

UFRRJ

INSTITUTO DE FLORESTAS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

DISSERTAÇÃO

**Uso público em Parques Estaduais do Rio de Janeiro:
perspectivas e desafios para a prestação de serviços de apoio à
visitação**

CLAUDIA RODRIGUES ROSA

2017



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**USO PÚBLICO EM PARQUES ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO:
PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
DE APOIO À VISITAÇÃO**

CLAUDIA RODRIGUES ROSA

Sob a Orientação da professora:
Dr^a Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável.

Rio de Janeiro, RJ
Janeiro de 2017

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R788u Rodrigues Rosa, Claudia, 1988-
 Uso público em Parques Estaduais do Rio de
 Janeiro: perspectivas e desafios para a prestação de
 serviços de apoio à visitação / Claudia Rodrigues Rosa.
 2017.
 128 f. : il.

 Orientadora: Camila Gonçalves de Oliveira
 Rodrigues. Dissertação (Mestrado). -- Universidade
 Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós
 Graduação em Práticas em em Desenvolvimento
 Sustentável, 2017.

 1. Uso Público. 2. Parques Estaduais. 3.
 Parcerias. 4. Sustentabilidade Econômica. I. Gonçalves
 de Oliveira Rodrigues, Camila, 1975-, orient. II
 Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
 Programa de Pós-Graduação em Práticas em em
 Desenvolvimento Sustentável III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

CLÁUDIA RODRIGUES ROSA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 31/01/2017



**Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues. Prof.^a Dr.^a UFRRJ.
(Orientadora)**



**Rodrigo Jesus de Medeiros. Prof. Dr. UFRRJ
(Membro Interno)**



**Laura Sinay. Prof.^a Dr.^a UNIRIO
(Membro Externo)**

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus avós, Benedito (*in memoriam*) e Amélia (*in memoriam*), pelo amor, sabedoria e incentivo constante, que com pureza e bondade, foram meus maiores entusiastas em minha trajetória profissional. E ao Seu Jader (*in memoriam*), por ter agraciado nossas vidas com sua passagem de luz, amor e alegria e ter nos proporcionado a oportunidade em conviver com uma pessoa tão especial.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Camila, pela amizade e carinho, pelo conhecimento compartilhado, pelas orientações certeiras sobre o norte da pesquisa nas horas mais necessárias, por estar sempre disposta a ajudar e por compreender todas as dificuldades passadas, e mesmo com todas elas, sempre acreditar em mim, com delicadeza, compreensão e motivação para irmos sempre em frente. E aqui estamos!

Agradeço aos meus pais e minha família, por todo incentivo, amor e compreensão pelas minhas ausências e sumiços necessários. Por estarem sempre ao meu lado, torcendo de verdade (e com emoção), dia após dia para conclusão deste trabalho, e por todo esforço depositado em mim ao longo da minha vida para minha formação.

Ao Leandro, meu marido, pelo incentivo diário, pela doação, pelas abdições em conjunto, pelas boas e instigantes discussões “do uso público” do dia-a-dia e pela imensa ajuda no desenvolvimento e revisão deste trabalho. Obrigada por dividir comigo as angústias, por estar sempre pronto a ajudar e pelos momentos de conforto, que deixaram a caminhada mais leve.

À todos os amigos! Às amigas mais que especiais, Lari, Marlen, Mi, Cenirinha, por entenderem o momento e trazerem alegria, força e um ombro amigo. Aos amigos do mestrado, por todo aprendizado nas discussões em aula, pelos ricos debates, conhecimentos compartilhados e momentos felizes na hora do almoço. Especial agradecimento à Débora, à Olivia (minha salvadora de dúvidas jurídicas), à Luiza, Vitória e Isa, pela amizade alegre, pelo carinho e pela força.

Aos queridos amigos do uso público, em especial ao Alex, Livio, Marina e Thiago pelas diversas ajudas com os dados, pelas palavras de incentivo e pela união em trabalhar pela causa em prol do uso público, com entusiasmo e dedicação. À toda equipe de campo de uso público. E à Manu e Tercius pelo imenso apoio e aprendizado diário.

Aos gestores, que se disponibilizaram a participar da pesquisa. Registro minha admiração em fazer os parques funcionarem com toda superação das dificuldades.

Aos professores do PPGPDS, pelo aprendizado único, por ampliarem o horizonte do conhecimento e proporcionarem nosso “desenvolvimento como expansão de capacidades”.

E finalmente agradeço aos meus avós, Benedito e Amélia, e ao meu sogro Jader. Agradeço todo incentivo e torcida quando estavam fisicamente aqui. A energia e amor de vocês se fizeram presentes e não me deixaram desistir após a dura e amarga partida de vocês durante o desenvolvimento deste trabalho.

A Deus, por ter despertado em mim uma força que não sabia que existia, por me mostrar o caminho e confortar a alma e o coração nas horas mais difíceis.

“We know that the key to a sustainable future for Protected Areas lies in the development of partnerships. It is only through alliances and partnerships that Protected Areas can be made relevant to the needs of society.”

Nelson Mandela
Congresso Mundial de Parques 2003, Venezuela.

RESUMO

ROSA, Claudia Rodrigues. **Uso público em Parques Estaduais do Rio de Janeiro: perspectivas e desafios para a prestação de serviços de apoio à visitação.** 2017. 128p. Dissertação de Mestrado Profissional em Práticas em Desenvolvimento Sustentável. Instituto de Florestas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2017.

A visitação em áreas protegidas suscita um debate complexo, de forma a compreender e abranger as diferentes formas de organização, utilização e planejamento destas áreas. As parcerias para a prestação de serviços de apoio à visitação ocupam um papel de destaque no planejamento, implantação e na gestão do uso público das áreas protegidas. Neste trabalho foram estudados os onze parques estaduais do Rio de Janeiro com o objetivo de identificar e avaliar o atual cenário da prestação de serviços de apoio à visitação, buscando compreender e analisar as possibilidades de incremento da gestão do uso público a partir das parcerias entre as esferas pública e privada, identificando também as lacunas e entraves para tal. Foram levantadas informações e características de todos os parques sobre a quantidade de prestadores de serviço turísticos atuantes e constatada a ausência de arranjos jurídicos e regulamentação dos serviços oferecidos por estes privados. Também foi levantado e analisado o potencial de parcerias em quatro parques e realizada uma pesquisa qