, superpondo-se aos territórios já ocupados por essas populações, sem negociação com as famílias e comunidades locais, resultando em expropriação violenta de seus territórios. Após um estudo de dois anos para um laudo antropológico, concluiu-se que houve criminalização de produtoras/es e líderes locais. Medidas de aquisição de propriedades e autuações por infrações ambientais foram frequentes. A tensão persistiu até 2017, quando uma ação da Defensoria Pública da União reconheceu o direito à exploração econômica das comunidades locais. À época, o antropólogo expressou seu pesar com a proposta de desestatização e concessão privada da UC, justamente num período em que as famílias estavam recebendo um tratamento mais respeitoso e tolerante por parte das autoridades (Pajolla, 2022).

Caso semelhante ocorreu com o estabelecimento do Parque Nacional da Serra do Cipó, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, em 1979. A antropóloga Ana Beatriz Viana Mendes, da UFMG, relata que:

> A ditadura militar simplesmente expulsou os pequenos produtores da área, e várias famílias foram obrigadas a sair sem receber qualquer indenização ou ter para onde ir. Esse processo não ocorreu apenas durante a criação do parque, mas também nos anos subsequentes. Até recentemente, vimos poucas famílias resistindo em permanecer na região, devido às multas e à fiscalização que proíbem, por exemplo, o desmatamento de áreas em regeneração para a prática da agricultura (Pajolla, 2022, s/p).

De acordo com Ana Beatriz Viana Mendes, apenas cinco famílias permaneceram no território da Serra do Cipó, além de outras sete que utilizam as terras esporadicamente. Assim como no caso da Serra da Canastra, essas famílias tiveram seus direitos reconhecidos recentemente. Em 2019, uma mediação conduzida pelo MPF estabeleceu que os habitantes têm permissão para realizar práticas de manejo tradicional. Entretanto, a inserção do parque na lista para concessões trouxe mais inseguranças àquelas famílias, logo após o reconhecimento de seus direitos, negados durante tanto tempo. Em ambos os casos, Pedro Martin ressalva a ameaça a três direitos das populações tradicionais: direito ao território, que representa igualmente o controle do espaço por essas pessoas; garantia de participação

em processo público não sigiloso que implique o interesse público da sociedade; e direito à consulta prévia, livre e informada (Pajolla, 2022).

Além do mais, o controle social do processo de desestatização e concessão privada de UCs ganhou ainda mais precariedade durante a pandemia. Sem ter acesso à internet, diversas/os moradoras/es não puderem participar das discussões virtuais, já que não foram realizadas audiências públicas presenciais (Pajolla, 2022).

A ausência de análise prévia das condições socioambientais e da avaliação dos potenciais impactos nessas áreas pode acarretar uma série de consequências ao longo dos contratos de concessão, com efeitos ambientais, culturais e sociais negativos. O primeiro impacto negativo é a limitação das próprias práticas que garantem a reprodução social dessas famílias, o que já ocorre historicamente nos embates entre os órgãos ambientais e as comunidades locais, como visto anteriormente no caso dos parques nacionais Aparados da Serra (RS) e da Serra Geral (SC), criados em sobreposição ao território quilombola São Roque. Ao passo que um terceiro agente, privado, faz altos investimentos em uma UC e é respaldado por um contrato, podem advir conflitos adicionais com essas populações. O que, via de regra, não está sendo analisado previamente nos projetos de concessão.

Tais conflitos podem se materializar, a título de exemplo, em decorrência de possíveis excessos na comercialização de determinadas áreas ocupadas pelas famílias e diante da perda de controle sobre os serviços oferecidos às/aos visitantes, como já está ocorrendo em Jericoacoara (CE). Além disso, a participação da população local na construção de um produto turístico é defendida como essencial para as áreas protegidas, especialmente aquelas que se sobrepõem a territórios tradicionais (Brumatti, 2020; Septanil; Rodrigues; Ranieri, 2023).

Observando-se os modelos em curso, em que há massificação do turismo nos parques concessionados, seus resultados tendem a exceder os limites ecológicos e sociais aceitáveis e desviar o foco prioritário de um parque. A geração de impactos socioambientais negativos, por sua vez, torna os parques e as concessões contrários aos objetivos prioritários das UCs. Do mesmo modo, a não consideração de objetivos de gestão de uso público e indicadores mensuráveis de impactos e condições desejáveis de uso, resultam na perda de oportunidades para definir valores e ações de contrapartida necessários para a viabilidade socioambiental da concessão e para a melhoria da qualidade do serviço (Brumatti, 2020; Septanil; Rodrigues; Ranieri, 2023).

Ou seja, as concessões têm dedicado maior preocupação com a eficiência econômica do modelo, em detrimento da transparência e participação (Rodrigues; Abrucio,

2019). Ademais, a ausência de estudos prévios que garantam a viabilidade socioambiental dos projetos não apenas evidencia a falta de alinhamento do planejamento dessas concessões com as melhores práticas indicadas pela literatura internacional, como significa inconformidade com as regulamentações federais estabelecidas pela Instrução Normativa n.º 9 de 13 de julho de 2018 (Septanil; Rodrigues; Ranieri, 2023).

É crucial planejar as concessões levando em conta estudos que projetem cenários de uso turístico e recreativo e seus impactos, o que poderia conferir aos contratos uma maior flexibilidade, especialmente na incorporação de obrigações de readequação dos serviços e de ações de contrapartida. Dessa forma, seria possível atender às demandas emergentes de readequação dos serviços, mitigação de impactos ambientais e socioculturais negativos e ajuste do manejo dos atrativos, promovendo uma gestão mais eficaz das UCs (Brumatti, 2020).

Por outro lado, ainda que os estudos de viabilidade econômica venham sendo priorizados, há casos relatados de que, na prática, a melhoria dos serviços e as opções dentro do parque por si só não são suficientes para impulsionar o turismo local, como prometido. Desde que assumiu a concessão dos parques nacionais Aparados da Serra e da Serra Geral, em 2021, a empresa Urbia Cânions Verdes tem investido em infraestrutura, segurança e serviços de alimentação. Contudo, o secretário de Turismo da cidade de Cambará do Sul (RS), uma das principais portas de entrada do parque, Fabiano Souza, afirma que foi vendida na região a ideia de um retorno econômico rápido, o que não se concretizou (Carvalho, 2023).

> Muito do que foi pensado não aconteceu. Os processos não ocorrem do dia para a noite. Na época da concessão foi vendido um milagre econômico, mas as coisas são muito mais lentas do que pareciam ser, sem contar os problemas econômicos, como o preço dos combustíveis e a inflação, que deixam o turismo das famílias em segundo plano (Carvalho, 2023, s/p).

Segundo Fabiano Souza, as duas principais estradas de acesso ao parque pelo Rio Grande do Sul ainda são de pedra ou terra. Na chegada ao Parque Nacional da Serra Geral, no qual está localizado o cânion Fortaleza, turistas enfrentam oito quilômetros de estrada de pedras. Além disso, a rodovia estadual RS 427, caminho para quem segue de Porto Alegre até a UC, possui um trecho de 12 quilômetros de terra na serra, e a licitação para a execução da obra está parada no Tribunal de Contas do estado desde 1998 (Carvalho, 2023b).

Ou seja, mesmo os estudos de viabilidade econômica priorizados parecem não ser capazes de prever eventuais decréscimos da visitação, ao invés do seu incremento, causando

prejuízos às pessoas que apostam na mudança de cenário pós concessão. Outros casos também precisariam ser estudados, como aquele do Parque Nacional do Pau Brasil, em que o contrato foi caducado após seu descumprimento pela empresa Hope.

10.4 ENTRAVES PARA O CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES DAS UCS

A questão das concessões não deve ser observada apenas pelo viés econômico e da eficiência da visitação promovida através desse modelo. Isso porque, além de sua função básica de conservação ambiental, as UCs desempenham, ou deveriam desempenhar, um importante papel de desenvolvimento local e regional e de oportunidades de lazer e recreação em contato com a natureza e de educação e interpretação ambiental para todas/os.

Contudo, no Parque Nacional da Tijuca, Botelho e Maciel (2018) avaliaram que o espaço de lazer se torna cada vez mais inacessível para a classe média e trabalhadora que frequentava as Paineiras, distanciando-se ainda mais das classes sociais historicamente vulneráveis, tanto em termos da possibilidade de acesso quanto do consumo dos serviços oferecidos por meio da concessão. E que a introdução dos serviços de apoio à visitação no Complexo Paineiras tem diversas implicações para as pessoas frequentadoras: por um lado, instala os serviços e infraestrutura necessários para a visitação, com a qualidade e eficiência típicas das empresas privadas; por outro lado, estabelece uma perspectiva elitista na visitação aos parques nacionais, excluindo historicamente grupos sociais vulneráveis.

A gestão pública de parques nacionais por meio de concessões tende a reduzir a importância do conceito de público, concentrando-se na justificativa da redução dos gastos governamentais e na necessidade do mercado. Apesar de o processo de concessão ser conduzido pelo poder público por meio de licitação, com prazo e fiscalização determinados, o modelo atual fortalece a perspectiva do uso privado dos recursos, incluindo a tarifação, em detrimento do uso coletivo. Isso contribui para a espoliação do espaço e a exclusão de grupos historicamente subalternizados, tanto trabalhadoras/es quanto potenciais visitantes. A tarifação do acesso e de outras atividades de recreação e lazer resulta em exclusão social (Botelho; Maciel, 2018).

Como mencionado anteriormente, no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, Estima *et al.* (2014) constataram que, embora a implementação da concessão tenha gerado benefícios, o aumento do número de visitantes e a introdução de uma taxa adicional relacionada a serviços ambientais, também resultou em conflitos entre as/os agentes sociais e as alterações na dinâmica da economia local, como foi apresentado.

Outra questão inserida no discurso que justifica a concessão privada nos parques nacionais é o objetivo de promover a educação ambiental. Mas, apesar de os projetos incluírem atividades nesse sentido, não foi observada a implementação efetiva desse tipo de serviço voltado para turistas, conforme avalia Brumatti (2020) tanto em entrevistas realizadas com gestoras/es como durante visitas de campo.

As ações das concessionárias são motivadas pela conveniência econômica. Como reflexo disso, em entrevistas a Brumatti (2020), gestoras e gestores do ICMBio revelaram que uma das principais deficiências observadas nas concessões é a falta de alinhamento entre o número de visitantes e os recursos disponibilizados pelas empresas. Um exemplo foi relatado pelo gestor de uma UC concedida à iniciativa privada que, apesar de considerar que houve melhorias com a concessão, indica a limitação do modelo no local:

> A maior falha é o número de visitantes não acompanhar o esforço da concessionária. A gente quase duplicou o número de visitantes e o número de funcionários que faz a gestão da visitação não aumentou. Então é complexo, porque quando o número de pessoas aumenta, aumenta pessoas fora da trilha, aumenta o risco ambiental nos atrativos [...] Por exemplo, tem alguns dias que temos mais de 800 e 900 pessoas naquela praia e uma só pessoa fazendo a gestão dessas pessoas, é desumano com a pessoa e o atendimento é muito ruim. Daí disso, vários problemas: a pessoa que entra no lugar errado sem colete porque não sabia, pessoa que se queima e diz que não foi avisada, a pessoa que está pisando no coral e não sabia que não podia. Então tem problemas que vem do excesso de pessoas que não acompanhou o número de pessoas para fazer o monitoramento (Brumatti, 2020, p. 238-239).

Isto é, mesmo com o aumento no fluxo de visitantes, a quantidade de funcionárias/os permaneceu inalterada, o que impacta diretamente na saúde ambiental das áreas e também na qualidade da experiência da visitação.

Além disso, as empresas estão mais focadas em lucrar do que em priorizar a conservação ambiental. Isso é evidenciado pela falta de iniciativa em questões como a interdição de acessos quando necessário e a ausência de relatórios sobre incidentes, comprometendo a responsabilidade ambiental. As empresas geralmente não impõem dificuldades em cumprir as obrigações mais operacionais, especialmente aquelas que resultam em retornos financeiros imediatos. No entanto, quando se trata de ações relacionadas a contrapartidas ou que não geram tanto retorno financeiro, há uma tendência por parte dos concessionários em adiar a implementação ou reduzir sua amplitude (Brumatti, 2020):

> Onde eles têm ganho econômico não há necessidades de cobrança, mas onde não ganham há necessidade de maior cobrança. [...] O controle de flora foi pensado para a ilha, mas daí eles disseram que fariam somente no parque, porque de fato não estava claro no contrato. Daí agora querem fazer somente nas trilhas porque alegam que está escrito "área concessionada", mas a concessão não é da área, é do serviço (Brumatti, 2020, p. 239).

Outro problema é a postura das empresas privadas em adiar investimentos, especialmente quando se trata de projetos mais caros e complexos, como a construção de centros de visitantes. Além disso, as empresas frequentemente deixam de cumprir ações além do estritamente estipulado nos contratos, mas também de executar cláusulas contratuais, como no desenvolvimento de programas de educação ambiental, contratação de pessoas das comunidades locais, realização de capacitações e avaliação da satisfação de visitantes. Essa falta de comprometimento em prestar esses serviços prejudica os objetivos de conservação estabelecidos para as áreas concedidas (Brumatti, 2020).

Aqui fica evidente a contradição da conservação neoliberal incentivando um aumento ilimitado de turistas. O crescimento do fluxo de visitantes gera mais impactos no meio, além de comprometer também a qualidade da visitação quando há um número grande de pessoas no mesmo local. Mas, se a empresa concessionária obtém seu lucro justamente na equação entre o incremento da demanda e a diminuição de seus custos, é de se esperar que ela mantenha o menor custo possível, seja no reduzido número de funcionários ou ao adiar tanto quanto possível a implantação das infraestruturas adequadas, entre outras possibilidades.

Faz-se preponderante ressaltar que, se o foco na conservação for perdido na elaboração do contrato, há o risco de comprometer os atributos ambientais. Nesse contexto, o surgimento de novos atores nas UCs sem projetos bem estruturados representa um sério risco de gestão inadequada, podendo conduzir a administração das áreas protegidas como se fossem simples aeroportos, dada a experiência anterior de algumas empresas. Isso poderia resultar na perda do objetivo final da concessão, que não é apenas promover a visitação, mas um meio para a conservação ambiental.

10.5 UTILIZAÇÃO DA IMAGEM DAS UCS E DO ICMBIO PARA A PROPAGANDA DE EMPRESAS PRIVADAS

É preponderante considerar que imagens de parque nacional, da gestão do ICMBio e das concessionárias estão sendo passadas para o público em geral. Como constatado no

caso de Fernando de Noronha, ao ingressar no *site* do parque, não se sabe ao certo se é uma página do órgão público ou da empresa, muito menos o que cada instituição tem como responsabilidade na UC. No mesmo sentido, há que se prezar pela veridicidade de informações repassadas, inclusive nos materiais veiculados pelas empresas a respeito. No *site* do Grupo Cataratas, por exemplo, existe um *link* intitulado "Nossos atrativos" que apresenta informações sobre as concessões e podem confundir quem as acessa se, de fato, aqueles parques são públicos ou privados (FIGURA 33).

A empresa não usa a expressão "parque nacional", mas nomes que remetem a estes. Por exemplo: Paineiras Corcovado, referindo-se ao Parque Nacional da Tijuca; Cataratas do Iguaçu, nome do principal atrativo e que batiza também o Parque Nacional do Iguaçu; e Econoronha, que menciona a concessão do Parque Nacional de Fernando de Noronha. De todo modo, em todos os três são utilizadas imagens dos parques para a publicidade privada.

FIGURA 33 - *SITE* NA INTERNET DO GRUPO CATARATAS S.A APRESENTANDO PAISAGENS DOS PARQUES CONCEDIDOS COMO SEUS ATRATIVOS

FONTE: Grupo Cataratas S.A. (2024b, s/p).

No caso da Parquetur (2024, s/p), esta expõe em sua página a lista de "parques concessionados", deixando mais evidente que se trata de uma transação comercial, mas utilizando as logomarcas oficiais das UCs na propaganda. E, ao mesmo tempo, inclui uma barra de logomarcas de "parceiros", que inclui o ICMBio, a Fundação Florestal de São Paulo e o Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais, já que, além de parques nacionais, a empresa administra concessões em parques estaduais de ambos os estados.

Ainda que haja a autorização contratual para as empresas utilizarem tais imagens e marcas, há que se refletir sobre a mensagem que está sendo passada dessa forma e o quanto está se sobressaindo a empresa em detrimento dos bens e gestão públicos.

10.6 MASSIFICAÇÃO DO TURISMO, FALHAS NA FISCALIZAÇÃO E NO MONITORAMENTO DAS CONCESSÕES

Ao considerar a estrutura do modelo de concessões, sua abordagem na gestão do turismo, as/os principais agentes envolvidas/os, os serviços oferecidos e a viabilidade que depende de um grande fluxo de visitantes ou da expansão do mercado, percebe-se uma tendência em direção ao turismo de massa. Contraditoriamente, o discurso do modelo proposto é a promoção do ecoturismo em UCs. Mas o ecoturismo e o desenvolvimento sustentável do turismo demandam instituições e organizações eficientes, investimentos públicos na conservação, ações para reduzir desigualdades, promoção e valorização da cultura e dos produtos locais, controle sobre o consumo e a produção, entre outros aspectos. Portanto, não é adequado atribuir sustentabilidade ao atual modelo de concessões nos parques nacionais (Brumatti, 2020).

É necessário destacar que o turismo em áreas naturais não pressupõe uma atividade ecoturística. Portanto, pode ser tanto ou mais prejudicial à área protegida uma vez que é vendida como ecológica, mas sem atender às prerrogativas que este segmento turístico exige: mínimo impacto, educação e interpretação ambiental, geração de benefícios às comunidades locais e valorização da cultura. Sem a devida orientação e controle da gestão da UC e/ou da concessionária, turistas em excesso e com condutas inadequadas em ambientes frágeis podem causar sérios impactos (Secretariado..., 2004, 2007, 2015).

Nesse sentido, a CGU (2019) recomenda que o ICMBio aprimore e coloque em prática mecanismos eficazes de monitoramento, acompanhamento e controle das visitas realizadas nas UCs. Isso é crucial para mitigar os riscos associados à fragilidade do atual sistema de controle de visitação.

A gestão dos parques e das UCs, de modo geral, enfrenta desafios significativos, destacando-se a escassez de recursos para realizar vistorias, implementar concessões e outras tarefas essenciais. Na prática, a capacidade do ICMBio de monitorar e gerir os contratos não é adequada, especialmente em áreas com alta demanda de visitação. Já as concessionárias estão em vantagem, pois são grandes empresas com amplo suporte jurídico e humano, resultando em uma disparidade de capacidades organizacionais (Brumatti, 2020).

Neste contexto, de acordo com Grandelle (2019), o procurador da República e coordenador do Grupo de Trabalho de Unidades de Conservação do MPF, Leandro Mitidieri, argumenta o seguinte:

> A concessão de algumas unidades de conservação com apelo turístico não é a solução para o problema geral. Em todo o país, as áreas protegidas são extremamente problemáticas, porque não foram implementadas de fato. O ICMBio precisa de mais servidores. Na atual situação, a fiscalização parece fictícia, e o Brasil descumpre acordos internacionais sobre temas como preservar a diversidade biológica e combater a poluição atmosférica (Grandelle, 2019, s/p).

O papel do ICMBio como articulador e supervisor das relações entre os concessionários, usuários e demais atores é delineado pela IN 09/2018, que estabelece a responsabilidade do instituto em monitorar a qualidade dos serviços prestados aos usuários das UCs. O fiscal técnico do contrato, geralmente a/o chefe da unidade em que o contrato é executado, é encarregada/o de acompanhar o atendimento às/aos visitantes, a qualidade dos serviços e a satisfação das pessoas usuárias. No entanto, análises realizadas pela CGU (2019) dos contratos de concessão do Parque Nacional Pau Brasil (BA) e do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO) revelaram lacunas na definição do papel do ICMBio como intermediador dos interesses das/os usuárias/os perante as concessionárias.

Mas o instituto deixa a critério dos concessionários a escolha da metodologia, o que muitas vezes resulta em informações superficiais. Um exemplo disso é apontado pelo gestor do Parque Nacional da Tijuca (RJ), o qual observa que o alto grau de satisfação das/os visitantes não corresponde à baixa qualidade dos equipamentos turísticos oferecidos, tornando esse indicador insuficiente para avaliar adequadamente a concessão. Há então dificuldade na validação das pesquisas de satisfação, já que as/os turistas tendem a sair satisfeitos, mas podem não ter uma avaliação crítica dos serviços ou não estarem preocupadas/os com eventuais faltas. Portanto, as/os gestoras/es concordam que os métodos utilizados pelas concessionárias são insuficientes para avaliar os resultados, porém não têm clareza sobre como aprimorar o monitoramento (Brumatti, 2020).

Adicionalmente, embora os contratos exijam que as concessionárias realizem pesquisas de satisfação, não há disposições claras sobre como o ICMBio deve agir quando constatada a insatisfação das/os visitantes. O instituto esclareceu que, nesses casos, acionará a concessionária para buscar melhorias e, se necessário, aplicará penalidades. Ainda, há inconsistências entre os contratos, como a falta de um sistema de atendimento às pessoas visitantes no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros GO). Diante disso, a CGU recomendou que o ICMBio aprimore suas atribuições contratuais para supervisionar os

serviços prestados e garantir os direitos das/os usuárias/os, além de considerar a inclusão de cláusulas sobre o sistema de atendimento a visitantes em todos os contratos (CGU, 2019).

O monitoramento do ICMBio é ineficaz também devido à falta de direção clara sobre o que realmente se pretende avaliar (Brumatti, 2020). Diante desta questão, o ICMBio afirmou que vinha discutindo práticas de monitoramento de contratos e em processo de contratação de consultoria para desenvolver um manual para tanto. Após a conclusão deste manual, está planejada a capacitação das/os servidores para realizar o monitoramento contratual. Portanto, não é possível afirmar que as/os servidores designados possuem a capacitação técnica necessária para suas atribuições até o momento (CGU, 2019).

O monitoramento, portanto, representa um dos maiores desafios enfrentados, devido à escassez de equipe e à dificuldade de acompanhar diariamente o que ocorre nos parques. Na visão dos próprios gestoras e gestores, é essencial sair da abordagem operacional e adotar uma visão mais estratégica para a gestão. Também opinam que é evidente a necessidade de implementação de mecanismos mais claros de controle das concessões para garantir que os valores e objetivos do ICMBio sejam efetivamente cumpridos. Uma questão importante levantada é se as pessoas visitantes compreendem o papel do ICMBio e a importância dos parques nacionais na conservação ambiental a partir de sua visita à UC, e se essa compreensão afeta sua atitude em relação à conservação (Brumatti, 2020). No Parque Nacional de Fernando de Noronha (PE), por exemplo, mesmo após o início da operação dos serviços pela concessionária, ainda persiste a falta de compreensão sobre o propósito da concessão, sendo frequentemente interpretada como privatização do patrimônio público (Estima *et al.*, 2014).

Além dos estudos prévios de viabilidade serem necessários, também é fundamental que as avaliações dos aspectos sociais, ambientais, culturais, econômicos, entre outros, ocorram em todos os estágios do desenvolvimento das concessões, desde o seu planejamento e ao longo de sua implementação, incluindo o monitoramento contínuo dos impactos das atividades, a fim de verificar se estão dentro dos limites aceitáveis e alcançando os melhores resultados possíveis (Septanil; Rodrigues; Ranieri, 2023).

Também nesse sentido, é necessário reconhecer as falhas existentes, especialmente no que diz respeito ao monitoramento dos contratos por parte do ICMBio. Essa negligência pode comprometer seriamente os objetivos estabelecidos para as concessões (Brumatti, 2020). E, no que diz respeito ao monitoramento das visitas às UCs, o principal efeito negativo é a falta de informações qualificadas para avaliar e ordenar o uso público, mensurar seu impacto econômico e gerenciar os riscos associados (CGU, 2019; TCU,

2021). De modo geral, o monitoramento da qualidade da concessão e da visitação em si enfrenta desafios sem as equipes necessárias dedicadas e demais recursos como equipamentos.

10.7 FORMAÇÃO DE OLIGOPÓLIO E EMPECILHO ÀS PEQUENAS INICIATIVAS ECONÔMICAS

O programa de concessões tem propiciado a constituição de oligopólios, com poucas empresas atuando no mercado de parques e revezando-se como vencedoras nos leilões para as concessões. Tal situação pode implicar prejuízos em termos de desenvolvimento de novos produtos e serviços, bem como estabelecer um cenário de competição limitada, o que diminui a capacidade de escolha do Estado no que concerne à seleção de propostas que incluam maiores obrigações ambientais e sociais, por exemplo (Brumatti, 2020).

Embora o processo de licitação seja público e inclua audiências públicas para contribuir para a elaboração do projeto básico e incorporar os interesses das comunidades ou grupos locais, e gere empregos, o modelo privilegia a participação de grandes empresas, que, por vezes, não se comprometem com ações voltadas para o desenvolvimento local. Embora as concessões representem meios para a criação de empregos formais, uma vez que as empresas devem respeitar as leis trabalhistas, elas geralmente envolvem um nível limitado a moderado de participação das comunidades locais. Além disso, a qualificação da geração de emprego e renda não deve ser limitada a um indicador quantitativo (Brumatti, 2020).

De todo modo, cabe à concessão incluir ou não a mão-de-obra local e, na medida que a empresa passa a oferecer um rol de serviços, as comunidades ficam impedidas de desenvolver suas próprias atividades de apoio à visitação. Nesse sentido, Botelho e Maciel (2019) destacam como o complexo Paineiras na Tijuca está se tornando cada vez mais inacessível para as classes sociais vulneráveis, tanto em termos de possibilidade de oferecer serviços, quanto em termos da capacidade de consumir os serviços vendidos pela concessão.

Portanto, é necessário ponderar sobre a ética que orienta o fornecimento de serviços nos parques nacionais. Além das preocupações ambientais, que suscitam a discussão sobre a predominância do mercado em detrimento da conservação da natureza, há também considerações socioeconômicas a serem feitas, especialmente no que diz respeito à inclusão de agentes locais na prestação de serviços. Seria crucial promover a participação de

cooperativas, micro e pequenas empresas, visando fortalecer a economia local e aprimorar a cadeia produtiva regional (Rodrigues; Godoy, 2013).

Além disso, há fragilidade no uso dos valores de outorga, que não são direcionados para projetos de conservação. À luz dos resultados de sua pesquisa, Brumatti (2020) considera questionável a afirmação de que as concessões são uma alternativa financeira e economicamente viável para a gestão turística nos parques nacionais. Isso se deve ao fato de o país enfrentar uma série de dificuldades na gestão destas outorgas, associadas a problemas fundiários, reinvestimento insuficiente para a proteção ambiental, questões de direitos relacionados ao uso dos recursos naturais, legitimidade dos espaços de governança, estruturas de poder e exclusão econômica e social.

Mesmo reconhecendo a capacidade da iniciativa privada para gerenciar certos serviços, diversos atores destacam que os parques nacionais enfrentam riscos quando o ICMBio, responsável por sua gestão, está enfraquecido devido à falta de investimento em pessoal, entre outros aspectos. Como o governo é encarregado de fiscalizar o cumprimento dos contratos com os concessionários e garantir a conservação ambiental, a falta de estrutura pode comprometer a manutenção adequada das UCs. Além disso, há preocupações quanto à possibilidade de perda de transparência e controle social sobre os parques por parte de alguns setores da sociedade civil.

Com base nos resultados levantados na pesquisa, é possível relacionar os argumentos contidos nos diferentes discursos a favor do atual modelo de concessões nos parques nacionais a uma série de resultados e questionamentos ao programa e a seus projetos identificados (QUADRO 28).

QUADRO 28 - ARGUMENTOS NOS DISCURSOS EM DEFESA DAS CONCESSÕES PRIVADAS NOS PARQUES NACIONAIS *VERSUS* RESULTADOS E QUESTIONAMENTOS

Argumentos a favor das concessões	**Resultados e questionamentos às concessões**	
Fortalecimento do ICMBio e do Snuc Indisponibilidade de competência no ICMBio para a exploração econômica da atividade turística nas UCs, seu papel é na gestão dos contratos	Deficiências na governança e coordenação institucional	▪ Ausência de delineamento estratégico ▪ Deficiências de governança ▪ Indefinição de competências e coordenação ▪ Ausência de marco regulatório e estratégico ▪ Ausência de estratégia nacional e diretrizes integradas
	Falta de planejamento estratégico	▪ Falta de definição de objetivos, metas e indicadores
	Sucateamento dos órgãos ambientais	▪ Escassez de recursos humanos e capacitação inadequada ▪ Capacidade organizacional e recursos insuficientes ▪ Aumento da dependência de investimentos privados
	Irregularidades em UCs concedidas	▪ Falta de regularização fundiária ▪ Planos de manejo desatualizados
	Não reinvestimento de recursos para a conservação	▪ Os recursos advindos das concessões não custeiam as UCs
	Monitoramento da execução de contratos deficiente	▪ Fiscalização e monitoramento inadequados ▪ Pesquisas de satisfação de visitantes não realizadas ou superficiais, com informações questionáveis
Promoção do turismo ecológico, da educação e da interpretação ambiental	Promoção do turismo de massa Elitização do turismo	▪ Tendência ao turismo de massa e contradição com o turismo ecológico, compatível com os objetivos dos parques nacionais ▪ Encarecimento do uso público nas unidades e dos serviços turísticos no entorno ▪ Desigualdade de acesso e exclusão social nos parques nacionais concedidos ▪ Interpretação e educação ambiental insatisfatória
Desenvolvimento local e regional a partir das concessões	Baixa participação social	▪ Preferência por concessões, inviabilizando a participação de pequenas/os empreendedoras/es locais na gestão do uso público ▪ Não discussão do programa de concessões com a sociedade ▪ Ausência de consultas prévias, livres e informadas a comunidades tradicionais

Continua

Conclusão

Argumentos a favor das concessões	Resultados e questionamentos às concessões	
Desenvolvimento local e regional a partir das concessões	Impactos socioambientais	▪ Falta de análise prévia socioambiental e monitoramento dos impactos ▪ Ênfase na viabilidade econômica em detrimento de impactos socioambientais, da transparência e da participação ▪ Oligopolização e limitação da competição, gerando privilégio a grandes e poucas empresas ▪ Impedimentos financeiros do modelo a pequenas e médias empresas, associações e cooperativas locais para a participação nas concorrências ▪ Competição com iniciativas locais ▪ Melhoria de serviços e opções apenas nos parques são insuficientes para impulsionar o turismo local/regional
Parceria entre a iniciativa privada e o poder público para a conservação, o turismo e o desenvolvimento	Comprometimento questionável das empresas concessionárias	▪ Falta de comprometimento das empresas concessionárias com a conservação para além do lucro e do estritamente interpretado nos contratos ▪ Pouca ou nenhuma participação das comunidades locais nas concessões
Expertise da iniciativa privada para a gestão do turismo nas UCs	Empresas sem experiência ao entrarem no "mercado de parques", dificuldades na execução dos contratos, concessionárias com atuações duvidosas	▪ Ausência de experiência em uso público em parques por parte das empresas concessionárias ao assumirem seus primeiros contratos ▪ Formalização de diversas empresas e consórcios para entrar no mercado de parques ▪ Empresas concessionárias provêm de áreas como construção civil, recursos humanos e concessão de rodovias e aeroportos ▪ Poucas empresas participam do mercado de concessões em parques, caracterizando um oligopólio ▪ Diferentes certames tiveram concorrência nula ou apenas uma proposta apresentada ▪ Há empresas concessionárias envolvidas em sérias questões judiciais, em esquemas de corrupção ou caracterizando conflito de interesses ▪ Diferentes contratos apresentaram problemas, e foram caducados ou repassados a outra empresa, por exemplo

FONTE: A autora (2024).

11 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A criação dos parques nacionais, entre outras UCs de proteção integral, em sua origem, está associada ao "culto ao mundo selvagem" (Martínez Alier, 2012). No entanto, apesar dessa corrente ser contra o crescimento populacional e econômico, não faz as devidas críticas ao sistema hegemônico capitalista que levam à necessidade de se protegerem determinados espaços, não se atém aos prejuízos da acumulação por espoliação de indústrias, da intensa urbanização, do consumismo e sua geração de resíduos e lixo, por exemplo. Mas se volta à intenção de criar ilhas de conservação que, em muitas categorias de UC, impede usos de menor impacto e tradicionais, como aqueles de comunidades quilombolas, indígenas, de pequena agricultura e pesca. O viés da natureza intocada (Diegues, 1998) é, portanto, seletivo contra quais classes se posiciona. Agrava, assim, as inúmeras situações de injustiça ambiental desde a instituição das UCs devido à espoliação de imensas áreas transformadas em parques e impedindo a reprodução social de diversas comunidades sob um discurso de proteção ambiental.

Porém, ao longo do histórico conservacionista, a pressão pelo crescimento econômico e a ilimitada necessidade capitalista de novas áreas para proporcionar sua acumulação voltaram-se também aos parques, exigindo que estes fossem abertos à visitação e ao turismo, como é previsto na legislação. Mas que, além disso, permitisse a exploração privada também desde o interior dessas UCs, e não mais apenas no seu entorno. Assim, desde a década de 1990, em um cenário globalizado de liberalização econômica, os parques brasileiros vêm igualmente sendo espoliados para proporcionar o acúmulo capitalista via conservação da natureza, por mais contraditório que tal equação possa se configurar.

Ou seja, se injustos em sua instituição, os parques nacionais, quando poderiam beneficiar comunidades locais na exploração econômica de serviços de apoio ao uso público em seu interior e entorno, novamente vêm promovendo injustiças ao privilegiar grandes empresas privadas com o modelo adotado. O programa nacional de concessões turísticas não visa beneficiar pequenas e médias empresas, cooperativas e pessoas autônomas nessa exploração comercial. Talvez por que seja mais trabalhoso administrar mais e pequenos negócios. Talvez pelo interesse nos altos valores auferidos com a venda do direito de uso desses bens públicos para tais grandes empresas.

Em sua atual fase de abertura ao capital, tanto nacional como estrangeiro, a criação e gestão dos parques nacionais está cada vez mais se aproximando da corrente ambientalista prevalecente do credo da ecoeficiência (Martínez Alier, 2012): cuidar do meio ambiente

enquanto desoneram-se os cofres públicos e ainda se arrecadam recursos para estes.

Porém, ao longo das distintas fases do programa de concessões em parques nacionais no Brasil, foram observados conflitos com as comunidades locais e governos regionais por falta de transparência, de diálogo e participação nos processos, discordância das propostas e tomada de decisão "de cima para baixo". Ademais, foram privilegiados estudos de viabilidade econômica em detrimento dos estudos de impactos socioambientais. A avaliação da implementação e o monitoramento dos resultados das concessões executadas igualmente estão aquém do nível de eficácia demandado. E, quando há resultados, estes não estão amplamente divulgados e discutidos com a sociedade.

Problemas em contratos foram identificados sem que o ICMBio publicizasse os casos, como que pretendendo encobrir as falhas para não estimular as opiniões contrárias ao modelo. Aliás, algumas destas oposições foram constatadas desde o início das concessões e entre diferentes agentes da sociedade: governos locais, estaduais, ONGs, conselhos comunitários, comunidades tradicionais e academia, entre outros. Mas, em seu histórico, o programa não foi satisfatoriamente aberto à discussão e às contribuições de tais agentes.

É evidente que há diferenças entre as distintas fases deste programa, ainda que o sentido seja o da conformação da política ambiental nacional de conservação a favor da acumulação por espoliação, a despeito das inúmeras injustiças ambientais preexistentes e consequentes.

Nos anos 1990, a pressão do empresariado para abertura dos parques ao uso público para fomentar a economia regional forçou os órgãos ambientais a pensarem em estratégias para tanto. E a saída, desde então, foi associar-se à iniciativa privada para que ela desempenhasse este papel que o Estado se dizia incapaz de executar por não ter recursos suficientes, sejam econômicos, humanos ou mesmo de competência, alegando não ser sua tarefa executar atividades relativas à visitação dos parques nacionais, a exemplo da cobrança de ingressos. Essa opção seguiu uma lógica neoliberal observada em toda a economia no país, dadas as crescentes privatizações efetuadas desde então. Assim, em 1998 foi concedido primeiramente o Parque Nacional do Iguaçu (PR), dado o volume de renda auferida com o turismo no local.

A partir dos anos 2000, o Estado, em seus diferentes governos, procedeu à estruturação do programa de concessões. Internamente, em 2007, foi criado o ICMBio, uma autarquia dedicada à gestão do Snuc. Posteriormente, enquanto o próprio órgão se organizava, foi buscando uma metodologia para dar escala às concessões. Isso envolveu o estabelecimento de critérios para a priorização das UCs, a elaboração dos planos de manejo

e estudos de viabilidade econômica. Em algumas fases tentou-se estruturar minimamente as UCs, mas dada a extensão das áreas, o número de unidades e os parcos recursos disponíveis, não houve investimento suficiente. Assim, paulatinamente, foram sendo concedidos outros parques, entre acertos e erros, já que o órgão não detinha a capacitação técnica também para o planejamento e a execução do programa. No entanto, percebe-se que havia uma preocupação em desenvolver o uso público de parques das diferentes regiões brasileiras, um intuito mais legítimo de abertura das áreas à visitação aliada de sua conservação.

A partir de 2011, a criação do Instituto Semeia, uma organização privada sem fins lucrativos, mas relacionada a grandes empresas, como a Natura, e ao fundo de investimentos Anima, contribuiu para cimentar o caminho que se seguiria nas políticas públicas voltadas às UCs. O instituto patrocinou estudos, intercâmbios, veiculou inúmeras notícias na grande mídia alardeando os milhões de reais perdidos com o não aproveitamento do turismo nos parques do Brasil. Assim, seu esforço se deu para que houvesse uma mudança de mentalidade a respeito e, consequentemente, a instituição de políticas públicas voltadas às concessões em parques nacionais, mas também naqueles municipais e estaduais.

De 2014 em diante, o PAPP contribuiu em muito para a organização dos passos a serem dados à abertura dos caminhos para a esperada escala nas concessões. Diversos estudos em diferentes regiões foram elaborados ao mesmo tempo, contando com recursos financeiros e técnicos externos ao ICMBio.

Porém, alguns contratempos nos planos de concessões, como as denúncias ao TCU, barraram o processo momentaneamente. Ainda assim, o impasse no caso da concessão do Parque Nacional de Brasília (DF), em 2017, serviu para organizar uma verdadeira força tarefa no intento de resolver de vez o problema da ausência da legislação adequada às concessões. Desse modo, a neoliberalização da conservação agregou o legislativo ao executivo, o caso foi analisado por muitas áreas do governo e uma solução paliativa, mas resolutiva, foi encontrada, com a modificação da lei que institui o ICMBio. Ou seja, às pressas, para avançar apenas no número de projetos implementados, e não na estruturação de um programa em discussão ampla sobre a melhor política pública para a realidade brasileira, considerando todo o seu contexto social e ambiental diverso.

Na sequência, em 2019, os resultados de anos de trabalho técnico, ainda que não considerado adequado o suficiente, caiu nas mãos do governo Bolsonaro, que assumidamente via a questão ambiental como um empecilho aos seus planos agressivos ao meio ambiente, e visava “livrar-se do problema ambiental” que as UCs representavam em sua concepção. Assim, um modelo extremamente focado no aspecto econômico foi

desenvolvido e, às "baciadas", as UCs foram qualificadas no PPI e no Plano Nacional de Desestatização. Ao invés da pandemia de Covid-19 ser motivo de cautela, já que não se podiam realizar reuniões públicas presenciais, por exemplo, ela foi utilizada como estratégia para que o programa se expandisse tanto quanto possível. Ao mesmo tempo e atendendo aos mesmos objetivos, todo o sistema ambiental federal foi desmantelado e enfraquecido, gerando graves resultados e grandes preocupações com os seus desdobramentos.

Com a mudança de governo, em 2023, a lista do PPI foi revista e todas as UCs foram excluídas do Plano Nacional de Desestatização, indicando uma nova postura na gestão atual, maior ponderação no âmbito do programa de concessões nas UCs federais e a abertura a outras possibilidades de parcerias nos parques nacionais. Porém, o modelo herdado do governo anterior não foi totalmente descartado e dois parques nacionais foram leiloados no começo de 2024: o Parque Nacional de Jericoacoara (CE) e o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT).

Dessa maneira, o credo da ecoeficiência (Martínez Alier, 2012) segue em voga. E, diante das inúmeras ameaças ao meio ambiente e do descaso dos sucessivos governos com os parques nacionais, mesmo que uns tenham sido mais agressivos que outros, diferentes agentes passaram a acreditar e/ou a defender que a melhor solução para salvar os parques é, de fato, vendê-los ao capital (McAfee, 1997).

Ao longo do histórico, observou-se que o movimento pela justiça ambiental se fez presente, tanto a favor da criação de UCs, quanto em protesto contrário à sua sistemática privatização. O interesse se voltou tanto à própria subsistência, garantindo o direito de pessoas locais a explorarem o turismo, como também à conservação da paisagem e dos recursos naturais em si. De todo modo, na disputa entre os mais ricos contra os mais pobres, as desigualdades no poder e nas condições para lutar seguem favorecendo os primeiros.

Como visto no caso de Jericoacoara, as áreas podem passar a ser protegidas, de forma tão contraditória, justamente para propiciar o acúmulo por espoliação. Ali, pode-se afirmar que a neoliberalização da conservação se deu desde a instituição da APA, e, posteriormente, na criação do parque, em 2002 e em sua redefinição de limites em 2007, contribuindo ainda mais para a valorização dos imóveis e do crescimento do turismo. Mas a UC não foi implementada devidamente e a área do parque vem sendo degradada, assim como o seu entorno.

Em Jericoacoara, como em Fernando de Noronha, fica evidente a falácia do discurso capitalista que homogeneíza a pauta socioambiental e afirma que os benefícios são distribuídos por igual, e que os danos ambientais resultam e impactam igualmente todas as

pessoas e grupos sociais. A desigualdade ambiental (Coletivo, 2012) descrita em Jericoacoara permite compreender como aquele espaço não vem sendo compartilhado igualitariamente, bem como os benefícios do crescimento do turismo estão sendo privatizados. Enquanto isso, os impactos negativos do modelo estão sendo socializados, como é a escassez de água, o processo de erosão da Duna do Pôr do Sol e, consequentemente, a erosão marinha que atinge a vila. O que ocorre é que as grandes empresas instaladas têm mais recursos para lidar com estas questões e também podem mais facilmente se deslocar para outros destinos a serem espoliados. Já a maioria da população, não.

Em Fernando de Noronha, o parque se manteve mais conservado a partir da concessão à iniciativa privada. Mas o modelo predatório do desenvolvimento do turismo também não foi impedido: no entorno imediato da UC há inúmeros impactos socioambientais. Na área do parque são identificados resultados como alteração da paisagem, demanda turística maior que a capacidade de gestão e de carga da unidade e, ao mesmo tempo, a exclusão de grande parcela da população brasileira que não consegue custear a visita ao local, entre outros.

Os dois destinos, de fato, são avaliados como caros e de turismo de massa, apesar de terem como principal atrativo um parque nacional, contrariando o predito na legislação ambiental e no discurso do turismo sustentável. A falsa imagem de que todas as pessoas têm igual acesso às UCs e aos benefícios do turismo está verificada em ambos os casos. Além disso, as concessões foram planejadas e implementadas sem discussão pública adequada dos projetos, e seu monitoramento e avaliação não envolvem a participação e o controle social em nível satisfatório ou nem mesmo o faz.

Dessa maneira, observa-se que o programa de concessões em parques nacionais vem sendo imposto “de cima para baixo”, sem a adequada governança e com mínima participação social, ao mesmo tempo que provoca inúmeros impactos socioambientais que afetam o bem-estar social. Para tanto, vem sendo eliminada a dimensão política da questão socioambiental (Coletivo, 2012). Problemas como a poluição, a degradação ambiental, a especulação imobiliária em áreas protegidas, a politicagem, a mudança de legislação para atender interesses privados, a negociação de bens públicos a favor de uma privatização sistemática e tantos outros aspectos são percebidos, mas vão sendo naturalizados. Paulatinamente, há cada vez mais cessão das áreas coletivas e públicas aos interesses privados.

Diferentes estratégias e táticas voltadas à despolitização da pauta ambiental para que não haja reflexão e discussão pública a respeito dos usos do meio ambiente e das causas primordiais da sua degradação (Coletivo, 2012) foram identificadas ao longo do histórico e diante dos resultados do programa de concessões e seus projetos:

Desinformação a respeito dos projetos de desenvolvimento e seus impactos: o programa de concessões e os seus projetos foram pensados hierarquicamente, sem que a população soubesse ou participasse dos processos adequadamente.

Disseminação de técnicas de resolução de conflitos caso a caso para dificultar o entendimento da lógica global do sistema capitalista: apesar de sucessivas listas de UCs a serem concedidas ao longo do processo, a discussão em si e a resolução dos conflitos se deu caso a caso, no âmbito dos próprios parques, sem que em nenhuma situação a oposição das comunidades fosse capaz de realmente impedir a concessão planejada.

Desenvolvimento de uma paraciência etnocêntrica dos "impactos ambientais", que desconhece a perspectiva diferenciada dos atingidos pelos projetos de desenvolvimento: neste caso, nem mesmo foram elaborados estudos de impactos socioambientais, demonstrando o desinteresse na questão e muito menos na perspectiva das pessoas afetadas pelos projetos.

Disseminação de estratégias ditas de "não mercado", através das quais as grandes corporações ocupam funções tradicionais do Estado no fornecimento de serviços públicos, neutralizando a capacidade crítica das populações locais: no programa de concessões, essa estratégia se funde com o próprio objeto: as empresas e consórcios estão, de fato, assumindo o papel do Estado na conservação, na implantação e no desenvolvimento do uso público nos parques.

Ainda assim, ocorre a neutralização da crítica social, já que o discurso proferido é de que o Estado não tem recursos ou capacidade de gerir as áreas sem o investimento privado, e impactos negativos já são constatados nas áreas protegidas e seus entornos.

Também não são apresentadas alternativas e possibilidades de evitar o processo, convencendo-se as comunidades e os governos locais na base da oferta de benefícios adicionais. Por exemplo, em Jericoacoara a tática foi efetivada dividindo-se o valor da outorga variável com o estado do Ceará e o município de Jijoca de Jericoacoara. Assim, além de executar o papel do governo federal, a concessão futura destinará parte dos lucros para efetivar políticas públicas de interesse e responsabilidade das demais esferas administrativas.

Pressões pela flexibilização das normas ambientais tratadas como entraves à competição econômica: tais pressões foram observadas desde o nível local até o nacional. Em Jericoacoara, para além da concessão, mas no âmbito da conservação neoliberal, houve a criação, a mudança de categoria e a revogação da criação de UCs. Além disso, o próprio plano de manejo do parque nacional foi ajustado ao projeto de concessão, e não o contrário, como prevê a legislação.

Também se deu a regularização fundiária e a alteração nos padrões construtivos no município de Jijoca como um todo para atender os interesses de especuladoras/es imobiliárias/os e turísticas/os. A própria criação do município pode estar atrelada a esses interesses, o que não foi possível aprofundar nesta pesquisa por fugir de seu escopo.

Em nível federal, a legislação foi igualmente alterada para se adequar aos intuitos da neoliberalização da conservação, e o próprio ICMBio estruturou-se internamente e vem promovendo capacitações de servidoras/es para melhorar a gestão do programa e dos contratos.

Dessa maneira, a mercantilização dos parques, bens de não mercado, está se efetivando por processos extraeconômicos voltados à sua apropriação privada. Primeiramente, os direitos a territórios, alguns comunais, passaram a ser parques nacionais e, logo, de direito do Estado. Na fase atual, enquanto bens públicos, estes parques estão passando ao direito exclusivo para a exploração de serviços turísticos por empresas privadas (Harvey, 2004; Coletivo, 2012), efetivando-se uma privatização sistemática dos territórios.

Como parte de sua expansão, o capital está se apropriando dos parques nacionais como nova oportunidade lucrativa. Para tanto, as UCs estão sendo incentivadas a se abrir ao comércio e a possibilitar investimentos rentáveis do capital (Harvey, 2004). Assim, a estratégia da acumulação por espoliação está se valendo da conservação neoliberal para a exploração de ativos públicos e avança na privatização de espaços, direitos e usos, mesmo que de forma limitada e controlada, dos parques nacionais. Para tanto, o Estado, detentor do monopólio sobre a capacidade de definir e impor o que é legal, vem cumprindo o seu papel de garantir e otimizar a acumulação de capital (Harvey, 2004; Foladori; Melazzi, 2009; 2019).

Resulta que a criação do mercado "parques" e sua abertura não está promovendo o bem-estar de todas as pessoas por igual, como constatado em Noronha e como tende a se manter desigual em Jericoacoara. Ao contrário, a política em questão agrava os níveis dessa desigualdade social (Harvey, 2004).

Na medida em que as ditas parcerias no formato de concessão de serviços de apoio ao uso público ocorrem apenas quando há viabilidade econômica proveniente do fluxo e do gasto de visitantes, existe uma ação combinada entre o setor público e o privado para que as UCs mais atrativas e visitadas não apenas gerem lucros e investimentos para garantir sua autossustentabilidade, mas para "[...] financiar todo o sistema de áreas protegidas, especialmente aquelas unidades onde o uso público não é permitido e há dependência de recursos governamentais para garantir seu funcionamento" (Rodrigues; Cavalcante, 2019, p. 18).

É neste ponto que fica mais compreensível o sentido da expressão "parceria", sinônimo de sociedade, entre o setor público e o privado. O Estado institui os parques nacionais como bens públicos, e, posteriormente, declara não dispor de recursos ou aptidão institucional para geri-los como demandam suas funções básicas, tal qual no caso do turismo ecológico, que figura entre os objetivos dessa categoria de UC. E, então, estabelece todo um aparato técnico, administrativo, legislativo etc. para repassar estes bens à gestão privada, que deverá buscar o lucro máximo, às custas daquelas pessoas que podem pagar pelo privilégio de visitar um parque agora elitizado.

Enquanto isso, a maioria da população é mantida do lado de fora, à margem, sem poder desfrutar do lazer, da recreação, da interpretação e da educação ambiental em contato com a natureza, uma vez que não pode pagar o preço. Os ônus da criação das UCs mais uma vez socializados e os lucros privatizados, concentrados nas mãos de poucos. De maneira mais agravante, vai se passando a mensagem de que o Estado somente pode garantir alguma conservação se esta gerar lucros e com a participação privada. Caso o contrário, não haverá possibilidade de salvação.

12 CONCLUSÃO

Ao longo das últimas décadas, a promessa de desenvolvimento sustentável não foi cumprida. Ainda que entre suas diferentes crises a economia não tenha deixado de crescer, a desigualdade social e a degradação ambiental somente se agravaram.

No Brasil, são baixos os recursos destinados ao MMA e ao ICMBio para gerir as UCs e constantes as críticas ao ambientalismo visto como impedimento ao crescimento econômico. Em alguns períodos, no entanto, tais ameaças se alastraram fortalecidas por distintos governos, representantes do setor privado e na sociedade como um todo. Como na gestão Bolsonaro, em que, por um lado, algumas "porteiras" da política ambiental do país foram escancaradas para se passar a devastação ambiental. E, ao mesmo tempo, surgiu a ideia de entregar com "porteiras" fechadas os parques nacionais à iniciativa privada. Ou seja, uma mesma lógica de que o meio ambiente equilibrado não importa, a despeito da Constituição Brasileira determinar o contrário.

Frente ao impasse, a procura por soluções de conservação alinhou-se aos interesses privados para enfrentar as críticas à criação de parques nacionais e depois à não implementação da visitação e do turismo, sua única alternativa econômica evidente. Isso porque benefícios advindos das UCs como a regulação do clima, a provisão de água, o controle de doenças etc. não são ainda amplamente percebidos como contribuições fundamentais à vida humana e não humana.

Neste ínterim, nos últimos anos, testemunhou-se uma tendência preocupante no cenário brasileiro: a concessão de parques nacionais a atores privados, sob a justificativa da promoção do turismo sustentável e da conservação ambiental. Entretanto, essa abordagem aparentemente benigna esconde complexidades profundas e implicações que merecem uma análise crítica.

Os parques do Brasil, notáveis por sua biodiversidade e beleza natural, têm sido alvo de políticas que visam a concessão de serviços de apoio à visitação e turismo. Nesse contexto, é vital contextualizar a ascensão da conservação neoliberal, que, em muitos casos, coloca a conservação à mercê e nas mãos do mercado, abrindo caminho para a privatização de espaços considerados patrimônio público. Neste contexto, o presente estudo voltou-se a analisar se as concessões público-privadas nos parques nacionais brasileiros estão se configurando como um meio de promoção da conservação neoliberal, como isso está ocorrendo e quais as suas consequências econômicas, ambientais e sociais, no marco das discussões sobre a economia azul.

Em relação ao primeiro objetivo específico, identificar as leis e normas que autorizam e regulam as concessões público-privadas nos parques nacionais brasileiros, contatou-se que o programa se desenvolveu em um cenário de insegurança jurídica e ausência de diretrizes adequadas, já que somente ao longo dos anos a legislação e a normas necessárias foram sendo elaboradas.

Quanto ao segundo objetivo específico, voltado a descrever e analisar o processo de desenvolvimento do programa nacional de concessões em parques nacionais, conclui-se que este está composto por diferentes fases, políticas públicas, projetos etc., bem como por questionamentos e conflitos relacionados a todo esse contexto. Algumas fases foram mais técnicas, outras mais agressivas no volume, na pressa e nos intuitos de se livrar dos parques como passivos da gestão pública. Contudo, o que se constata é que o sentido de desenvolvimento da política ambiental no Brasil é de neoliberalização da conservação a favor da acumulação de capital. E que o fato é muito perigoso porque este programa não vem sendo amplamente divulgado ou debatido e nem os seus inúmeros problemas explanados.

A entrada do BNDES com um programa para financiamento das concessões segue esta lógica e demonstra que, havendo recursos públicos para financiar a iniciativa privada, seria possível financiar o próprio ICMBio para que os projetos fossem de menor impacto quanto a infraestruturas e com mais distribuição de renda na região das UCs, contratando-se pequenas empresas, cooperativas locais etc. Ou seja, esta não é mesmo a opção dos diferentes governos que privilegiam financiar a iniciativa privada.

A participação de instituições privadas declaradas como sem fins lucrativos, tal qual o Instituto Semeia, apenas corrobora a ideia de que a conservação e o capitalismo sempre andaram juntos. Pois a acumulação por espoliação e a fabricação de paisagens conservacionistas agora encontram no turismo uma autojustificação.

O Estado brasileiro ajustou paulatinamente sua política ambiental para a neoliberalização da conservação com a promulgação de leis e normas, a modelagem de projetos reunindo ministérios e demais instituições públicas e privadas. Até mesmo as denúncias contra projetos de concessão e as auditorias do TCU e da AGU vêm contribuindo para encontrar as falhas e direcionar os esforços para adequar o programa. Isso porque o próprio ICMBio foi criado após o início das concessões, e não dispõe do conhecimento, dos recursos ou da disposição para, primeiramente, fortalecer o órgão e então estruturar um programa adequadamente. Isso inclui preparar suas/seus funcionárias/os e a governança para a gestão do turismo nas UCs, discutir com a sociedade, incluindo a academia, as

ONGs, os governos e as comunidades para que e para quem devem servir as UCs, que modelo de turismo se quer e quais pessoas devem dele se beneficiar.

As empresas concessionárias também entram nesse "mercado" sem ter experiência na prestação desse tipo de serviço e são questionáveis, como a Hope, investigada na Lava Jato; o Grupo Cataratas em consórcio com a Construcap, empresa da família Capobianco, denotando um conflito de interesses; e a Parquetur, ligada à Biofílica, acusada de grilagem de carbono no Pará.

Assim, conclui-se que o Estado e seus sucessivos governos vêm executando medidas e estratégias para viabilizar a neoliberalização da conservação, como:

i. discurso atrelado ao desenvolvimento sustentável: promete-se crescimento econômico com geração de emprego e renda via turismo, conservação da natureza em forma de parques, educação e interpretação ambiental;

ii. criação do departamento de "negócios" no ICMBio;

iii. desmonte das políticas públicas e flexibilização das leis que conferem direitos a comunidades tradicionais, agravando violações;

iv. turismo mais caro e caracterizado como de massa em UCs como os parques nacionais de Fernando de Noronha e Jericoacoara.

Ainda assim, é preponderante ressaltar que o programa de concessões não é a única política pública do ICMBio no tema do uso público e do turismo em UCs. Há iniciativas diametralmente opostas, como aquelas que estimulam e apoiam o turismo de base comunitária, por exemplo, mas que fogem ao escopo deste trabalho e por essa razão não foram abordadas. Assim, também é imprescindível frisar que são reconhecidos os diferentes objetivos e desafios do órgão e de sua equipe, as disputas e pressões internas e externas, bem como os limites existentes para gestão das UCs no país.

Por um lado, há limites estruturais impossíveis de serem superados enquanto o sistema capitalista mantém sua hegemonia. Assim, sua acumulação tende a se expandir e cooptar todo tipo de recursos: pessoas, instituições, espaços... fazendo-se valer de todos os seus artifícios, como o próprio discurso de desenvolvimento sustentável, de valoração econômica-ambiental, de ESG etc. Ainda que, na prática, signifiquem apenas que novos campos estão sendo conquistados para a exploração e o acúmulo, é preciso reconhecer o poder e alcance dessa teia e que, muitas vezes, será necessário optar por fazer apenas o melhor possível dentro dela. Nesse sentido, havendo poucos recursos para a implantação e gestão das UCs, podem restar poucas alternativas a não ser associar-se à iniciativa privada.

Por outro lado, há limites conjunturais que se impõem. Por exemplo, as mudanças de governo imprimem diferentes visões e, consequentemente, alteram as condições de trabalho, os recursos disponíveis, os projetos e os grupos sociais prioritários.

Diante dos resultados da pesquisa, conclui-se que, em diferentes governos, o ritmo, o intuito e as características do programa de concessões adquiriram nuances diferentes. Ao longo do seu histórico, o programa foi construído sobre bases técnicas das áreas de meio ambiente e turismo, considerando as características das UCs e de suas demandas de uso público para determinar o tipo de delegação de serviços. Entretanto, uma mudança brusca foi observada no governo Bolsonaro, especificamente, o qual visualizou uma "oportunidade" para, se não privatizar, no sentido legal do termo, aproximar-se tanto quanto possível desse objetivo. Assim, houve uma intensificação do programa de concessões e maior participação de instituições econômicas, como o BNDES, nos projetos.

Já com a ascensão do governo Lula em 2023, houve novamente mudanças no programa de concessões, com revisões na lista de UCs no programa PPI e retirada de todos do Plano Nacional de Desestatização.

Ou seja, há diferentes matizes em relação a estes e aos demais governos e suas respectivas gestões ambientais no contexto das concessões e do uso público, de modo mais amplo. Estas gradações delineiam a execução de políticas públicas e seus projetos, que assumem maior ou menor importância, mais ou menos recursos e se tornam viáveis ou inviáveis de acordo com a conjuntura. A ressalva se faz fundamental para também destacar a importância de uma governança mais participativa do programa, que amplie os espaços e as discussões com diferentes agentes para pensar alternativas mais justas, equânimes e ambientalmente eficazes. Além desses resultados diretos, a governança participativa também colabora unindo forças para que os projetos assim perdurem durante as mudanças de governos, vide o risco do desmantelamento de órgãos e colegiados ambientais em recente passado. Assim, em momentos de maior ponderação e diálogo, construir parcerias sólidas com a sociedade pode ser um meio de suporte em momentos de crise e maiores ameaças.

O terceiro objetivo específico da pesquisa ateve-se a investigar o desenvolvimento de concessões implementadas e previstas para os parques nacionais costeiros-marinhos. Ao fim deste estudo, conclui-se que, também nestas UCs, a abordagem aderiu ao modelo da conservação com fins lucrativos. Trata-se da visão do ambientalismo baseado no mercado, o qual considera que somente ao valorar a natureza economicamente e inseri-la ao mercado será possível conservá-la. Essa perspectiva está alinhada ao discurso da economia azul.

No Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), a concessão se deu antes da massificação do turismo no destino. Por um lado, garantiu a proteção em certo nível dentro da UC e aumentou a acessibilidade física a atrativos. Mas elevou muito o preço do ingresso e das atividades, contribuiu para a qualificação dos serviços fora do parque e a consequente valorização imobiliária, aumentos dos preços e atração de mais especuladores. A demanda por espaços e recursos como a água vêm aumentando os custos de vida, expulsando indiretamente a população para dar espaço a pousadas e restaurantes, por exemplo, causando prejuízos, especialmente, para a classe de menor poder aquisitivo.

Em Jericoacoara (CE), este mesmo processo de turistificação se deu anteriormente à concessão e os danos da massificação do turismo se encontram também dentro do parque nacional. Mas é necessário ressaltar que o fato se deve às falhas na gestão pública. De todo modo, a mensagem passada é que se deve aceitar que as condições dos parques nacionais sejam de ineficiência e que é realmente necessário vender ou alugar as áreas porque somente a iniciativa privada poderá geri-las adequadamente.

Como visto ao longo do histórico de conservação e turismo no destino, as áreas podem passar a ser protegidas, de forma tão contraditória, justamente para propiciar a acumulação de capital por espoliação. Uma vez que grandes terrenos já tinham sido comprados na vila, havia o interesse em sua valorização econômica. De modo a gerar atenção ao local e alcançar tal valorização, foi promovida a criação de uma APA. Esta categoria é bastante flexível, pois as UCs são compostas, basicamente, por áreas privadas, podendo abranger áreas públicas e até mesmo outras UCs em seu interior, e permitem construções e o desenvolvimento do turismo, por exemplo. Estando criada a APA de Jericoacoara e alcançado o primeiro objetivo de valorização imobiliária, seguiu-se um projeto de regularização fundiária, para que os terrenos das pessoas nativas pudessem ser comprados, e todos os imóveis serem vendidos a preço de "ouro" posteriormente.

Também foi observado um movimento político de pessoas proprietárias de terrenos em Jericoacoara para a criação do município de Jijoca, antes distrito de Cruz, anexando o território de Jericoacoara, até então pertencente a Acaraú. Algo, no mínimo, incomum. Mas que resultou em maior poder local para mandos e desmandos políticos. Quando os interesses da especulação imobiliária e do turismo já ultrapassavam a legislação ambiental da APA, e, por isso mesmo, ameaçavam as belezas naturais de Jericoacoara, a UC foi transformada em parque excluindo-se sua área urbana. Assim, mesmo que isso tenha aumentado a proteção no perímetro do parque, atendeu-se aos interesses da especulação imobiliária na venda de terrenos e na construção de hotéis e piscinas, para beneficiar a especulação turística.

A vila e sua pequena praia principal, com uma saída para o mar, foram, pois, mantidas fora da área do parque. No mais, houve a proibição da pesca na faixa marítima de um quilômetro agora anexada à área da UC. As novas possibilidades de trabalho voltaram-se àquele autônomo, como prestação de serviços, abertura de pequenos comércios e subordinação a empregos sem carteira assinada ou demais direitos trabalhistas, na maioria dos casos. Com as crescentes ofertas, muitas pessoas foram vendendo suas propriedades, saindo de Jericoacoara ou mudando-se para terrenos mais afastados das praias.

Em Jericoacoara, pode-se afirmar, portanto, que a neoliberalização da conservação se deu desde 1984, com a instituição da APA, para atender aos interesses de especulação imobiliária e turística. Posteriormente, a criação do parque, em 2002, pode ser entendida como uma real intenção de conservar as áreas ao redor da vila, mas, de todo modo, se deu para contribuir ainda mais para a valorização dos imóveis e o turismo. Dessa forma, é possível entender que a conservação atende a interesses privados mesmo quando um parque, uma área pública, é criado, já que esta "marca parque nacional" é uma espécie de selo que atesta a beleza cênica de um local e contribui em muito para sua valorização econômica.

Já em 2005, a conservação se pôs ainda mais a favor dessa especulação imobiliária e turística quando o Ibama revogou a criação da APA de Jericoacoara, assumindo de vez que ali não haveria sua interferência com fins de proteção ambiental. A alteração dos limites do Parque Nacional de Jericoacoara, em 2007, excluiu algumas áreas com moradoras/es, mas anexou o mangue, restando como única opção o uso turístico da área no desenvolvimento do passeio do cavalo marinho, realizado pela população local. Mas, como explicitado no plano de manejo da UC, há diversas famílias que vivem no parque e tantas outras que dele dependem para sua reprodução social. Porém, a ausência de estudos de impacto socioambiental no projeto de concessão indica uma incerteza a respeito de como se dará a gestão dessa problemática a partir da entrada da iniciativa privada na gestão da UC via o contrato de concessão.

Quanto à promessa do desenvolvimento local e regional do turismo a partir dos parques, em ambos os casos, Noronha e Jericoacoara, é constatada a pressão ambiental em uma área maior que a destas UCs. Nos dois destinos há significativa geração de lixo, grande demanda por água e eletricidade, alto custo de vida, especulação imobiliária etc. Ou seja, o crescimento do turismo nos parques e em seus entornos, com ou sem concessão, trouxe sérios impactos negativos, incluindo áreas urbanas populosas, grande número de visitas dentro e fora das UCs, gestão indeficiente da demanda e conflitos com a população. Em ambos os casos, tanto a instituição das UCs como os projetos de concessão se deram sem a

devida participação social e foram impostos “de cima para baixo”.

Na zona costeiro-marinha, observa-se, portanto, uma governança deficiente desde a decretação das UCs, portanto, de modo impositivo, passando por gestões que nem sempre privilegiaram o diálogo e a participação social, mas, sim, interesses particulares voltados à acumulação do capital. Ademais, os inúmeros impactos socioambientais deflagrados incluem a usurpação forçada dos espaços e recursos naturais costeiros das populações locais por meio da instituição das UCs de proteção integral, em si mesmas, e, posteriormente, com a especulação imobiliária resultante da valorização das áreas pela “marca parque nacional” e pelo turismo, expulsando, assim, tais populações para áreas mais afastadas da praia e até mesmo para outras localidades, devido aos altos custos de vida nos destinos turísticos.

A ineficiência da gestão ambiental e turística, levando ao aumento expressivo da demanda sem condições adequadas para tanto, vem gerando degradação, escassez hídrica, erosão, distribuição desigual de benefícios, apropriação de espaços costeiros e marinhos utilizados por comunidades tradicionais e locais, como em Jericoacoara. Ou seja, resultam em prejuízos para o ambiente natural e social. Por tais razões, esses aspectos deflagram um processo de *ocean grabbing* combinado pela ação pública na instituição de tais UCs, mas também pelo seu ineficaz gerenciamento. Ademais, a iniciativa privada vem promovendo e se beneficiando da especulação imobiliária proporcionada pelo turismo desenfreado e a ausência de ação governamental para impedi-la.

Nesse cenário, considera-se que o programa e os projetos de concessões público-privada voltadas à prestação de serviços de apoio ao turismo nos parques costeiros-marinhos, se não estão causando diretamente, vêm colaborando para o agravamento do *ocean grabbing* que lhe é anterior, visto que: i. também estão sendo dirigidos por meio de governanças deficientes, excluindo, assim, as possibilidades de participação nos processos decisórios; ii. estão efetivando ações que comprometem a segurança humana e os meios de subsistência, como ao beneficiar grandes empresas de fora das localidades em detrimento de pequenas empresas e cooperativas locais, por exemplo; e iii. apresenta consequências que reduzem o bem-estar social, tais como a limitação do acesso aos parques e às oportunidades de lazer e recreação em contato com a natureza para determinados grupos sociais que não podem custear os ingressos.

Conclui-se que, não apenas o modelo e os processos de concessões público-privadas em parques nacionais que estão em voga, mas a combinação destes à instituição de UCs de proteção integral no sistema Costeiro-Marinho e ao crescimento desgovernado do turismo estão favorecendo a acumulação de capital por espoliação facilitada pela

conservação neoliberal, resultando em injustiças ambientais e inúmeros impactos nas próprias unidades e em seus entornos. E que essa política ambiental está alinhada à lógica da economia azul de intensificação do uso turístico sob o discurso de conservação.

O quarto e último objetivo específico buscou identificar e analisar os principais questionamentos e consequências positivas e negativas econômicas, ambientais e sociais do programa de concessões público-privadas voltadas ao turismo em parques nacionais de modo mais amplo. Conclui-se que o país não dispõe de um programa de concessões bem estruturado, que este não vem sendo pensado em colaboração com a sociedade e, sim, agravando injustiças ambientais históricas e criando outras. O monitoramento e a avaliação das concessões ainda não é adequado e não há a devida transparência dos resultados. E os casos de insucesso não são noticiados amplamente como são os discursos positivos pró-concessões.

Os perigos dessa estratégia de parceria público-privada incluem a massificação do turismo ao mesmo tempo em que as cessões vão sistematicamente privatizando os espaços públicos, visto que o modelo adotado torna a visitação cara e seletiva, deixando de ser acessível para todas as pessoas. A entrada da iniciativa privada se dá como investimento necessário e de grande porte, garantindo um certo poder e autonomia às empresas. E, já que o governo não tem recursos ou conhecimento para fazê-lo, a solução defendida é que a própria iniciativa privada trate de investir e manter esse patrimônio. Desse modo, as concessões turísticas nos parques nacionais estão se materializando sob a bandeira de melhor e viável alternativa para proteger esses ambientes e cumprir sua função de lazer e recreação junto à natureza e de estímulo ao desenvolvimento econômico regional.

Tendo em vista o exposto, conclui-se que a hipótese desta tese foi confirmada, dada a constatação de que o Estado brasileiro e outros agentes, como ONGs e empresas, estão promovendo a conservação neoliberal via concessões de turismo nos parques nacionais, favorecendo a acumulação por espoliação e gerando consequências negativas como a apropriação de áreas e recursos costeiros-marinhos pela iniciativa privada. Verificou-se que, para tanto, parcerias público-privadas estão sendo implementadas em âmbito nacional e nos territórios em que se encontram os parques. Ademais, confirmou-se que essa abordagem favorece a acumulação por espoliação e agrava um cenário de *ocean grabbing* na medida em que áreas e recursos costeiros-marinhos que já vêm sendo apropriados pelo Estado passam a ter sua exploração comercial por entidades privadas, de maneira geral, em detrimento de comunidades locais e até mesmo da genuína conservação da natureza. Averiguou-se que a retórica da sustentabilidade está sendo utilizada para justificar práticas

de conservação com lucro, voltadas à privatização sistemática de espaços públicos para beneficiar a acumulação capitalista.

Quanto à metodologia de pesquisa empregada, ressalta-se que o acervo de notícias disponível no *site* do Instituto Socioambiental e de jornais *on-line* foi essencial para a elaboração dessa narrativa, já que não foram encontrados documentos oficiais ou outras publicações que contribuíssem tanto para o detalhamento do histórico do programa de concessões. Além das notícias, também as pesquisas acadêmicas e os *sites* do Instituto Semeia e do Opap foram essenciais para a descrição e a compreensão das diferentes fases do programa e dos casos de concessão, já que, via de regra, as notícias e documentos de *sites* governamentais consultados não abordavam a contento os questionamentos, os impasses e os conflitos relativos ao programa.

Diante de todo o exposto, conclui-se que as investidas do capital sobre a zona costeiro-marinha sob *slogans* como "preservar dá lucro", alinhadas à neoliberalização da conservação nas UCs, conjugam um cenário preocupante. Essa estratégia está se valendo da espetacularização de grandes problemas mundiais, como a fome e a perda da biodiversidade agravados pela mudança do clima para assegurar que chegou o momento de cuidar da nova fronteira para garantir o restabelecimento climático, o controle da emissão de carbono, o fornecimento de alimentos, a geração de trabalho e renda.

Mas, a economia azul representa a expansão e a intensificação capitalista na zona costeira-marinha. Até então, essa amplificação já estava em curso, porém sem a denominação "azul", que não significa outra coisa senão um nome agradável como disfarce para seus intentos vorazes. Ou seja, além da nomenclatura e do discurso de que o crescimento pode ser "azul", o que há de novo é a intensificação em escalada de tal expansão, que pode parecer neutra e/ou bem-intencionada para quem não esteja atenta/o aos resultados e aos rumos do capitalismo.

Frente ao exposto, de modo a contribuir para o debate a respeito da economia azul, verifica-se que está se preparando uma grande ofensiva revestida do velho e batido discurso de desenvolvimento sustentável, que já se provou ser apenas isso, um discurso, sem resultados positivos significativos a ponto de redirecionar o caminho que vem sendo seguido. Ao contrário, os impactos já percebidos e aqueles outros previstos pela comunidade científica de todo o mundo são alarmantes e cada vez mais desafiadores para uma possível reversão. Percebe-se que nenhum desastre e nenhuma perda de vida humana ou de biodiversidade até então foi capaz de sensibilizar na escala adequada as lideranças políticas e empresariais hegemônicas. Ao contrário. Em vez de desacelerar a economia, a

promessa de recuperação verde pós pandemia de Covid-19 demonstra ter ficado também no nível de discurso e com maior ferocidade. As economias mundiais se preparam para adentrar no ainda desconhecido, mas já tão em risco, espaço marinho.

Assim, o alerta é no sentido de que mesmo as áreas de conservação estão em perigo, tanto diretamente, com possíveis recategorizações, por exemplo, quanto indiretamente, como nos casos de poluição, derramamento de óleo, sobrepesca, impactos negativos do turismo, e com a privatização mediante a entrada da iniciativa privada em sua gestão e demais ameaças que desconhecem e desrespeitam limites, especialmente nesse ambiente.

REFERÊNCIAS

ACOCELLA, Jessica; ROTTA, Helena Mayer Zeccer. Concessões verdes, agenda ASG e seus impactos positivos. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, dez. 2021. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/22023/4/BNDES_Revista56_Final_Reduzido3.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006, Rio de Janeiro. **Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ADACHI, Vanessa. A empresa que aposta alto na concessão de parques naturais. **Capital Reset**. UOL. 20 jan. 2023. Disponível em: <https://capitalreset.uol.com.br/financas/investimentos/a-empresa-que-aposta-alto-na-concessao-de-parques-naturais/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

ADVENT INTERNATIONAL, **Investments**. Disponível em: <https://www.adventinternational.com/investments/?region=Latin+America&country=Brazil&sector=&keywords=&col_order=>. Acesso em: 05 jan. 2024.

AGÊNCIA BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente lança editais para concessão de serviços em três parques nacionais**. 29 mar. 2010. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/81973>. Acesso em: 07 jan. 2024.

AGÊNCIA BRASIL. **Amazonas tem 1.664 focos de fogo e Ibama manda reforço de brigadistas**. 13 out. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/amazonas-tem-1664-focos-de-fogo-e-ibama-manda-reforco-de-brigadistas>. Acesso em: 06 nov. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. **Exportações do agronegócio fecham 2023 com US$ 166,55 bilhões em vendas.** 16 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401/exportacoes-do-agronegocio-fecham-2023-com-us-166-55-bilhoes-em-vendas>. Acesso em: 29 junho 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS**. Gestores federais e locais discordam sobre PPP em parque no Ceará.** 15 maio 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/433861-gestores-federais-e-locais-discordam-sobre-ppp-em-parque-no-ceara/ 2014.>. Acesso em: 22 abr. 2024.

AGÊNCIA ESTADO. **Orient-Express é o novo dono do Hotel das Cataratas**. 03 maio 2007. Disponível em: <https://www.tribunapr.com.br/noticias/orient-express-e-o-novo-dono-do-hotel-das-cataratas/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

ALBACH, Valéria de Meira; CARVALHO, Kemelly Guedes de; MOREIRA, Jasmine Cardozo. Reputação online do patrimônio natural: o Parque Nacional do Iguaçu (PR) no website TripAdvisor. **Revista Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, Juiz de Fora, v. 12, n. único, p. 1-13, jan./dez. 2022.

ALIANÇA BRASILEIRA PELA CULTURA OCEÂNICA. **Aliança Brasileira pela Cultura Oceânica**. 2021. Disponível em: <https://maredeciencia.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/Alianc%CC%A7a-pela-Cultura-Ocea%CC%82nica.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

ALVES, Thaís; LOBO, Carolina. **Fernando de Noronha recebe investimentos em infraestrutura**. Brasília: ICMBio. 07 maio 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/fernando-de-noronha-recebe-investimentos-em-infraestrutura>. Acesso em 07 mar. 2024.

AMAZONAS. **Boletim Estiagem de 06 de novembro de 2023**. 06 nov. 2023. Disponível em: <https://www.agenciaamazonas.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/BOLETIM-ESTIAGEM-06.11.pdf>. Acesso em 07 nov. 2023.

ANDRADE, Israel de Oliveira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; PASQUALE, Adriana I. B. Sá Leitão Di; SILVA, Solange Teles da; A Organização das Nações Unidas e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14: desafios para o Brasil na Década do Oceano. **Texto para discussão**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12243/1/TD_2881_web.pdf> Acesso em: 13 nov. 2023.

ANIMA. **Anima Investimentos**. Disponível em: <https://www.animainvestimentos.com.br/>. Acesso em 02 fev. 2024.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Os transportes e a emissão de CO2: o efeito estufa.** S/d. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/portalv3/Pdf/MeioAmbiente/EmissaoCo2EfeitoEstufa.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

ASCOM PGE. **Ceará apresenta proposta de gestão compartilhada do Parque Nacional de Jericoacoara.** Governo do Estado do Ceará. 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/05/11/ceara-apresenta-proposta-de-gestao-compartilhada-do-parque-nacional-de-jericoacoara/>. Acesso em 03 mar. 2024.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **Projeto em tramitação na Assembleia permite que o Governo do Estado realize a concessão do Parque Nacional do Iguaçu.** 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/projeto-em-tramitacao-na-assembleia-permite-que-o-governo-do-estado-realize-a-concessao-do>. Acesso em 02 ago. 2024.

AUGUSTO, Elmano. **Sai licitação de concessões em dois parques**. Brasília: MMA, 03 abr. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2017-04-2255>. Acesso em 14 fev. 2024.

AUSUBEL, Jesse H.; CRIST, Darlene Trew; WAGGONER, Paul E. (eds.). **First census of marine life 2010**: highlights of a decade of discovery. Census of Marine Life, 2010. Disponível em: <http://www.coml.org/comlfiles/partner2010/Final%20Report%209-14%20small.pdf>. Acesso em 21 fev. 2023.

B3. **Fundos de Investimento em Participações (FIP).** Disponível em: <https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/fundos-de-investimento-em-participacoes-fip.htm#:~:text=O%20Fundo%20de%20Investimento%20em,atrav%C3%A9s%20da%20venda%20de%20cota>. Acesso em: 13 jan 2024.

BARBESGAARD, Mads; PEDERSEN, Carsten; FEODOROFF, Timothé. Marine Protected Areas in South Africa - ocean grabbing by another name. **The Ecologist**. 2014. Disponível em: <https://theecologist.org/2014/nov/21/marine-protected-areas-south-africa-ocean-grabbing-another-name>. Acesso em 29 jun. 2024.

BARRETO, Felipe. Moradores criticam construção de "contêiner" em área protegida de Jericoacoara. **Opinião CE**. Disponível em: < https://www.opiniaoce.com.br/moradores-criticam-construcao-de-conteiner-em-area-protegida-de-jericoacoara/>. Acesso em 18 mar. 2024.

BATAIER, Caroline. Projeto Jari de créditos de carbono engana comunidades e invade terras públicas no Pará. **De olho nos ruralistas**. Observatório do agronegócio no Brasil. 19 fev. 2024. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2024/02/19/projeto-jari-celulose-de-creditos-de-carbono-engana-comunidades-e-invade-terras-publicas-no-para/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BBC. **Por que Machu Picchu entrou em 'greve por tempo indeterminado'?** 29 jan. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cn0n2r12l75o>. Acesso em 07 abr. 2024.

BENI, Mário. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2003.

BENNET, Nathan James; GOVAN, Hugh; SATTERFIELD, Terre. Ocean grabbing. **Marine Policy,** 57, 2015, p. 61-68, Disponível em: <https://mrnathanjbennett.files.wordpress.com/2012/08/bennett-govan-satterfield-2015-ocean-grabbing.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BERGHE, Edward Vanden; O'DOR, Ron K.; SNELGROVE, Paul. The Census of Marine Life, the Ocean Biogeographic Information System, and where do we go from here? Future perspectives. **Progress in Marine Conservation in Europe**. 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/278405209_The_Census_of_Marine_Life_the_Ocean_Biogeographic_Information_System_and_where_do_we_go_from_here_Future_perspectives>. Acesso em 06 abr. 2023.

BID. **Parcerias Público Privadas para o Desenvolvimento**: implementando soluções no Brasil. 2024. Disponível em: <https://cursos.iadb.org/pt-br/indes/parcerias-p-blico-privadas-para-o-desenvolvimento-implementando-solu-es-no-brasil-1> Acesso em 10 abr. 2024.

BIERNACKI, Patrick; WALDORF, Dan. Snowball Sampling: problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological Methods & Research** , v. 10, n. 141, 1981. Disponível em: <https://ethnographyworkshop.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/11/biernacki-waldorf-1981-snowball-sampling-problems-and-techniques-of-chain-referral-sampling-sociological-methods-research.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BIOFÍLICA. 2024. Disponível em: <https://www.biofilica.com.br/a-biofilica/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BNDES. **Com apoio do BNDES, leilão da concessão do Parque Nacional do Iguaçu é concluído com sucesso**. 22 mar. 2022a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/com-apoio-do-bndes-leilao-da-concessao-do-parque-nacional-do-iguacu-e-concluido-com-sucesso>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BNDES. **Com apoio do BNDES, ICMBio conclui leilão da concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães.** 23 dez. 2022b. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/com-apoio-do-bndes-icmbio-conclui-leilao-da-concessao-do-parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes>. Acesso em 10 fev. 2024.

BNDES. **BNDES cria programa com R$ 500 milhões de financiamento para concessões de parques e florestas**. 02 fev. 2022c. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-cria-programa-com-500-milhoes-de-financiamento-para-concessoes-de-parques-e-florestas>. Acesso em 18 nov. 2023.

BNDES. **COP28:** BNDES anuncia até R$ 12 milhões para planejamento espacial marinho do Sudeste. 11 dez. 2023a. Disponível em: <http://tiny.cc/1b2kxz>. Acesso em 20 mar. 2024.

BNDES. **Hub de projetos**. Perfis setoriais. Parques. 2023b. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/setores/Parques>. Acesso em 22 nov. 2023.

BNDES. **Modelada pelo BNDES, concessão de serviços do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães tem novo edital lançado**. 18 ago. 2023c. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/modelada-pelo-bndes-concessao-de-servicos-do-parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes-tem-novo-edital-lancado>. Acesso em 22 jan. 2024.

BNDES. **Com estruturação do BNDES, ICMBio lança novo edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara**. 2023d. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/error/bndes/index.html#:~:text=Estruturado%20pelo%20Banco%20Nacional%20de,nesta%20sexta%2Dfeira%2C%2015. >. Acesso em 09 jan. 2024.

BNDES; ICMBIO. Concessão dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara/CE: *road show*– 25 a 27/10/2023. 2023.

BONAT, Gabriele. Na terceira tentativa, governo consegue deslanchar concessão de Jericoacoara. **Gazeta do Povo.** 26 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/consorcio-dunas-concessao-parque-nacional-jericoacoara/>. Acesso em 05 mar. 2024.

BOO, Elizabeth. O planejamento ecoturístico para áreas protegidas. In: LINDBERG, Kreg; HAWKINS, Donald E. (eds.). **Ecoturismo**: um guia para planejamento e gestão. São Paulo: Editora Senac, 1995.

BORGES, André. Governo quer conceder 20 parques nacionais à iniciativa privada este ano. **Estadão**. 15 maio 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/governo-quer-conceder-20-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-este-ano/>. Acesso em 22 mar. 2024.

BOTELHO, Eloise; MACIEL, Gláucio. A reprodução capitalista do espaço por meio da concessão de serviços e as implicações no lazer dos visitantes no Parque Nacional da Tijuca – RJ. **Caderno Virtual de Turismo**, Dossiê Temático, v. 18, n. 3, 2018. DOI: https://doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1554

BOURSCHEIT, Aldem. Justiça libera concessão de serviços no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. **((o)) eco.** 30 jan. 2024. Disponível em: **<**https://oeco.org.br/salada-verde/justica-libera-concessao-de-servicos-no-parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes/>. Acesso em 09 abr. 2024.

BRADESCO. Disponível em: <https://banco.bradesco/html/classic/sobre/>. Acesso em 10 jan. 2024.

BRAGANÇA, Daniele. Concessão de parques à iniciativa privada tem novo avanço sob governo Bolsonaro. **((o)) eco**. 9 out. 2019. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/concessao-de-parques-a-iniciativa-privada-tem-novo-avanco-sob-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

BRASIL**.** Decreto n.º 84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 1979.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Decreto nº 90.379, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a implantação de Área de Proteção Ambiental no município de Acaraú, no estado do Ceará, e dá outras providências. **Revogado pela Lei nº 11.486, de 15 de junho de 2007**. Brasília, 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d90379.htm>. Acesso em: 03 ago. 2024.

BRASIL. Decreto n° 92.755, de 5 de junho de 1986. Declara Área de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1986. Seção 1, Brasília, 1986.

BRASIL. Decreto nº 96.693, de 14 de setembro de 1988a. Cria o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 set. 1988. Seção 1, p. 17698.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988b. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 maio 1988. Seção 1, p. 8638.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Senado Federal, 1988c.

BRASIL. Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo. Brasília: Embratur, 1994.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995a. Seção 1, p. 2365.**

BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jun. 1995b. Seção 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1530.htm>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro** - PNGC II. Brasília, 1997. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf >. Acesso em 18 abr. 2024.

BRASIL. Lei n° 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, 18 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em 08 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 ago. 2002.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 2004.

BRASIL. Medida Provisória nº 809, de 2017. Altera a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e a Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a tabela de pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/131788>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.486, de 15 de junho de 2007. Altera os limites originais do Parque Nacional de Jericoacoara, situado nos Municípios de Jijoca de Jericoacoara e Cruz, no Estado do Ceará; revoga o Decreto nº 90.379, de 29 de outubro de 1984, e o Decreto s/nº de 4 de fevereiro de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 18 jun. 2007b. Disponível em: <https://planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11486.htm>. Acesso em: 03 ago. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.147, de 2 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Revogado pelo Decreto nº 11.912, de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 dez. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2019/d10147.html.> Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 10.331, de 28 de abril de 2020. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 abr. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2020/d10331.html>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.381, de 28 de maio de 2020. Dispõe sobre a qualificação dos projetos de concessão das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2020/d10381.html>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2021a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2021/L14119.htm>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.673, de 13 de abril de 2021. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 abr. 2021b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2021/d10673.html>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 abr. 2021c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2021/L14133.htm>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Decreto Federal nº 10.958, de 7 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Revogado pelo Decreto nº 11.912, de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 fev. 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2022/d10958.html>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Aviso de Suspensão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 3, n. 46, 8 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrencia/2022/DOU08.03Suspenso90dias.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.912, de 6 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre a manutenção e a revogação da qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento e sobre a exclusão de unidades de conservação do Programa Nacional de Desestatização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 fev. 2024a.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Bolsa Família chega a 20,8 milhões de beneficiários a partir desta quarta.** Brasília, DF, 17 abr. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/bolsa-familia-chega-a-20-8-milhoes-de-beneficiarios-a-partir-desta-quarta#:~:text=O%20calend%C3%A1rio%20de%20pagamentos%20do,de%20R%24%20680%2C90>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL. CPPI. Resolução CPPI nº 79, de 29 de agosto de 2019. Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND das unidades de conservação Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara e Parque Nacional do Iguaçu, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. **Diário Oficial da União,** Brasília, 2019a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-79-de-29-de-agosto-de-2019-215281037>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. CPPI. Resolução CPPI nº 106, de 19 de novembro de 2019. Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND das unidades de conservação Parque Nacional de Aparados da Serra e Parque Nacional da Serra Geral, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 nov. 2019b. Disponível em: https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/resolucao106aparadosdaserraeserrageral-Copia.pdf. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. CPPI. Resolução nº 113 de 19 de fevereiro de 2020. Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de lnvestimentos - PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND das unidades de conservação Floresta Nacional de Canela e Floresta Nacional de São Francisco de Paula, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 fev. 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/centrais-de-conteudo/documentos/resolucao-cppi-113.pdf/view. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL**.** CPPI. Resolução CPPI nº 157, de 2 de dezembro de 2020. Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND das unidades de conservação Floresta Nacional de Brasília, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Serra da Bocaina, Parque Nacional da Serra da Capivara, Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Parque Nacional do Jaú e Parque Nacional de Anavilhanas, para fins de concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-157-de-2-de-dezembro-de-2020-292529104. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. CPPI. Resolução nº 197, de 25 de agosto de 2021. Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização das unidades de conservação Parque Nacional Restinga de Jurubatiba, localizado no Estado do Rio de Janeiro, Parque Nacional da Serra da Canastra, localizado no Estado de Minas Gerais, Parque Nacional da Serra do Cipó, localizado no Estado de Minas Gerais, Parque Nacional de Caparaó, localizado na divisa entre os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e Floresta Nacional de Ipanema, localizada no Estado de São Paulo, para fins de concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021.

BRASIL. CPPI. **Resolução CPPI nº 260, de 6 de dezembro de 2022**. Aprova a modalidade operacional e as condições aplicáveis à desestatização do Parque Nacional de Jericoacoara. Brasília, 2022a.

BRASIL. CPPI. **Resolução CPPI nº 249, de 20 de setembro de 2022**. Institui diretrizes adicionais para apresentação de propostas de qualificação de empreendimentos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-249-de-20-de-setembro-de-2022-441532071>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. CPPI. **Resolução CPPI nº 293, de 22 de novembro de 2023**. Opina pela manutenção da qualificação de unidades de conservação apenas no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República. Brasília, 2023.

BRASIL; PERNAMBUCO. **Acordo**. 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/03/Noronha-acordo.pdf>. Acesso em 07 fev. 2024.

BRENT, Zoe W; BARBESGAARD, Mads; PEDERSEN, Carsten. The Blue fix: what's driving blue growth? **Sustainability Science,** v**.** 15, n. 1, Jan. 2020.

BROCKINGTON, Dan.; DUFFY, Rosaleen.; IGOE, Jim. **Nature unbound:** conservation, capitalism, and the future of protected areas . London: Earthscan, 2008.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira. **O espelho das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades**. (Tese) Programa de Pós-Graduação em Turismo, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR/UFRN). Natal, 2020.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira; ROZENDO, Cimone. Parques Nacionais, turismo e governança: reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. São Paulo, v. 15, n. 3, e-2119, set./dez 2021. http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2119

BÜSCHER, B; SULLIVAN, S; NEVES, K; IGOE, J; BROCKINGTON, D. Towards a synthesized critique of neoliberal biodiversity conservation. **Capitalism Nature Socialism**, v. 23, n. 2. Junho, 2012. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/loi/rcns20#.Ujd8UdKfuSo>. Acesso em: 12 dez. 2013.

BUXTON, Nick*;* PEDERSEN, Carsten; BARBESGAARD, Mads. Ocean grabbing: a new wave of 21st century enclosures. **The ecologist**. 2014. Disponível em: <https://theecologist.org/2014/oct/20/ocean-grabbing-new-wave-21st-century-enclosures>. Acesso em 29 jun. 2024.

CAESAR, Levke *et al*. Observed fingerprint of a weakening Atlantic Ocean overturning circulation. **Nature**. 556, 2018. DOI: https://doi.org/10.1038/s41586-018-0006-5.

CAFARDO, Thiago. **Governo do Ceará pede suspensão de edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara**. Governo do Estado do Ceará. 11 jan. 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/01/11/governo-do-ceara-pede-suspensao-de-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara/>. Acesso em 03 mar. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda Constitucional 241/16**. Disponível em: <http://tiny.cc/as9kxz>. Acesso em 22 mar. 2024.

CAMARGO, Suzana. A boiada de Salles não tem essas marcas. **Conexão Planeta**. 27 maio 2020. Disponível em: <https://conexaoplaneta.com.br/blog/em-anuncio-entidades-empresariais-defendem-desmonte-ambiental-de-salles-mas-associadas-repudiam-apoio-nas-redes-sociais/>. Acesso em 22 mar. 2024.

CAMPOS, Isabella. **Suspensão do edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara é publicada no Diário Oficial da União**. Governo do Estado do Ceará. 07 mar. 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/03/07/suspensao-do-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-e-publicada-no-diario-oficial-da-uniao//>. Acesso em 03 mar. 2024.

CAMPOS, Alberto *et al*. **Reservas Naturais Sustentáveis**: guia prático para criação de áreas protegidas privadas. Amsterdam: UICN NL, 2023.

CARDOSO, Antonio. **Governo do Ceará debaterá com municípios e sociedade civil sobre gestão do Parque Nacional de Jericoacoara.** Governo do Estado do Ceará. 11 mai. 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/02/27/governo-do-ceara-debatera-com-municipios-e-sociedade-civil-sobre-gestao-do-parque-nacional-de-jericoacoara//>. Acesso em 03 mar. 2024.

CARVALHO, Cleide. Com novas regras, parques nacionais podem deixar programa de desestatização. **O Globo.** 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/noticia/2023/04/icmbio-quer-rever-regras-de-concessao-de-parques-nacionais-e-tirar-unidades-de-conservacao-de-programa-de-desestatizacao.ghtml>. Acesso em 14 jan. 2024.

CASAGRANDE, Marcelo. A favor de indígenas, MPF questiona concessão das Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula. **Agência RBS.** 16 jul. 2021.

CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos Avançados**, n. 26. São Paulo: USP, 2012.

CEARÁ. **Lei n.º 11.796, de 6 de março de1991**. Cria o Município de Jijoca de Jericoacoara, desmembrado do Município de Cruz, delimita sua área territorial e dá outras providências. Fortaleza, 1991.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. Trad.: Noémia de Sousa. Lisboa: Sá da Costa Ed., 1978.

CGU. Controladoria-Geral da União; Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas:** Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Exercício 2018. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/processos-de-contas-anuais>. Acesso em 17 fev. 2024.

CGU. **Portal da Transparência**. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA. 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/44000?ano=2020>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CHAN, Isabela Yumi Ribeiro Kitajima; FREITAS Marta Bandeira de. **O papel dos bancos de desenvolvimento na Agenda 2030**: o caso do BNDES. BNDES: 2021.

CHANCEL, Lucas *et al*. **World Inequality Report 2022.** World Inequality Lab, 2021.

CLARK, Nathália. Licitação nos parques nacionais. **((o)) eco**. 30 out. 2010. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/24602-licitacao-nos-parques-nacionais/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

CLIMATE WATCH. **Energy**. World Resources Institute, 2023. Disponível em: <https://resourcewatch.org/dashboards/energy?tab=country>. Acesso em 11 nov. 2023.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CMMAD. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em 30 jul. 2023.

CNUDM. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. 1994 Disponível em: <https://www.unbciencia.unb.br/images/Noticias/2019/12-Dez/Convencao_das_Nacoes_Unidas_sobre_Direito_do_Mar_Montego_Bay.pdf>. Acesso em 30 jul. 2023.

COALIZÃO PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. **O que é a Coalizao Pró-UC**. Disponível em: <https://www.unidoscuidamos.com/o-que-e-a-coalizao-pro-ucs>.Acesso em 09 abr. 2024.

CODEL/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBIO. Coordenação de Estruturação das Delegações de Serviços de Apoio à Visitação. **Informação Técnica nº 4/2022-CODEL/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio**. Assunto: Parque Nacional de Jericoacoara - Situação fundiária da Área da Concessão. Brasília, 29 dez. 2022.

COI-UNESCO. **Marine Spatial Planning**. Disponível em: <https://www.ioc.unesco.org/en/marine-spatial-planning>. Acesso em 09 abr. 2024.

COLETIVO BRASILEIRO DE PESQUISADORES DA DESIGUALDADE AMBIENTAL. **Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação:** o que está em jogo na questão ambiental? 2012.

CONSELHO COMUNITÁRIO DE JERICOACOARA. **Uma manifestação pacífica, onde população busca a melhoria com várias pautas em exposição [...]**. Jijoca de Jericoacoara, 23 jul. 2023. Instagram: conselhocomunitariojeri. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CvCbbcNO7yu/?img_index=10>. Acesso em 29 abr. 2024.

CONSELHO COMUNITÁRIO DE JERICOACOARA. **Arquivos Jericoacoara**. Jijoca de Jericoacoara, 2024. Disponível em: <https://www.jeri.org.br/acervo-jeri/>. Acesso em 29 fev. 2024.

COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO. **Programa de Pequenos Projetos:** CESE apoia lançamento do Tribunal Popular da Economia do Mar no Grito da Pesca Artesanal. 2022. Disponível em: <https://www.cese.org.br/programa-de-pequenos-projetos-cese-apoia-lancamento-do-tribunal-popular-da-economia-do-mar-no-grito-da-pesca-artesanal/>. Acesso em 06 nov. 2023.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2024.

CVM. **Informe Quadrimestral**: Nome do Fundo: Iduna Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia. Disponível em: <https://cvmweb.cvm.gov.br/SWB/Sistemas/SCW/CPublica/InfoTrim/CPublicaInfTrimV2.aspx?PK_PARTIC=210614&TpConsulta=24&TpPartic=73>. Acesso em: 07 abr. 2024.

DIÁRIO DO NORDESTE. ICMBio registra nascimento de mais de 120 filhotes de tartaruga em Jericoacoara. **Diário do Nordeste**. 25 abr. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/icmbio-registra-nascimento-de-mais-de-120-filhotes-de-tartaruga-em-jericoacoara-1.2238511>. Acesso em 07 mar. 2024.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. Hucitec/ Nupaub: São Paulo, 1998.

DINICA, Valentina. The environmental sustainability of protected area tourism: towards a concession-related theory of regulation**. Journal of Sustainable Tourism,** 2017. DOI: https://doi.org/10.1080/09669582.2017.1322599

DIPLAN/ICMBIO. **Nota técnica n.º 04/2014/DIPLAN/ICMBIO**. Brasília, 31 mar. 2014.

DONEY, Scott C.; BUSCH, D. Shallin; COOLEY, Sarah R.; KROEKER, Kristy J. The Impacts of Ocean Acidification on Marine Ecosystems and Reliant Human Communities. **Annual Review of Environment and Resources,** v. 45, 2020. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012320-083019.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. J. **Biodiversidade**: a hora decisiva. Curitiba: UFPR, 2007.

DUDLEY, N. (Ed.). **Guidelines for applying protected area management categories**. Gland: IUCN, 2008. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAPS-016.pdf>. Acesso em 02 jul. 2024.

EAGLES, Paul F. J. Trends in Park Tourism: Economics, Finance and Management. **Journal of Sustainable Tourism,** v. 10, n. 2, p. 132-153, 2002. DOI: https://doi.org/10.1080/09669580208667158.

ELY, Lara. Conflitos ambientais no Brasil: a Retomada Indígena da Flona Canela**. Instituto Humanitas Unisinos**, 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/630994-conflitos-ambientais-no-brasil-a-retomada-indigena-da-flona-canela-artigo-de-lara-ely>. Acesso em 24 fev. 2024.

EMBRATUR. Embratur, ministérios do Turismo e do Meio Ambiente e ICMBio assinam acordo para ampliar visitação turística em unidades de conservação. 16 dez. 2023. Disponível em: <https://embratur.com.br/2023/12/16/embratur-ministerios-do-turismo-e-do-meio-ambiente-e-icmbio-assinam-acordo-para-ampliar-visitacao-turistica-em-unidades-de-conservacao/>. Acesso em 13 fev. 2024.

ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE CANADA. **Canadian environmental sustainability indicators**: Greenhouse gas emissions. Environment and Climate Change Canada. 2023. Disponível em: <www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/environmental-indicators/greenhouse-gas-emissions.html>. Acesso em 07 nov. 2023.

ERIKSEN, Marcus *et al*. A growing plastic smog, now estimated to be over 170 trillion plastic particles afloat in the world's oceans: urgent solutions required. **Plos One,** v. 18. 2023. DOI: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0281596.

ESTIMA, Débora C. *et al*. Concession in tourism services and partnerships in the Marine National Park of Fernando de Noronha, Brazil **Revista de Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management,** v. 14, n. 2, 2014. Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos Lisboa, Portugal.

FLETCHER, Robert. Ecotourism after nature: Anthropocene tourism as a new capitalist "fix". **Journal of Sustainable Tourism**, v. 27, n. 4, p. 522-535, 2018. DOI: https://doi.org/10.1080/09669582.2018.1471084.

FLETCHER, Robert *et al*. Eroding Tourism? Scaling up post-capitalism in a post-COVID-19 World. In: HIGGINS-DESBIOLLES, Freya; DOERING, Adam; BIGBY, Bobbie Chew (eds.). **Socialising tourism**: rethinking tourism for social and ecological justice. London: Routledge, 2021. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003164616.

FLORIANI, Dimas. As retóricas da sustentabilidade na América Latina: conflitos semânticos e políticos no contexto de "Modernidades Múltiplas". In: FLORIANI, D.; ELIZALDE HEVIA, A. (orgs.) **América Latina. Sociedade e Meio Ambiente**: teorias, retóricas e conflitos em desenvolvimento. Curitiba: Ed. UFPR. 2016.

FLORIANI, Dimas. História da construção da Pós-Graduação Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE-UFPR): aspectos epistemológicos, metodológicos e institucionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, v. 47, out. 2018.

FOLADORI, G.; Melazzi, G. **Economía de la sociedad capitalista**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1991.

FOLADORI, Guillermo; MELAZZI, Gustavo. **La economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes**. Montevideo: Universidad de la República, Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM), 2009.

FOLADORI, Guillermo; MELAZZI, Gustavo. **La economía de la sociedad capitalista y sus impactos ambientales.** Montevideo: UdelaR, CURE, 2019.

FOLHA DE LONDRINA. **Grupo britânico compra Hotel das Cataratas**. 2007. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/economia/grupo-britanico-compra-hotel-das-cataratas-601580.html?d=1>. Acesso em 06 jan. 2024.

FOLHA DO MEIO AMBIENTE. **Parques nacionais serão abertos ao ecoturismo**. Março/abril 1999. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/16791_20101025_143723.pdf>. Acesso em 06 jan. 2024.

FOLHA ON LINE. **Consórcio assumirá o Parque Nacional do Iguaçu em 99**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fol/geral/ult241298014.htm>. Acesso em 05 jan. 2024.

FONTELES, José Osmar. Participação dos moradores nativos no destino turístico referência em sol e praia: Jericoacoara – CE. **Revista Homem, Espaço e Tempo**, v. 9, n. 1, 2015.

FOREST CARBON PARTNERSHIP. **Cambodia**. 2024. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/country/cambodia>. Acesso em 22 fev. 2024.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 1974.

FUSSMAN, Cal. Beauty and the beach. **The Washington Post.** 14 mar. 1987. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/magazine/1987/03/15/beauty-and-the-beach/bdff84da-f4e9-48c9-baaf-8aba64a96905/>. Acesso em 04 mar. 2024.

G1. C&A vende lojas e passa a alugar imóveis no Brasil. **G1**. 23 nov. 2006. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1360839-9356,00-CA+VENDE+LOJAS+E+PASSA+A+ALUGAR+IMOVEIS+NO+BRASIL.html>. Acesso em 7 jul. 2024.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: L&PM, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIRÃO, Raimundo. **História**: Jijoca de Jericoacoara Ceará – CE. IBGE, s/d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/jijoca-de-jericoacoara/historico>. Acesso em 08 mar. 2024.

GLÁUCIA, Maristela. **Duna do Pôr do Sol**. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/duna-por-do-sol-entenda-como-um-projeto-de-2020-poderia-ter-adiado-o-fim-do-ponto-turistico-no-ce-1.3353698>. Acesso em: 04 mar. 2024.

GOMES, Johana Maiy Alecrim Alves. Neoliberização da natureza a partir da gestão privatizada de unidades de conservação: o caso do Parque Nacional do Itatiaia. **XV Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Gepgrafia**. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2023/TRABALHO_COMPLETO_EV187_MD6_ID615_TB17_17102023091106.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

GONÇALVES, Maiara Cristina *et al*. Agricultura tradicional e soberania alimentar: conhecimento quilombola no manejo de plantas alimentícias. **Journal of Ethnobiology**, v. 42, n. 2, 2022.

GOULIAS, Mitsi. Iniciativa privada vai explorar parques. **O Estado de S.Paulo**. 19 jan. 1999. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/16716_20101020_165801.pdf>. Acesso em 20 mar. 2024.

GRANDELLE, Renato. Ministério do Meio Ambiente prepara concessão de parques que têm situação irregular. **O Globo.** 15 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministerio-do-meio-ambiente-prepara-concessao-de-parques-que-tem-situacao-irregular-23600992>. Acesso em 23 fev. 2024.

GRUPO CATARATAS S.A. **Curiosidades sobre o Centro de Visitantes Paineiras**. 2024a. Disponível em: <https://grupocataratas.com/curiosidades-sobre-o-centro-de-visitantes-paineiras/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

GRUPO CATARATAS S.A. **Nossos atrativos**. Parques. 2024b. Disponível em: <https://grupocataratas.com/parques/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GRUPO HOUER. **O que é um "Road Show"?** 2022. Disponível em: <https://blog.houer.com.br/o-que-e-um-road-show/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

GRUPO HOUER. **Grupo Houer**. 2024. Disponível em: <https://www.houer.com.br/#seta1>. Acesso em 22 mar. 2024.

GUHA, R. El ecologismo de los pobres. **Cuadernos de debate internacional: ecologia política**, n. 8, p. 137–151. Barcelona: FUHEM / ICÁRIA, 1994.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo v. 15, n. 3 , set.-dez. 2012.

HALL, C. Michael. Loving nature to death: Tourism, consumption, biodiversity loss and the Anthropocene. In: GREN, M.; HUIJBENS, E. H. (eds.). **Tourism and the Anthropocene**. London: Routledge, 2016.

HAMMERSTEIN, HANNAH VON *et al*. High-Resolution Projections of Global Sea Surface Temperatures Reveal Critical Warming in Humpback Whale Breeding Grounds. **Frontiers in Marine Science**, v.9, 2022. DOI: https://doi.org/10.3389/fmars.2022.837772.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HASANA, Uswathul; SWAIN, Sampada Kumar; GEORGE, Babu. A bibliometric analysis of ecotourism: a safeguard strategy in protected areas. **Regional Sustainability**, v. 3, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666660X22000159?via%3Dihub>. Acesso em 2 jul. 2024.

HOWELL, Kerry L.; HILÁRIO, Ana; ALLCOCK, A. Louise; XAVIER, Joana R. A decade to study deep-sea life. **Nature Ecology & Evolution**. 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/346397457_A_decade_to_study_deep-sea_life>. Acesso em 21 abr. 2023.

IBAM. **Programa de Parcerias Ambientais Público Privadas (PAPP).** Disponível em: <https://www.ibam.org.br/projetos/programa-de-parcerias-ambientais-publico-privadas-papp/>. Acesso em 22 dez. 2023.

IBAMA. Instrução Normativa nº. 4, de 9 de maio de 2001. Revogada pela portaria Ibama n° 77/2006. **Diário Oficial da União**, 14 maio 2001.

IBAMA; GTZ. Marco conceitual das terceirizações administrativas em unidades de conservação. Elaboração: ROCKTAESCHEL, Benita Maria. Brasília, 1999.

IBGE. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

IBGE. **Biomas e sistema costeiro-marinho do Brasil**: compatível com a escala 1:250 000. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101676.pdf>. Acesso em 21 fev. 2023.

IBGE. **Matopiba** 2021a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/34329-matopiba.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 08 nov. 2023.

IBGE. **Localização geográfica**. Anuário Estatístico do Brasil, v. 81, IBGE. 2021b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2021.pdf>. Acesso em 17 mar. 2023.

IBGE. **Municípios defrontantes com o mar**. Mapas. Municípios Defrontantes com o Mar - PDF. 2021c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24072-municipios-defrontantes-com-o-mar.html>. Acesso em 21 fev. 2024.

IBGE. **Nosso território**: o Brasil no mundo. 2023a. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/nosso-territorio/19638-o-brasil-no-mundo.html#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20um%20dos,Canad%C3%A1%2C%20Estados%20Unidos%20e%20China.>. Acesso em: 22 mar. 2023.

IBGE. **Brasil**. Pernambuco. Fernando de Noronha: panorama. 2023b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/fernando-de-noronha/panorama>. Acesso em: 29 jan. 2024a.

IBGE. **Brasil**. Ceará. Jijoca de Jericoacoara: panorama. 2023c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/jijoca-de-jericoacoara/panorama>. Acesso em: 10 mar. 2024b.

ICMBIO. **Orientações metodológicas para a elaboração de planos de uso público em unidades de conservação federais**. (s/d). Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnasaojoaquim/images/stories/ORIENTACOES_PUP_ICMBIO.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ICMBIO. **Portaria n° 190, de 31 de dezembro de 2001**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-marinho-de-fernando-de-noronha/arquivos/parna-marinho-de-fdo-de-noranha-port-190-de-31-12-2001.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Plano de manejo**: Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. Chapada dos Guimarães: ICMBio, 2009. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaguimaraes/images/stories/downloads/encarte_1_p1_a_7.pd>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Governo assina acordo para permitir PPP em unidades de conservação**. 26 out. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/governo-assina-acordo-para-permitir-ppps-em-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Contrato de concessão 01/2014.** 2014a – UAAFRJ/ DIPLAN/ ICMBio/ MMA. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/contrato_01_2014_trem_do_corcovado_tijuca.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Jericoacoara analisa viabilização de concessão de serviços**. 19 fev. 2014b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/jericoacoara-analisa-viabilizacao-de-concessao-de-servicos>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Concessões:** Prioridades de Execução 2016-2018. ICMBio. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICMBio.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Pregão eletrônico nº 03/2017.** Processo Administrativo n.º 02063.000026/2016-14. 15 maio 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/exercicios-anteriores/2017/pregao_eletronico_03_2017_concessao_parna_de_brasilia.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **ICMBio lança três editais para estudos de viabilidade**. 16 jan. 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-lanca-editais-para-estudos-de-viabilidade-em-tres-ucs>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Programa de parcerias público-privadas avança**. 29 mar. 2017c. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org.br/en/noticia/176166>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Processo seletivo simplificado referente à publicação do edital nº 006\2017 de 26 maio de 2017**. 2017d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2017/edital_06_2017_pnud_bra_08_023.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Divulgação do resultado final do processo seleção das propostas**. 11 ago. 2017e. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2017/resolucao_conjunta_resultado_chamaneto_publico_edital_01_02_03_de_2017.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo.** 2017f. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-de-fernando-de-noronha-rocas-sao-pedro-e-sao-paulo/arquivos/plano_de_manejo_apa_ferando_de_noronha_rocas_sao_pedro_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2024.

ICMBIO. **Trilha suspensa amplia acessibilidade em Noronha**. 04 jul. 2017g. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/trilha-suspensa-amplia-acessibilidade-em-noronha>. Acesso em Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Plano de manejo do Parque Nacional do Iguaçu**. ICMBio: Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-do-iguacu/arquivos/plano_de_manejo_do_parna_do_iguacu_fevereiro_2018.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Instrução Normativa nº 9/2018/ Gabin /ICMBio, de 10 de julho de 2018.** 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/intrucao_normativa_9_2018.pdf>. Acesso em: Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Instrução Normativa nº 17/2018/ Gabin/ ICMBio, de 07 de novembro de 2018.** 2018c. Altera a Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n° 02070.009456/2017- 93. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/intrucao_normativa_17_2018.pdf>. Acesso em: Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Parques do Brasil**: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios, ICMBio, 2018d.

ICMBIO. **Parque Nacional do Itatiaia assina contrato de concessão de serviços de visitação.** 2019. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/destaques-e-eventos/205-publicado-edital-de-licitacao-para-concessoes-no-parque-nacional-do-itatiaia.html>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Quem somos.** Diretoria de Unidades de Conservação e Proteção Integral. 2020a. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/o-instituto-destaque/48-menu-quem-somos/125-direp>. Acesso em: 31 out. 2020.

ICMBIO. **Termo aditivo.** Primeiro termo aditivo ao contrato de concessão nº 01/2018, firmado entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a BR Parques - Concessionaria do Parque Nacional do Pau Brasil SPE S/A. 21 jul. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/1_termo_aditivo_parna_do_pau_brasil.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Fernando de Noronha reinaugura Centro de Visitantes**. 06 mar. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/fernando-de-noronha-reinaugura-centro-de-visitantes>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Parque Nacional da Tijuca é o mais visitado do Brasil**. 10 fev. 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/viagens-e-turismo/2020/02/parque-nacional-da-tijuca-e-o-mais-visitado-do-brasil>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBio. Portaria ICMBio n.º 289, de 3 de maio de 2021. Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais. Processo nº 02070.000166/2021-61. **Diário Oficial da União**, 13 maio 2021a, edição: 89, seção: 1, página: 331.

ICMBIO. **Edital de Concorrência nº 03/2021**. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrencia/2021/edital-de-concorrencia-no-03-2021-parna-do-iguacu>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Parque Nacional de Jericoacoara**: plano de manejo. Encarte 3. ICMBio: Brasília, DF, 2021c.

ICMBIO. Portaria n.º 377, de 21 de julho de 2021. Altera parte do Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara, situado no Estado do Ceará. Processo n 02123.000657/2017-62. **Diário Oficial da União**. 26 jul. 2021d, edição: 139, seção: 1, página: 126.

ICMBIO. **Marinho**. 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho>. Acesso em: 08 fev. 2024.

ICMBIO. **Relatório de monitoramento da visitação em unidades de conservação federais em 2020**. ICMBio: Brasília, 2021f. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio_de_monitoramento_da_visitacao_2020.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Declaração de caducidade de contrato de concessão.** 22 set. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/Declaraodecaducidade.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Relatório de monitoramento da visitação em unidades de conservação federais em 2021**. ICMBio: Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/RELATORIO___Monitoramento_da_visitacao_2021___Versao_Final_COEST.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **ICMBio anuncia edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara.** 29 fev. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-anuncia-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Painel Unidades de Conservação Brasileiras**. 2023a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGNmMGY3NGMtNWZlOC00ZmRmLWExZWItNTNiNDhkZDg0MmY4IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBlNyJ9&pageName=ReportSectione0a112a2a9e0cf52a827>. Acesso em: 08 dez. 2023.

ICMBIO. **Parques nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral recebem mais 1.654 hectares regularizados.** 21 set. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/parques-nacionais-de-aparados-da-serra-e-da-serra-geral-recebem-mais-1-654-hectares-regularizados>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Governo Federal publica revisão das unidades de conservação do Programa de Parcerias para Investimentos – PPI**. 11 dez. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/governo-federal-publica-revisao-das-unidades-de-conservacao-do-programa-de-parcerias-para-investimentos-2013-ppi>. Acesso em 09 abr. 2024.

ICMBIO. **Parna de Fernando de Noronha elabora Plano de Uso Público**. 14 dez. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/parna-de-fernando-de-noronha-elabora-plano-de-uso-publico>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Relatório de monitoramento da visitação em unidades de conservação federais em 2022**. ICMBio: Brasília, 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/Relatrio2022.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **ICMBio lança cartilha de perguntas e respostas sobre a concessão de serviços turísticos em Jericoacoara**. 14 abr. 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-lanca-cartilha-de-perguntas-e-respostas-sobre-a-concessao-de-jericoacoara>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Acordo entre ICMBio e o governo do Ceará viabilizará criação do mosaico de unidades de conservação**. 22 dez. 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/acordo-entre-icmbio-e-o-governo-do-ceara-viabilizara-criacao-do-mosaico-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 07 ago. 2023.

ICMBIO. **Parque Nacional do Iguaçu**. Quem somos. 2024a Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaiguacu/quem-somos.html>. Acesso em: 08 jan. 2024.

ICMBIO. **Instrução Normativa nº 4/2024/ Gabin/ ICMBio, de 15 de fevereiro de 2024.** Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, as normas e os procedimentos relativos à gestão dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação federais. Processo nº 02070.014949/2023-93. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/InstruoNormativa.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ICMBIO. **Extrato de acordo de cooperação**. Número do processo: 02070.013982/2023-04. 2024c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-acordo-de-cooperacao-536720601>. Acesso em 12 jan. 2024.

ICMBIO. **Parna Marinho de Fernando de Noronha**. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-marinho-de-fernando-de-noronha>. Acesso em: 07 ago. 2024.

ICMBIO. **Parque Nacional de Jericoacoara**. 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 08 jan. 2024.

ICMBIO; BNDES. **PNJ - Parque Nacional de Jericoacoara**: Consulta Pública Período: 25 a 26 abr. 2022. Consolidação das considerações e questionamentos. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/Respostas_CP_PNJ_VF1.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

ICMBIO NORONHA; ECONORONHA. **EcoNoronha conquista certificação do Sistema B Brasil**. 19 set. 2022. Disponível em: <https://www.parnanoronha.com.br/single-post/econoronha-conquistar-certifica%C3%A7%C3%A3o-do-sistema-b-brasil>. Acesso em: 29 jan. 2024.

ICMBIO NORONHA; ECONORONHA. **Cepene esclarece riscos da exploração de petróleo na bacia potiguar.** 9 fev. 2023a. Disponível em: <https://www.parnanoronha.com.br/single-post/cepene-sugere-mobiliza%C3%A7%C3%A3o-permanente-contra-explora%C3%A7%C3%A3o-de-petr%C3%B3leo-na-regi%C3%A3o-de-noronha>. Acesso em: 23 fev. 2024.

ICMBIO NORONHA; ECONORONHA. **Agendamento de atrativos em Noronha evolui com o tempo e auxilia na conservação**. 2023b. Disponível em: <https://www.parnanoronha.com.br/single-post/agendamento-de-atrativos-em-noronha-evolui-com-o-tempo-e-auxilia-na-conserva%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 29 jan. 2024b.

ICMBIO NORONHA; ECONORONHA. **Seca e alta acelerada no consumo levam Noronha ao pré-colapso no abastecimento de água**. 12 jan. 2024a. Disponível em: <https://www.parnanoronha.com.br/single-post/seca-e-alta-acelerada-no-consumo-levam-noronha-ao-pre-colapso-no-abastecimento-de-agua>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ICMBIO NORONHA; ECONORONHA. **Fernando de Noronha**. 2024b. Disponível em: <https://www.parnanoronha.com.br>. Acesso em: 07 ago. 2024.

INESC. **Dando nome aos bois**: análise das medidas infralegais para o meio ambiente nos dois primeiros anos do Governo Bolsonaro. 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/VERSAO-FINAL-DANDO-NOME-AOS-BOIS.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

INSTITUTO SEMEIA. **Relatório de gestão 2011**. São Paulo, 2011.

INSTITUTO SEMEIA. **Há diversas fontes de receitas para que os parques sejam atrativos para a iniciativa privada**. 2017. Disponível em: <http://www.semeia.org.br/conexao/2017/08/ha-diversas-fontes-de-receitas-para-que-os-parques-sejam-atrativos-para-a-iniciativa-privada/>. Acesso em 20 out. 2017.

INSTITUTO SEMEIA. **Diagnóstico do uso público em parques brasileiros**: a perspectiva dos gestores. 2019. Disponível em: <https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/diagnostico-do-uso-publico-em-parques-brasileiros-a-perspectiva-dos-gestores-2019/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

INSTITUTO SEMEIA. **Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil**: ecoturismo e potencial econômico do patrimônio natural brasileiro. Instituto Semeia, 2021.

INSTITUTO SEMEIA. **Relatório de gestão 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.semeia.org.br/relatorio2022/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

INSTITUTO SEMEIA **Mapa de parcerias**. 2024a. Disponível em: <https://mapadeparcerias.org.br/parque.php?id=5b1a9d3a6c851414e1729ce9>. Acesso em: 22 jan. 2024.

INSTITUTO SEMEIA. **Semeia e ICMBio assinam acordo de cooperação**. 12 jan. 2024b. Disponível em: <https://semeia.org.br/semeia-icmbio-assinam-acordo-cooperacao/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

INSTITUTO SEMEIA. **Publicações**. 2024c Disponível em: <https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em: 17 fev. 2024f.

IPBES. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat: Bonn, 2019. Disponível em: <https://zenodo.org/records/3553579>. Acesso em: 07 nov. 2023.

INSTITUTO SEMEIA. **Instituto Semeia anuncia Renata Mendes como nova diretora executiva e ampliação nas frentes de atuação.** 15 jan. 2024d. Disponível em: <https://semeia.org.br/conexao-semeia/noticias/instituto-semeia-anuncia-nova-diretora-executiva/?utm_source=qr_code&utm_medium=direct&utm_campaign=anuncia_nova_diretora_executiva>. Acesso em: 22 mar. 2024.

INSTITUTO SEMEIA. **Parcerias institucionais**. 2024e. Disponível em: <https://semeia.org.br/quem-somos/#parcerias>. Acesso em 22/02/2024. Acesso em: 22 mar. 2024.

INSTITUTO SEMEIA. **Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. 2024f. Disponível em: <https://mapadeparcerias.org.br/parque.php?id=5b1a9d3a6c851414e1729ce9>. Acesso em: 22 mar. 2024.

IPCC. Summary for Policymakers. **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2023.

IPHAN. **Arquipélago de Fernando de Noronha - Pernambuco (PE).** 2024. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1662/#:~:text=O%20Arquip%C3%A9lago%20de%20Fernando%20de,Unesco%20como%20Patrim%C3%B4nio%20Natural%20Mundial.>. Acesso em: 27 jan. 2024.

ISA. **Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha**. 2024; Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/870>. Acesso em: 25 jan. 2024.

IWANICKI, Lara. **Um oceano livre de plástico**: desafios para reduzir a poluição marinha no Brasil. Brasília: Oceana Brasil, 2020. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/relatorios/um-oceano-livre-de-plastico/>. Acesso em: 07 nov. 2023.

JIJOCA DE JERICOACOARA. **Lei n.º 109 de 01 de dezembro de 2000**. Institui o Código de Obras e Posturas do município de Jijoca de Jericoacoara e dá outras providências. Jijoca de Jericoacoara, 2000.

JUSTIÇA FEDERAL. **Pedido de busca e apreensão criminal n.º 5031859-24.2015.4.04.7000/PR**. 2015. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/05/moro-despac-prisaoDirceu-ago2015.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

KINKER, Sônia. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais**. Campinas: Papirus, 2005.

KOVEL, Joel. **The enemy of nature: the end of capitalism, or the end of the world?** London: Zed Books, 2002.

KUMARA, Herman; MONSHAUSEN, Antje; MANGALASSERI, Sumesh; SCHÄRER, Rene. **In deep water**: Coastal Communities in the era of tourism development. Bread for the World: Berlim, 2017.

LANIER. The positive impacts of ecotourism in protected areas. **WIT Transactions on Ecology and The Environment,** v. 187. Sustainable Tourism VI. Disponível em: <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/ST14/ST14016FU1.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2024.

LAVOR, Thaís. Privatização de Jericoacoara e de outros três parques divide opiniões. **O Globo**. 11 maio 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/privatizacao-de-jericoacoara-de-outros-tres-parques-divide-opinioes-12453303>. Acesso em: 01 mar. 2024.
LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2007.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. **La apuesta por la vida**: imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur. México: Siglo XXI Editores, 2014.

LEITE, Roberto. **Governo Federal cancela edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara.** Governo do Estado do Ceará. 06 set. 2023. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/09/06/governo-federal-cancela-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara/>. Acesso em: 04 mar. 2024.

LENZEN, Manfred; SUN, Ya-Yen; FATURAY, Futu. *et al*. The carbon footprint of global tourism**. Nature Clim Change**, v. 8, p. 522–528, 2018.

LEUNG, Yu-Fai; SPENCELEY, Anna; HVENEGAARD, Glen; BUCKLEY, Ralf. (eds). **Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas**: diretrizes para a sustentabilidade. UICN: Gland, 2019. DOI: https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2018.PAG.27.pt

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

LINDNER, Julia; RODRIGUES, Eduardo. Pacote de concessões tem parques e florestas. **O Estado de S.Paulo**. 20 fev. 2020. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/205061>. Acesso em: 22 mar. 2024.

LIRA, Bruna. Moradores de Jericoacoara pedem fiscalização de práticas irregulares de turismo. **Portal O Povo**. 15 ago. 2023. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/jijoca-de-jericoacoara/2023/08/15/moradores-de-jericoacoara-pedem-fiscalizacao-de-praticas-irregulares-de-turismo.html>. Acesso em: 22 mar. 2024.

LOBIANCO, Bianca. Investigada na Lava Jato, empresa fatura R$ 4,4 bilhões com Petrobras. **O Dia**. 30 ago. 2015. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-08-29/investigada-na-lava-jato-empresa-fatura-r-44-bilhoes-com-petrobras.html>. Acesso em: 22 mar. 2024.

LUCHIARI, Maria Tereza Duarte Paes. Turismo e meio ambiente na mitificação dos lugares. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 35–43, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63507/66250>. Acesso em: 22 mar. 2024.

LUIZ, Edson. Parques nacionais: serviços serão terceirizados. **Jornal da Tarde**. 18 jan. 2001. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/17061_20101104_120753.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MADEIRO, Carlos. Após perder duna, Jericoacoara (CE) vê erosão avançar e ameaçar cenários. **UOL**. 03 mar. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2024/03/03/apos-perder-duna-jericoacoara-ce-ve-erosao-avancar-e-mudar-cenarios.htm>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MANTEGA, Guido. O modelo econômico brasileiro dos anos 90. **Relatório de pesquisa n.º 11/2001**. 2001. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Rel%2011-2001.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento 2022**. São Paulo: MapBiomas, 2023. Disponível em: <http://alerta.mapbiomas.org>. Acesso em 07 nov. 2023.

MARCELINO JÚNIOR. Concessão do Parque de Jeri gera polêmica. **Diário do Nordeste.** 25 jun. 2018. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/concessao-do-parque-de-jeri-gera-polemica-1.1960014>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MARINHA DO BRASIL. **Amazônia Azul**. 2024. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MARINHO, Ana Clara. Ministro do Meio Ambiente chega a Fernando de Noronha para vistoriar Parque Marinho. **G1**. 18 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/blog/viver-noronha/post/2019/07/18/ministro-do-meio-ambiente-chega-a-fernando-de-noronha.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MARINHO, Ana Clara. Reajuste de 8,6% no preço de ingresso para Parque Nacional Marinho de Noronha é anunciado. **G1**. 31 out. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/blog/viver-noronha/post/2022/10/31/reajuste-de-86percent-no-preco-de-ingresso-para-parque-nacional-marinho-de-noronha-e-anunciado.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MARINHO, Ana Clara. Parque Nacional de Fernando de Noronha recebe mais de 129 mil visitantes e bate recorde, diz ICMBio. **G1**. 26 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/blog/viver-noronha/post/2023/01/26/parque-nacional-de-fernando-de-noronha-recebe-mais-de-129-mil-pessoas-em-2022-e-bate-recorde-diz-icmbio.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MARINHO, Ana Clara. Mais de 120 mil pessoas visitaram o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha em 2023, diz ICMBio. **G1.** 18 jan. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/blog/viver-noronha/post/2024/01/18/mais-de-120-mil-turistas-visitaram-o-parque-nacional-marinho-de-fernando-de-noronha-em-2023-diz-icmbio.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MARQUEZ PEREZ, Ana Isabel. Acaparamiento de territorios marinos y costeros: dos casos de estudio en el Caribe colombiano. **Revista Colombiana de Antropologia**, v. 55, 2019. DOI: https://doi.org/10.22380/2539472x.573.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. Justiça Ambiental (local e global). In: CAVALCANTI, C. (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1999.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración. **Ecologia Política: Cadernos de Debate Internacional**, Barcelona, n. 21. 2001.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **Ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2012.

MARTINS, Jerônimo Carvalho. Avaliação do processo de autorização de veículos de transporte turístico e de passageiros no Parque Nacional de Jericoacoara. ICMBio: Jijoca de Jericoacoara, 2018.

MARTINS, Helenita Maria Teixeira Marques. **Turismo e práticas artesanais:** efeitos da expansão turísticanas práticas artesanais em Jericoacoara - Ceará (Monografia). Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019.

MARTINS, José Roberto Serra; CARNEIRO, Celso Dal Ré. Plataforma Continental Jurídica, recursos do pré-sal e ensino de Geociências. **TERRÆ**. 2012. Disponível em: <https://www.ige.unicamp.br/terrae/V9/PDFv9/plataforma%20continental.pdf.>. Acesso em: 22 mar. 2023.

MASTER DRONE. **Foto panorâmica de Jericoacoara – Ceará!** [...]. 19 jul. 2017. Facebook: Master Drone. Disponível em: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=310547936022846&set=a.244545789289728&locale=pt_BR>. Acesso em: 07 ago. 2024.

MATEO-SAGASTA, Javier; ZADEH, Sara Marjani; TURRAL, Hugh. **More people, more food, worse water?** A global review of water pollution from agriculture. Food and Agriculture Organization of the United Nations; International Water Management Institute, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/686ea465-7847-428e-b599-b236f2240e47/content>. Acesso em: 22 mar. 2023.

MATO GROSSO. **Avaliadores da Unesco seguem visitando riquezas geológicas de Chapada dos Guimarães**. 13 jun. 2023. Disponível em: <https://www.chapadadosguimaraes.mt.gov.br/noticias/Avaliadores-da-unesco-seguem-visitando-riquezas-geologicas-de-chapada-dos-guimaraes-1960/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

MCAFEE, Kathleen. Selling nature to save it? Biodiversity and green developmentalism. **Society and Space,** v.17, 1999.

MCAFEE, Kathleen; SHAPIRO, Elizabeth N. Payments for Ecosystem Services in Mexico: Nature, Neoliberalism, Social Movements, and the State. **Annals of the Association of American Geographers**. Taylor & Francis, LLC, 2010. DOI: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00045601003794833.

MEDEIROS, Rodrigo; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann (eds). **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia naciona**l: Relatório Final. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MEIRELES; Antonio Jeovah; GORAYEB, Adryane; PEREIRA FILHO, Narcélio de Sá. Campos de dunas em Jericoacoara: intervenções humanas como possível indicador de mudança na dinâmica morfológica. **Revista Franco-Brasileira de Geografia,** n. 34, 2018. DOI: https://doi.org/10.4000/confins.12884.

MENEGASSI, Duda. Com valor 27 vezes maior que lance mínimo, construtora ganha concessão de parques. **((o))eco**, 12 jan. 2021a. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/com-valor-27-vezes-maior-que-lance-minimo-construtora-ganha-concessao-de-parques/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

MENEGASSI, Duda. BNDES faz acordo com estados para concessão em parques estaduais. **((o))eco,** 28jan. 2021b. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/bndes-faz-acordo-com-estados-para-concessao-em-parques-estaduais/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

MESQUITA, Carolina. Lançados editais de estudo técnico para concessão dos parques de Jericoacoara e Ubajara. **Diário do Nordeste,** 23 fev. 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/lancados-editais-de-estudo-tecnico-para-concessao-dos-parques-de-jericoacoara-e-ubajara-1.3051037>. Acesso em: 29 fev. 2024.

MESTRE, Gabriela. Acordo por gestão de Fernando de Noronha será homologado na 4ª. **Poder 360**. 21 mar. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/acordo-por-gestao-de-fernando-de-noronha-sera-homologado-na-4a/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

MINAS GERAIS. **Minas assina contrato de concessão de uso dos parques do Ibitipoca e Itacolomi**. 25 maio 2023. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-assina-contrato-de-concessao-de-uso-dos-parques-do-ibitipoca-e-itacolomi>. Acesso em: 29 fev. 2024.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Parcerias de investimentos**: Parque Nacional do Iguaçu tem nova concessão. 29 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/parque-nacional-do-iguacu-tem-nova-concessao-e-investimentos-devem-triplicar-visitacao>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MITRAUD, Sylvia (org.). **Manual de ecoturismo de base comunitária**: ferramentas para um planejamento responsável. Brasília: Programa de Turismo e Meio Ambiente do WWF-Brasil, 2003. Disponível em: <https://arquivo.ambiente.sp.gov.br/cea/2011/12/SergioSalvati2.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

MMA. **Diretrizes para visitação em unidades de conservação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

MMA. **Governo investirá R$ 28 milhões nos parques nacionais.** 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-investira-r-28-milhoes-nos-parques-nacionais>. Acesso em: 20 mar. 2024.

MMA. **Complexo Paineira do Parque da Tijuca, no Rio de Janeiro, será revitalizado**. MMA, 19 mar. 2010. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/6172-complexo-paineira-do-parque-da-tijuca-no-rio-de-janeiro-sera-revitalizado.html>. Acesso em: 20 mar. 2024.

MMA. **Brasil tem sete novos sítios Ramsar**. 26 maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2017-05-2353>. Acesso em: 25 jan. 2024.

MMA. **Procosta**: Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa. 2018. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/gestao_territorial/Procosta/PROCOSTA-versao_digital.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MMA. **Convenção Sobre Diversidade Biológica**. 17 nov. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/convencao-sobre-diversidade-biologica>. Acesso em: 07 ago. 2024.

MMA. **Fluxo de concessões**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areas-protegidas/agenda-de-concessoes/fluxo-de-concessoes>. Acesso em: 06 jan. 2024.

MMA. **Relatório de gestão 2021:** Ministério do Meio Ambiente. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2021/relatorio-de-gestao-2021-mma-1.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MMA. **Parques nacionais do Sul são concessionados para a iniciativa privada**. 11 jan. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/parques-nacionais-do-sul-leiloados-para-a-iniciativa-privada>. Acesso em: 07 jan. 2024.

MMA. **Lista de concessões**. 21 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areas-protegidas/agenda-de-concessoes/lista-de-concessoes>. Acesso em: 07 jan. 2024.

MMA. **Parcerias Público Privadas**. 2024a. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/11666-parcerias-publico-privadas.html>. Acesso em: 20 mar. 2024.

MMA. **Diretório de projetos**. Título do Projeto: BID/CEF/IBAM-BRM1120 - Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas. Produtos do projeto. 2024b Disponível em: <http://diretoriopre.mma.gov.br/index.php/category/51-bid-cef-ibam-brm1120-desenvolvimento-de-parcerias-ambientais-publico-privadas?doc=2>. Acesso em: 09 jan. 2024.

MMA; ICMBIO. **Concorrência n.º 01/2010**. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/edital_parnamar_fernando_de_noronha.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2024.

MMA; ICMBIO. **Instrução normativa Nº 5/2018/GABIN/ICMBIO, de 01 de junho de 2018**. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais, conforme as informações contidas no processo 02070.002802/2018- 93. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/intrucao_normativa_5_2018.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA; ICMBIO. **Termo aditivo**. Primeiro termo aditivo ao contrato de concessão nº 01/2019, firmado entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a BR Parques - concessionária do Parque Nacional do Itatiaia SPE S.A. 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/a cesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/1_termo_aditivo_parna_itatiaia.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA; ICMBIO. **Portaria nº 377, de 21 de julho de 2021**. Altera parte do Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara, situado no Estado do Ceará. Processo n° 02123.000657/2017-62. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/portaria_377_de_21_de_julho_2021.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA; ICMBIO. **Termo de Acordo Substitutivo de Multas Nº 01/2022.** 23 dez. 2022a. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/images/stories/2023/UsoPub/Acordo_Substitutivo_BR_Parques_Itatiaia.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA; ICMBIO. Anexo I Minuta de contrato. **Edital de Consulta e Audiência Pública nº 1/2022** - Parna de Jericoacoara. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/edital-de-consulta-e-audiencia-publica-no-1-2022-parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA; ICMBIO. Anexo A – caracterização do Parque Nacional de Jericoacoara. **Edital de Consulta e Audiência Pública nº 1/2022** - Parna de Jericoacoara. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/edital-de-consulta-e-audiencia-publica-no-1-2022-parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA; ICMBIO. Anexo B – caderno de encargos da concessionária. **Edital de Consulta e Audiência Pública nº 1/2022** - Parna de Jericoacoara. 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/edital-de-consulta-e-audiencia-publica-no-1-2022-parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA; ICMBIO. Anexo C – sistema de mensuração de desempenho. **Edital de Consulta e Audiência Pública nº 1/2022** - Parna de Jericoacoara. 2022e. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/edital-de-consulta-e-audiencia-publica-no-1-2022-parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MMA *et al* **Programa de Turismo nos Parques.** Brasília, DF, 2008.

MTUR. **Ecoturismo**: orientações básicas. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/segmentacao-do-turismo/ecoturismo-orientacoes-basicas.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

MTUR. **Parque Nacional do Iguaçu recebe quase 1,5 milhão de pessoas e dobra número de visitas em 2022**. 06 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/parque-nacional-do-iguacu-recebe-quase-1-5-milhao-de-pessoas-e-dobra-numero-de-visitas-em-2022>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MTUR. **Visitação de parques nacionais bate recorde em 2023 e consolida o ecoturismo entre as preferências dos viajantes**. 28 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/visitacao-em-parques-nacionais-batem-recorde-em-2023-e-consolida-o-ecoturismo-entre-as-preferencias-dos-viajantes>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MOLINA, Fábio Silveira. **Turismo e produção do espaço**: o caso de Jericoacoara, CE. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MORE, Thomas A.; MANNING, Robert E. The public functions of parks and protected areas**. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute**, n. 2. 2004. Disponível em: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp002-42.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014

MORO, Carolina Corrêa; OMENA, Michel Tadeu R. N. de; LINDENKAMP, Teresa C. Magro. Discutindo as Concessões de Uso Público em Unidades de Conservação Brasileiras**. Biodiversidade Brasileira**, v. 12, n. 3, p. 224-233. ICMBio, 2022.

MORO, Carolina Corrêa; RODRIGUES, Camila. **Quadro das principais modalidades de parcerias aplicáveis em unidades de conservação**. Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/16CZXVNpVj8hW4bQJImOuUrbfxoPz1b87/view>. Acesso em: 20 mar. 2024.

MOSTOFA, Khan M. G. *et al*. Reviews and syntheses: ocean acidification and its potential impacts on marine ecosystems. **Biogeosciences**, v. 13. DOI: https://doi.org/10.5194/bg-13-1767-2016, 2016.

MOVIMENTO POPULAR DE ITATIAIA. A Hope recursos humanos S/A, empresa privada que administrará o Parque Nacional de Itatiaia, foi denunciada na Lava Jato por pagar propinas e lucrar mais de 4 bilhões a partir de contratos com a Petrobras [...]. 11 fev. 2019. Facebook: Movimento Popular de Itatiaia. Disponível em: <https://www.facebook.com/movimentopopulardeitatiaia/posts/1657818584318090/?paipv=0&eav=AfYkUO8pl78350K7KxzkeTdsOPg2pHjmoGpmtXFX4Psl69BfBi1QtShfDj6cto2u11Q&_rdr>. Acesso em: 20 mar. 2024.

MPRJ. 2018. **Retrospectiva 2018**: MPRJ e Polícia Civil fazem operação para prender presidente da Câmara de Vereadores de Petrópolis. Rio de Janeiro, 12 abr. 2018. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/web/guest/visualizar?noticiaId=68934>. Acesso em: 20 mar. 2024.

MUTA, Toru, ERDOGAN, Musa. The global energy crisis pushed fossil fuel consumption subsidies to an all-time high in 2022. **International Energy Agency**. 2023. Disponível em: <www.iea.org/commentaries/the- global- energy- crisis- pushed- fossil- fuel-consumptionsubsidies-to- an- all- time- high- in- 2022>. Acesso em: 20 mar. 2024.

NATURA. **Nossa história**. 2024. Disponível em: <https://www.natura.com.br/a-natura/nossa-historia>. Acesso em: 22 fev. 2024.

NEEPES. Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde ENSP/FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **Mapa de conflitos**: injustiça ambiental e saúde no Brasil. 2023. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?populacao_tax=0&atv_gerad_tax=industria-do-turismo&dano_tax=0&impacto_tax=0&uf_tax=0&q>. Acesso em: 15 nov. 2023.

NORONHA PASSEIOS. **Fotos de Noronha Passeios.** TripAdvisor:Gerência, ago. 2021. Disponível em: <https://x.gd/dPDm8>. Acesso em: 03 mar. 2024.

NOVA PETRÓPOLIS. **Assinada a concessão do Parque Aldeia do Imigrante de Nova Petrópolis**. 10 abr. 2018. Disponível em: <https://www.novapetropolis.rs.gov.br/noticias/assinada-a-concessao-do-parque-aldeia-do-imigrante-de-nova-petropolis>. Acesso em: 15 jan. 2024.

O GLOBO. **Parque da Tijuca propõe concessão de serviços**. Rio de Janeiro, 16 dez. 2003. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/37844>. Acesso em: 20 jan. 2024

O GLOBO. **STJ autoriza Instituto Chico Mendes licitar exploração de turismo em Fernando de Noronha**. 16 dez. 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/stj-autoriza-instituto-chico-mendes-licitar-exploracao-de-turismo-em-fernando-de-noronha-2908950>. Acesso em: 30 jan. 2024.

O GLOBO. **Com novas regras, parques nacionais podem deixar programa de desestatização.** 17 abr. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/noticia/2023/04/icmbio-quer-rever-regras-de-concessao-de-parques-nacionais-e-tirar-unidades-de-conservacao-de-programa-de-desestatizacao.ghtml>. Acesso em: 20 mar. 2024.

OBSERVATÓRIO ECO. **ICMBio realiza a licitação do Parque da Tijuca no Rio de Janeiro**. 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/icmbio-realiza-a-licitacao-do-parque-da-tijuca-no-rio-de-janeiro/3027684>. Acesso em: 20 jan. 2024.

OCDE. **The Ocean Economy in 2030**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://geoblueplanet.org/wp-content/uploads/2016/05/OECD-ocean-economy.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2023.

O'CONNOR, Martin. On the Misadventures of Capitalist Nature. **Capitalism, Nature, Socialism,** v. 4, n. 2, p. 11-25, set. 1993. DOI: 10.1080/10455759309358553.

OIT. **Convenção n.° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

OLIVEIRA, José Carlos. ICMBio confirma editais para concessão de serviços em parque do DF e Chapada dos Veadeiros. **Agência Câmara de Notícias**. 30 nov. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/503941-icmbio-confirma-editais-para-concessao-de-servicos-em-parque-do-df-e-chapada-dos-veadeiros/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

OLIVEIRA, José Carlos de. Caso Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha. Em: ENAP. Escola Nacional de Administração Pública; Comunitas. **Mapa da Contratualização de Serviços Públicos no Brasil.** Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6670/1/ENAP_Mapas%20de%20Contratualizacao_web_final_05-10-2021.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2024.

OLIVEIRA, Janaína Melo. **Transformação da paisagem costeira em Jericoacoara, Ceará**: ocupação, exploração e preservação em unidades de conservação Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia do Centro de Ciências e Tecnologias da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2019.

OLIVEIRA, Janaína Melo; VASCONCELOS, Fábio Perdigão. Dualidade do Parque Nacional de Jericoacoara, Brasil: conservação versus exploração. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v.16, n.12, 2023.

OLIVEIRA JÚNIOR, Altino Bomfim de. **A construção social do ecoturismo como colonização do futuro**: um estudo de caso na Chapada dos Veadeiros (Tese). Departamento de Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

OMM. Organização Meteorológica Mundial. **State of the Global Climate 2023.** Genebra: WMO, 2024.

OPAP. **Registro da legislação e dos instrumentos normativos para viabilizar as parcerias em áreas protegidas**. 2021. Disponível em: <https://www.opap.com.br/linhas-de-atua%C3%A7%C3%A3o/legisla%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 20/ dez. 2023.

OPAP. **Mapa de Parcerias em Áreas Protegidas**. 2023a. Disponível em: <https://www.opap.com.br/mapap/mapa>. Acesso em: 10 dez. 2023.

OPAP. **Temos uma boa notícia para compartilhar com vocês!** O projeto "Sistema de monitoramento de parcerias entre as esferas pública e privada para a gestão do lazer e do turismo em unidades de conservação", elaborado por pesquisadoras e pesquisadores do OPAP, foi contemplado no Edital Universal/CNPq 2023 [...]. Instagram: opap.observatorio. 15 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C04vMzSpMpJ/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

OPAP. **Compartilhamos com vocês o guia "Controle Social de Parcerias para o Uso Público em Unidades de Conservação na Prática" [...]**. Instagram: opap.observatorio e linhadagua_. 21 dez. 2023c. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C1Hhq-ar-u2/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

OPAP. **Linhas de atuação**. 2024. Disponível em: <https://www.opap.com.br/linhas-de-atua%C3%A7%C3%A3o/responsabiliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PAJOLLA, Murilo. Privatização de parques nacionais agrava situação de povos tradicionais, dizem especialistas. **Brasil de Fato**. 15 jul. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/15/privatizacao-de-parques-nacionais-agrava-situacao-de-povos-tradicionais-dizem-especialistas>. Acesso em: 12 fev. 2014.

PAPP. **Parcerias Ambientais Público-Privadas**. Rio de Janeiro, 07 fev. 2019 Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/ppap-tdr-pniguacu-pdf>. Acesso em: 13 jan. 2024.

PARANÁ. **Maiores atrativos naturais do Paraná registraram aumento no número de visitantes em 2023**. Agência Estadual de Notícias, 02 jan. 2024. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Maiores-atrativos-naturais-do-Parana-registraram-aumento-no-numero-de-visitantes-em-2023#:~:text=Atrativos%20de%20lazer%20e%20turismo,rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202022%20(71.137).>. Acesso em: 18 abr. 2024.

PARQUETUR. **Quem somos**. 2024. Disponível em: <https://parquetur.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PASSOS, Guilherme. Se assumir quem é, o Brasil vai prosperar. **Veja**. 31 maio 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/agenda-verde/artigo-se-assumir-quem-e-o-brasil-vai-prosperar/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

PASTOR, Luíza. Os bilhões que o ecoturismo do Brasil não sabe ganhar. **Folha de S.Paulo.** 29 jul. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/e-logo-ali/2022/07/os-bilhoes-que-o-ecoturismo-do-brasil-nao-sabe-ganhar.shtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PAULA, Miguel de. Duna Pôr do Sol: entenda como um projeto de 2020 poderia ter adiado o fim do ponto turístico no CE. **Diário do Nordeste**, 04 abr. 2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/duna-por-do-sol-entenda-como-um-projeto-de-2020-poderia-ter-adiado-o-fim-do-ponto-turistico-no-ce-1.3353698>. Acesso em: 04 fev. 2024.

PEDERSEN, Carsten.; FEODOROFF, Timothé; REUTER, Ricarda *et al*. **The global ocean grab**: a primer. The Netherlands: Transnational Institute, Masifundise, Afrika Kontakt and World Forum of Fisher Peoples: Amsterdam, 2014.

PELD ILOC. **Programa Ecológico de Longa Duração nas ilhas oceânicas**. 2024. Disponível em: <https://peldiloc.sites.ufsc.br/pt/#research>. Acesso em: 03 nov. 2023.

PELLIZZON, Gustavo. Avança projeto de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara por 30 anos. **Diário do Nordeste**. 18 abr. 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/victor-ximenes/avanca-projeto-para-privatizar-parque-nacional-de-jericoacoara-por-30-anos-1.3217606>. Acesso em: 29 fev. 2024.

PEREIRA, J. A. G. Conservação como negócio. **Página 22**. 10 set. 2012. Disponível em: <http://pagina22.com.br/2012/09/10/conservacao-como-negocio/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

PEREIRA, Adriana Israel de Almeida; SILVA, Flávio José de Lima; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde; OLIVEIRA, Jorge Eduardo Lins. Analysis of Tourism Sustainability in the Fernando de Noronha Archipelago, Brazil. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, Miami, v. 18, n. 4, jan. 2024. DOI: 10.24857/rgsa.v18n4-005.

PERNAMBUCO. **Fernando de Noronha**: informações turísticas. 2024. Disponível em: <https://www.noronha.pe.gov.br/turismo/informacoes-turisticas/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. **Praia de Fernando de Noronha se torna totalmente acessível a cadeirantes.** s/d. Disponível em: <https://pessoascomdeficiencia.com.br/2013/02/08/praia-de-fernando-de-noronha-se-torna-totalmente-acessivel-a-cadeirantes/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

PIERONI, Fernando. Compartilhar responsabilidades para salvar nossos parques. **Gazeta do Povo**. 02 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/compartilhar-responsabilidades-para-salvar-nossos-parques-euav0nt2uysqa4davp2fo7yvv/> Acesso em: 20 nov. 2023.

PIERONI, Fernando. Por que concessão do Parque Nacional do Iguaçu é um marco. **Veja Mercado**. 05 abr. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/concessao-do-parque-nacional-do-iguacu-e-marco-para-conservacao-ambiental>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PINA, Rute. Sob protestos, Parque Nacional Pau Brasil, na Bahia, é concedido à iniciativa privada. **Brasil de Fato**, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/02/28/sob-protestos-parque-nacional-pau-brasil-e-concedido-a-iniciativa-privada>. Acesso em: 06 jan. 2024.

PINTO, Luís Fernando Guedes; DE FARIA, Vinicius Guidotti; SPAROVEK, Gerd; REYDON, Bastiaan Philip *et al*. Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil: o mapa da desigualdade. **Sustentabilidade em debate** n. 10. Imaflora, abr. 2020.

PNUD. **Desenvolvimento Humano e IDH.** 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: 21 abr. 2024.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania. Conflitos e injustiça ambiental em saúde no Brasil. **Tempus. Actas em Saúde Coletiva**, v. 4. 2009.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. Outros horizontes para a Geografia pela Vida, pela dignidade e pelo território. In: CATTANEO, Dilermando; CÂMARA, Marcelo Argenta; SILVEIRA, Renata Ferreira (orgs.). **Geografias das R-existências.** Ponta Grossa: Monstro dos Mares, 2021.

PPI. **Governo publica resolução que define novo quantitativo de parques e florestas qualificados no PPI**. 14 dez. 2023a. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/governo-publica-resolucao-que-define-novo-quantitativo-de-parques-e-florestas-qualificados-no-ppi/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

PPI. **Projetos**. Data da última atualização 15 dez. 2023. 2023b. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/projetos/>. Acesso em: 07 abr. 2024.

PPI. **Governo publica resolução que define novo quantitativo de parques e florestas qualificados no PPI**. 14 dez. 2023c. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/governo-publica-resolucao-que-define-novo-quantitativo-de-parques-e-florestas-qualificados-no-ppi/>. Acesso em: 07 jan. 2024.

PPI. **Projetos**. Parque Nacional do Iguaçu. 2024a. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/projetos/parque-nacional-do-iguacu-pr/>. Acesso em: 10 jan. 2024

PPI. **Projetos.** Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. 2024b. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/projetos/parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes-mt/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

PPI. **Governo publica resolução que define novo quantitativo de parques e florestas qualificados no PPI**. 2024c. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/governo-publica-resolucao-que-define-novo-quantitativo-de-parques-e-florestas-qualificados-no-ppi/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PPI. **Invista no Brasil**. 2024d. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/invista-no-brasil/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PPI. **Parque Nacional de Jericoacoara/CE**. Informações do projeto. 22 fev. 2024e. Disponível em: <https://ppi.gov.br/projetos/parque-nacional-de-jericoacoara-ce/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

PPI. **Concessão do Parque Nacional de Jericoacoara beneficiará o turismo no estado do Ceará.** 06 fev. 2024f. Disponível em: <https://ppi.gov.br/concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-beneficiara-o-turismo-no-estado-do-ceara/>. Acesso em: 05 mar. 2024.

PRIMACK, Richard. B.; RODRIGUES, Efraim. **Biologia da Conservação**. Londrina: Vida, 2002.

PROJETO GOLFINHO-ROTADOR. **Sobre os golfinhos**. 2024. Disponível em: <https://golfinhorotador.org.br/os-gofinhos/sobre-os-golfinhos/>. Acesso em: 06 mar. 2024.

QUEFFELEC, Betty; BONNIN, Marie; FERREIRA, Beatrice *et al*. Marine spatial planning and the risk of ocean grabbing in the tropical Atlantic. **ICES Journal of Marine Science**. DOI: 10.1093/icesjms/fsab006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Peru Indígena**, Lima-Peru, v. 13, n. 29. p. 11-20, 1992.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: E. Lander. (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón. **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

QUIJANO, Aníbal. **Cuestiones y horizontes**: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2020.

RAHMSTORF, Stefan. Is the Atlantic Overturning Circulation Approaching a Tipping Point? **Oceanography**. 2024. DOI: https://doi.org/10.5670/oceanog.2024.501.

RAPOSO, George. Privatização dos Lençóis Maranhenses. O que muda? **O Imparcial.** 26 ago. 2019. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/cidades/2019/08/privatizacao-dos-lencois-maranhenses-o-que-muda/>. Acesso em: 04 mar. 2024.

RAYNAUT, Claude. Interdisciplinaridade: mundo contemporâneo, complexidade e desafios à produção e à aplicação de conhecimentos. In: PHILIPPI JR, Arlindo; SILVA NETO, Antônio J. **Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia e Inovação**. Barueri: Manole, 2011.

RAYNAUT, Claude. Paradoxos e ambiguidades na ideia de interdisciplinaridade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 47, Edição especial: 25 anos do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 13-48, out. 2018.

RBJA. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. **Declaração de Princípios da RBJA**. 2024. Disponível em: <https://rbja.org/wp-content/uploads/2022/12/Declaracao-de-Principios-da-RBJA.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2024.

REAG. **A REAG**. 2024. Disponível em: <https://reag.com.br/>. Acesso em: 07 jul. 2024.

REZENDE, Pedro Paulo. Jericoacoara corre perigo. **Correio Braziliense.** 30 maio 2002. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/13322_20100615_133013.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2024.

RIBEIRO, Renato. Revista Forbes elege o Brasil como o melhor destino para o ecoturismo. **Agência Brasil**. 06 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/meio-ambiente/audio/2023-08/revista-forbes-elege-o-brasil-como-o-melhor-destino-para-o-ecoturismo>. Acesso em: 09 mar. 2024.

RIPPLE, William J. *et al*. The 2023 state of the climate report: Entering uncharted territory. **BioScience.** 2023. biad080. https://doi.org/10.1093/biosci/biad080.

RIVEIRA, Carolina. Parques FIP ganha concessão da Chapada dos Guimarães, em 8º parque leiloado no ano. **Exame**. 22 dez. 2022. Disponível em: <https://exame.com/brasil/parques-fip-leva-concessao-da-chapada-dos-guimaraes-por-r-1009-milhao/>. Acesso em: 09 abr. 2024.

ROCKSTRÖM, Johan; GUPTA, Joyeeta; QIN, Dahe; LADE, Steven J. *et al*. Safe and just Earth system boundaries. **Nature**, v. 619, p. 102–111, 2023. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41586-023-06083-8>. Acesso em: 02 ago. 2024.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O uso do público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, Gustavo; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A concessão de serviços como ferramenta para a implementação dos parques nacionais brasileiros** (Trabalho de Conclusão de Curso). Especialização IDP. Disponível em: <https://ava.icmbio.gov.br/mod/data/view.php?d=17&advanced=1&paging=1&page=23>. Acesso em: 22 mar. 2024.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013. Editora UFPR.

RODRIGUES, Lucas Milani. **Concessão de serviços de apoio à visitação em Parques:** uma análise à luz da Ecologia Política**.** Tese (Doutorado em Ciências). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

ROE, Dilys; LEADER-WILLIAMS, Nigel; DALAL-CLAYTON, Barry. **Take only photographs, leave only footprints**: the environmental impacts of wildlife tourism. Wildlife and Development Series n. 10, London: International Institute for Environment and Development, 1997.

SÁ BARRETO, Eduardo. Emergência climática à luz do relatório mais recente do IPCC. **Contrapoder**. 01 maio 2023. Disponível em: <https://contrapoder.net/colunas/emergencia-climatica-a-luz-do-relatorio-mais-recente-do-ipcc/>. Acesso em: 07 nov. 2023.

SANDERS, Dirk; THÉBAULT, Elisa, KEHOE, Rachel; VAN VEEN, F. J. Frank. Trophic redundancy reduces vulnerability to extinction cascades. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 115, n. 10, p. 2419-2424, fev. 2018. National Academy of Sciences. DOI: https://doi.org/10.1073/pnas.1716825115.

SANGUINET, Eduardo Rodrigues; SASS, Karina Simone. Turismo azul no Brasil: aspectos conceituais e caracterização. In: SANTOS, Thauan; BEIRÃO, André Panno; ARAUJO FILHO, Moacyr Cunha de; CARVALHO, Andréa Bento. **Economia azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Essential Idea Editora, 2022.

SANTOS, Mariana. O potencial dos parques bem geridos. **Folha de S.Paulo**. 07 ago. 2023a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/08/o-potencial-dos-parques-bem-geridos.shtml>. Acesso em: 22 fev. 2024.

SANTOS, José Matheus. Limite a turistas em Fernando de Noronha gera críticas de donos de pousadas e hotéis. **Folha de S.Paulo**: 01 maio 2023b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/turismo/2023/05/limite-a-turistas-em-fernando-de-noronha-gera-criticas-de-donos-de-pousadas-e-hoteis.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SANTOS, José Matheus. Duna de Jericoacoara desaparece sob os pés dos turistas; sumiço afeta balneário cearense. **Folha de S.Paulo**. 18 abr. 2023c. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/04/duna-famosa-de-jericoacoara-caminha-para-desaparecimento-e-pode-trazer-impactos.shtml>. Acesso em: 04 mar. 2024.

SANTOS, José Matheus. Projeto de concessão de Jericoacoara sob Lula enfrenta questionamentos no Ceará. **Folha de S.Paulo**. 09 out. 2023. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/10/projeto-de-concessao-de-jericoacoara-sob-lula-enfrenta-questionamentos-no-ceara.shtml>. Acesso em: 04 mar. 2024.

SANTOS, Thauan; BEIRÃO, André Panno; ARAUJO FILHO, Moacyr Cunha de; CARVALHO, Andréa Bento. **Economia azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Essential Idea Editora, 2022.

SANTOS JÚNIOR Valdevino José dos, MACHADO, Carlos José Saldanha; VILANI, Rodrigo Machado. Turismo e práticas afrorreligiosas em unidades de conservação: uma relação conflituosa? **Revista Iberoamericana de Turismo- RITUR**, Penedo, v. 11, Dossiê Especial, 2021.

SÃO PAULO (Estado). **SP concede Parque Capivari e Horto Florestal à iniciativa privada.** 04 abr. 2019. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-concede-parque-capivari-e-horto-florestal-a-iniciativa-privada/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SASSINE, Vinícius. TCU suspende construção de complexo turístico no Morro do Corcovado. **O Globo**. 31 out. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/tcu-suspende-construcao-de-complexo-turistico-no-morro-do-corcovado-10621283>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Convenção sobre Diversidade Biológica.** 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Guidelines on Biodiversity and Tourism Development**. Montreal, 2004. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/publications/tou-gdl-en.pdf >. Acesso em: 01 jul. 2024.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Managing tourism and biodiversity**: user's manual on the CBD Guidelines on Biodiversity and Tourism Development. Montreal, 2007. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/programmes/tourism/tourism-manual-en.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Tourism supporting Biodiversity**: a manual on applying the CBD Guidelines on Biodiversity and Tourism Development. Montreal, 2015. Disponível em: <https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-manual-2015-en.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

SILVA JÚNIOR, José Martins. Turismo de Observação de Mamíferos Aquáticos: benefícios, impactos e estratégias. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 10, n. 2, pp.433-465, maio/jul. 2017.

SILVA JÚNIOR, Altamiro. Instituto de fundador da Natura vê potencial de parques gerarem R$ 44 bi. **Estadão.** 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/coluna-do-broad/instituto-de-fundador-da-natura-ve-potencial-de-parques-gerarem-r-44-bi/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

SISTCON/TRF4. Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resoluções consensuais são consolidadas em audiência promovida pelo TRF4 no Quilombo São Roque**. 22 fev. 2024a. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=27935>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SISTCON/TRF4. Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **TRF4 realiza audiência que trouxe avanços para acordo entre comunidades Xokleng e Kaingang, ICMBio e Funai**. 21 fev. 2024b. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=27929>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SOBREIRA, Amanda. Governo Federal suspende edital de concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, no Ceará. **Brasil de Fato**. 27 fev. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/27/governo-federal-suspende-edital-de-concessao-do-parque-nacional-de-jericoacoara-no-ceara>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SOCICAM. **Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros passa a ser administrado pela Socicam.** 2019. Disponível em: <https://www.socicam.com.br/2019/04/01/parque-nacional-da-chapada-dos-veadeiros-passa-a-ser-administrado-pela-socicam/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Mata Atlântica**. 2024. Disponível em: <https://www.sosma.org.br/causas/mata-atlantica/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SOUSA, Leonardo Igor de. Após concessão, turistas vão precisar pagar duas taxas para visitar Jericoacoara; valor chega a R$ 91. **G1**. 05 fev. 2024a. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/02/05/apos-concessao-turistas-vao-precisar-pagar-duas-taxas-para-visitar-jericoacoara-valor-chega-a-r-91.ghtml>. Acesso em: 08 abr. 2024.

SOUSA, Paulo. Após perder duna, Jericoacoara (CE) vê erosão avançar e ameaçar cenários. **UOL**. 03 mar. 2024b. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2024/03/03/apos-perder-duna-jericoacoara-ce-ve-erosao-avancar-e-mudar-cenarios.htm>. Acesso em: 04 mar. 2024.

SOUZA, Thiago Vieira Santos de; THAPA, Bishnu; RODRIGUES, Camila Gomes Oliveira; IMORI, Daisuke. **Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira**: efeitos dos gastos dos visitantes em 2015. ICMBio: Brasília, 2017.

STAIFF, Russell; BUSHELL, Robyn; KENNEDY, Peter. Interpretation in national parks: some critical questions. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 10, n. 2, p. 97-113, 2010. DOI: 10.1080/09669580208667156.

STONE, Madeleine. Quanto vale uma baleia? **National Geographic**. 04 out. 2019. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/10/baleia-jubarte-economia-carbono-mudancas-climaticas-oceano-morte-dolares>. Acesso em: 02 ago. 2024.

TAKAHASHI, Leide. Uso público em unidades de conservação. **Cadernos de Conservação**, out. 2004. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.

TCU. **Acórdão 626/2015 - Plenário**. 25 mar. 2015 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/313549142/inteiro-teor-313549232>. Acesso em: 20 jan. 2024.

TCU. **Acórdão 2626/2017 - Plenário** . Tipo de processo: denúncia (den.). 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1188720176.PROC/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 mar. 2024.

TCU. **Acórdão 1383/2021 - Plenário.** Processo 023.646/2018-7. Relatório de auditoria em 334 unidades de conservação federais do Instituto Chico Mendes, existentes nos biomas terrestres e marinhos brasileiros.09 jun. 2021.

TCU. **Acórdão 2534/2022 – Plenário**. Assunto: Desestatização dos serviços de apoio à visitação do Parque Nacional de Jericoacoara. 23 nov. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2534%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 29 fev. 2024.

TCU. **TC 010.212/2022-1**. Sumário: desestatização. Concessão de serviços de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional de Jericoacoara/CE. Determinações. Recomendações. Retorno dos autos à unidade técnica para acompanhamento. Ciência. Relatório. 23 nov. 2022. Disponível em: <https://ppi.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Acordao-TCU-PN-Jericoacoara.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

TEEB. **The Economics of Ecosystems and Biodiversity**. 2024. Disponível em: <https://teebweb.org/>. Acesso em: 01 jul. 2024.

TERRA. Jericoacoara quer melhorar gestão com a promoção de PPPs. **Terra**. Disponível em: <https://www.terra.com.br/planeta/sustentabilidade/jericoacoara-quer-melhorar-gestao-com-a-promocao-de-ppps,35080c49526ac310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html?utm_source=clipboard>. Acesso em: 01 mar. 2024.

THE OCEAN DECADE. The Ocean Decade. 2023. Disponível em: <https://oceandecade.org/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

THRIFT, Nigel. **Knowing capitalism**. London: Sage, 2005.

TIES. The International Ecotourism Society. **What is ecotourism?** 2015. Disponível em: <https://ecotourism.org/what-is-ecotourism/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

TISCHER, Marina Consuli; CARLI, Rita de Cássia de; SILVA, Flávio José de Lima; SILVA JÚNIOR, José Martins da. Tourism growth altering spinner dolphins' area of occupation in Fernando de Noronha Archipelago, Brazil. **Latin american journal of aquatic research**, Valparaíso v. 45 n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-560X2017000400807>. Acesso em: 02 ago. 2024.

TOLLEFSON, Jeff . What the war in Ukraine means for energy, climate and food. **Nature**, v.604, p. 232–233. 2022.

TRIBUNAL POPULAR DA ECONOMIA DO MAR. **Tribunal Popular da Economia do Mar**: de 21 a 24 de novembro de 2022. Centro de Formação Vicente Canhas do Conselho Missionário Indigenista Luziânia, 2022. Disponível em: <https://www.cppnacional.org.br/sites/default/files/SENTEN%C3%87A_TRIBUNAL_POP_MAR_0.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2024.

TRIPADVISOR. **Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha**. 2024. Disponível em: <https://www.tripadvisor.com.br/Attraction_Review-g616328-d4465284-Reviews-Fernando_de_Noronha_Marine_National_Park-Fernando_de_Noronha_State_of_Pernambuco.html>. Acesso em: 21 fev. 2024.

TURMA XVI. Re-existências desde o Sul frente a conflitos e injustiças socioambientais, destruição da natureza e desmonte de políticas públicas. **Projeto de Pesquisa Coletivo**. Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMade) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2021.

UICN ESARO. Escritório Regional para a África Oriental e Austral. **Estado das áreas protegidas e de conservação na África Oriental e Austral**. Relatórios sobre o estado das áreas protegidas e de conservação série n.º 1. Nairobi: UICN Esaro, 2021.

UNEP. **Blue Economy Concept Paper**. 2014. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2978BEconcept.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

UNESCO. **Pantanal**. 2024. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/mab/pantaal>. Acesso em: 08 abr. 2024.

UNESCO; BANCO MUNDIAL; UNICEF. **The State of Global Learning Poverty***:* 2022 Update. Unesco, 2022. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/e52f55322528903b27f1b7e61238e416-0200022022/original/Learning-poverty-report-2022-06-21-final-V7-0-conferenceEdition.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2023.

UNIDOS POR JERI. **Unidos por Jeri:** uma entidade para buscar soluções para tornar Jeri sustentável. 22 jul. 2023. Instagram: unidos_por_jeri. Disponível em: <https://www.instagram.com/unidos_por_jeri/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

UNWTO. World Tourism Organization; ITF. International Transport Forum. **Transport-related CO2 emissions of the tourism sector:** modelling results. UNWTO: Madrid, 2019. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284416660>. Acesso em: 11 nov. 2023.

UOL. **MPF denuncia José Dirceu, Renato Duque e mais 13 por corrupção na Petrobras.** 10 fev. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/02/10/mpf-denuncia-jose-dirceu-renato-duque-e-mais-13-por-corrupcao-na-petrobras.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 22 mar. 2024.

US NEWS & WORLD REPORT **Brazil**. 2022. Disponível em: <https://www.usnews.com/news/best-countries/brazil>. Acesso em: 25 jul. 2024.

VALLEJO, Luiz Renato. Uso público em áreas protegidas: atores, impactos, diretrizes de planejamento e gestão. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, Niterói, v. 1, n. 1, 2013.

VASKE, Jerry J.; DECKER, Daniel J.; MANFREDO, Michael J. Human dimensions of wildlife management: coexistence. In: KNIGHT, Richard L.; GUTZWILLER, Kevin J. (eds). **Wildlife and recreationists:** coexistence through management and research. Washington: Island Press, 1995.

VIAGEM E TURISMO. **Jericoacoara: como chegar, hotéis, restaurantes, passeios e mais**. 11 jan. 2023. Disponível em: <https://viagemeturismo.abril.com.br/cidades/jericoacoara-4>. Acesso em: 07 mar. 2024.

VIDEIRA, João Augusto Muniz. Concessão de uso público e concessão de direito real de uso em unidades de conservação. In: Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. **20 anos da lei do Snuc**: coletânea de artigos. Ministério Público Federal, 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy_of_4CCR_Coletanea_Artigos_SNUC.PDF>. Acesso em: 20 mar. 2024.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, 2014.

WANG, Shiyng; GE, Mengpin. **Transport**. World Resources Institute: 16 out. 2019. Disponível em: <https://www.wri.org/blog/2019/10/everything-you-need-know-about-fastest-growing-source-global-emissions-transport>. Acesso em: 07 ago. 2024.

WEBER, Luiz Alberto. Jericoacoara corre perigo. **Correio Brasiliense**. 07 set. 2001. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/13204_20100611_153539.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2024.

WEF. World Economic Forum. **The global risks report 2020**. Cologny: WEF, 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/the-global-risks-report-2020/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

WEF. World Economic Forum. **The global risks report 2021**. Cologny: WEF, 2021. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2024.

WIKIAVES. **Juruviara-de-noronha.** 2024. Disponível em: <https://www.wikiaves.com.br/wiki/juruviara-de-noronha>. Acesso em: 27 jan. 2024.

WIKIPEDIA. **Fernando de Noronha**. 2024. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_de_Noronha>. Acesso em: 25 jan. 2024.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. **Economic impact research**. 2024. Disponível em: <https://wttc.org/research/economic-impact>. Acesso em: 04 jul. 2024.

WWF. **Guia ajuda gestor de UC a identificar oportunidade de melhora no uso público**. 05 jun. 2023. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?86080/guia-ajuda-gestor-de-uc-a-identificar-oportunidade-de-melhora-no-uso-publico>. Acesso em: 04 ago. 2024.

YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: the role of Marine Spatial Planning in facilitating offshore renewable energy development. **The International Journal of Marine and Coastal Law,** v. 30, p. 148-173, 2015.

YOSHIDA, S. Gestores públicos que inovam são heróis. **Época negócios.** 24 abr. 2017. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/04/gestores-publicos-que-inovam-sao-herois.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

ZALASIEWICZ, Jan *et al*. The Working Group on the Anthropocene: summary of evidence and ínterim recommendations. **Anthropocene 19**, p. 55–60. 2017. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ancene.2017.09.001

ZANATTA, Pedro. TCU suspende contrato de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. **CNN Brasil**. 26 maio 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/tcu-suspende-contrato-de-concessao-do-parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes/. Acesso em: 14 jan. 2024.

ZANONI, Magda; RAYNAUT, Claude. Meio ambiente e desenvolvimento: imperativos para a pesquisa e a formação. Reflexões em torno do doutorado da UFPR. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 33, abr. 2015. p. 9-30. DOI: 10.5380/dma.v33i0.41086.

ZAOUAL, Hassan. Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições? In: R. Bartholo; D. G. Sansolo; I. Bursztyn (eds.); **Turismo de Base Comunitária**: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Nova Letra, 2009.

ZARUR, Camila. Parque Nacional da Chapada dos Guimarães é concedido por R$ 926 mil à iniciativa privada. **Folha de S.Paulo.** 02 fev. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/02/parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes-e-concedido-por-r-926-mil-a-iniciativa-privada.shtml>. Acesso em: 09 abr. 2024.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

ZILLI, Ana Clara; HAMMERSCHMIDT, Bianca; SILVA, Elis do Nascimento. **"Esse território é nosso!":** o caso de sobreposição dos Parques Nacionais Aparados da Serra (PNAS) e Serra Geral (PNSG) sobre o território tradicional da comunidade quilombola de São Roque. DOI: http://repositorio.unesc.net/handle/1/9036.

APÊNDICES

APÊNDICE A - INSTRUMENTOS LEGAIS QUE ORIENTAM AS CONCESSÕES PÚBLICO-PRIVADAS NAS UCS FEDERAIS

Instrumentos legais	Conteúdo principal e observações
Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 Lei das Concessões	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências (Brasil, 1995).
Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000 Lei do Snuc	O artigo 3º desta lei, que estabeleceu Snuc, autoriza a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços originados ou desenvolvidos a partir de unidades de conservação, mediante autorização do órgão gestor e mediante o pagamento por parte da entidade que realiza a exploração. Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.
Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002 Regulamenta o Snuc	O Capítulo VII aborda a autorização para a exploração de bens e serviços em UCs. O art. 25 dessa norma dispõe que: "é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade". O art. 26 estipula que a concessão de uso privativo e a exploração comercial de serviços em parques nacionais estão condicionadas à inclusão no plano de manejo da respectiva unidade (Brasil, 2002).
Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004 Lei da Parceria Público-Privada (PPP)	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. § 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Brasil, 2004). Integra o desempenho como um fator atrelado à remuneração dos investimentos realizados e demanda a observância de critérios mínimos. Estes envolvem o montante dos contratos, estipulando que não pode ser inferior a R$20 milhões, o período de execução, estabelecendo um prazo mínimo de cinco anos, e o escopo do contrato, o qual não pode se restringir ao fornecimento de mão de obra, à entrega e instalação de equipamentos ou à realização de obras públicas (MMA, 2024).

Continua

Continuação

Instrumentos legais	Conteúdo principal e observações
Decreto n.º 8.428, de 2 de abril de 2015	Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias, nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016. (Redação dada pelo Decreto n.º 10.104, de 2019)
Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016 Cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); altera a Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.	Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.
Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018, que altera a Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, que por sua vez estabelece a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).	A Lei n.º 13.668/2018 estabelece a viabilidade da concessão de UCs sob a responsabilidade do ICMBio. Inclui na Lei 11.516/2007, em seu artigo 14-C, que: "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 n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995". § 1º O edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido. § 2º As gratuidades definidas em edital deverão ser utilizadas com o objetivo de promover a universalização do acesso às unidades de conservação, incentivar a educação ambiental e integrar as populações locais à unidade de conservação. § 3º Será dispensado o chamamento público para celebração de parcerias, nos termos da Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público, cujos recursos auferidos terão sua repartição definida no instrumento de parceria. § 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o caput deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento."

Continua

Continuação

Instrumentos legais	Conteúdo principal e observações
Instrução normativa n.º 9/2018/ Gabin/ ICMBio, de 10 de julho de 2018, alterada pela Instrução Normativa n.º 17/2018	Regulamenta a política de concessões quanto ao planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs federais. Processo n.º 02070.009456/2017-93. Entende-se por concessão o contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular a prestação de serviços e atividades de apoio ao uso público em unidades de conservação federais.
Lei n.º 13.668 de 28 de maio de 2018	Permitir a concessão, nos termos da Lei n.º 8987, de 13 de fevereiro de 1995, de 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.
Lei n.º 14.133/2021 Lei de Licitações e Contratos Administrativos	O conceito de concessão de serviço público é definido como "A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado" (inciso II do caput do art. 2o da Lei no 8.987/95, com redação dada pela Lei n.º 14.133/21).
Portaria ICMBio n.º 289, de 3 de maio de 2021 Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais. Processo no 02070.000166/2021-61.	Define concessão como "O contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular, por tempo determinado, a execução e/ou operação de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais, para que o faça em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante preço público pago pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente do objeto do contrato" (art. 7o, XV, Portaria ICMBio no 289/2021).
Instrução normativa n.º 14/2022/ GABin/ICMBio, de 27 de julho de 2022	Regula os procedimentos administrativos para o planejamento, a celebração, a execução e o monitoramento dos instrumentos jurídicos disciplinados pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999, e pela Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Processo no 02070.001877/2022-33).

Continua

Conclusão

Instrumentos legais	Conteúdo principal e observações
Resolução CPPI n.º 249, de 20 de setembro de 2022 (Brasil, CPPI, 2022b) Institui diretrizes adicionais para apresentação de propostas de qualificação de empreendimentos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos.	Art. 1º As propostas de qualificação de empreendimentos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI serão instruídas com Proposta Inicial de Investimento, elaborada com base no Guia para Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura - Modelo de Cinco Dimensões, aprovado e recomendado pelo Comitê Interministerial de Governança - CIG. §1º A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia deverá assessorar e prestar suporte técnico aos ministérios para formulação da Proposta Inicial de Investimento. §2º A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia deverá publicar, até 31 de dezembro de 2022, ato com as orientações e diretrizes sobre a estrutura, a forma de encaminhamento e a instrução da Proposta Inicial de Investimento. Art. 3º A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia coordenará plano de capacitação nos ministérios com objetivo de subsidiar a utilização do Modelo de Cinco Dimensões para apresentação da Proposta Inicial de Investimento prevista no art. 1º. Art. 4º O CPPI poderá, em caráter excepcional, dispensar a apresentação de Proposta Inicial de Investimento para fins de recomendação de qualificação, desde que devidamente fundamentada pelo ministério proponente.
Instrução normativa n.º 4/2024/ Gabin/ ICMBio, de 15 de fevereiro de 2024	Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, as normas e os procedimentos relativos à gestão dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação federais (processo n.º 02070.014949/2023-93).

FONTE: Brasil (2021b); Moro; Rodrigues (2021); Opap (2021); Brasil. CPPI (2022); Ranieri *et al* (2022).

APÊNDICE B - PRODUTOS DO PAPP

#	Data do produto	Título da publicação e consultoria responsável
1	05/11/2015	Avaliação do nível de desenvolvimento da gestão das unidades de Conservação no Brasil, em comparação com o resto do mundo: fatores positivos e negativos. Relatório Final do subcomponente 1.3 do PAPP Consultoria: Gustavo Rabello
2	05/11/2015	Levantamento e Sistematização de Modelos e arranjos de Parcerias com o setor Privado e o terceiro Setor Compatíveis com as Necessidades de Gestão das Unidades de Conservação Consultoria:Andrea C. Carrillo e Marisete I. S. Catapan
3	05/11/2015	Diagnóstico do Panorama Atual e dos Cenários de Sustentabilidade Econômica e de Governança da gestão das Unidades de Conservação em Nível Federal e Consolidação de Perspectivas e Diretrizes Consultoria: GeoPlan Consultoria Ambiental, Alessandro O. Neiva
4	05/11/2016	Florestas Nacionais de Canela e de São Francisco de Paula. Consultoria: Pedro Paes, Camila Sanches, Fabio Sertori Kook Chung, Beatriz de Araújo Gomes de Castro, Caíque Souza Eduardo Tinti Sidney Campos
5	05/11/2016	Parque Nacional do Caparaó: estudo de viabilidade econômico financeira Consultoria: GFT Negócios e Sustentabilidade. Gustavo Fraga Timo, Gisela Farhat, Marcos Amend, Anna Carolina Lobo e Fernando Antunes Caminati
6	05/06/2017	Apa Costa dos Corais: Panorama do território, atuação do ICMBio na região e viabilidade econômica e jurídica do modelo de PAPP Consultoria: Plantuc
7	05/03/2018	Parque Nacional Aparados da Serra e Serra Geral Consultoria: Plantuc - Projetos Socioambientais Ltda e UNO Assessoria e Participações Ltda
8	05/03/2018	Uma proposta de arranjo de governança para pesca esportiva no rio Unini: questões históricas, jurídicas, técnicas e econômicas. Consultoria: Fundação Vitória Amazônica - Fabiano Lopez da Silva, Mauro Luís Ruffino, Ana Cristina Ramos de Oliveira, Satya Caldenhof, Felipe Rossoni, Marcela Michles e Beatriz Furtado dos Santos
9	05/06/2018	Projeto Piloto - Parcerias Ambientais Público Privadas - Parque Nacional de São Joaquim Consultoria: Detzel Consulting – Detzel Consultores Associados S/S, Valmir Augusto Detzel, Lorena Carmen Folda Detzel, Marcelo Ling Tosta da Silva, Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes
10	05/06/2018	Parcerias Ambientais Público-Privadas: Parque Nacional de Anavilhanas e Parque Nacional do Jaú. Consultoria: Detzel Consulting – Detzel Consultores Associados S/S, Valmir Augusto Detzel, Lorena Carmen Folda Detzel, Marcelo Ling Tosta da Silva, Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes.
11	05/06/2018	Parcerias Ambientais Público Privadas - Parque Nacional do Itatiaia Consultoria: Pedro Paes Lira, Camila Sanches, Fabio Sertori Kook Chung, Beatriz de Araújo Gomes de Castro, Caíque Souza Eduardo Tinti Sidney Campos
12	2020	Manual de Fiscalização de Contratos de Concessão de Serviços de Apoio à Visitação em Unidades de Conservação Federais. Consultoria: Neofloresta Serviços Ecossistêmicos
13	2020	Manual de Processo de Concessão de Serviços de Apoio à Visitação em Unidades de Conservação Federais. Consultoria: Neofloresta Serviços Ecossistêmicos
14	s/d	Índice de atratividade turística das unidades de conservação brasileiras. Autoria: Thiago do Val Simardi Beraldo Souza (ICMBio), Brijesh Thapa (Departamento de Gestão do Turismo, Recreação e Esportes, Universidade da Flórida) e Ernesto Viveiros de Castro (ICMBio)[43]

FONTE: PAPP (2020)[44]; MMA (2024b)

[43] Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/visite-as-unidades-de-conservacao-federais/concessao-nos-parques/aberto-termo-de-referencia-para-contratar-consultoria/editais-diversos-2019/indice_de_atratividade_turistica_das_ucs_brasileiras.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2024.

[44] Disponível em: <https://www.facebook.com/projetopapp/photos/a.165079844225194/705811946818645/?locale=pt_BR> Acesso em: 19 jan. 2024.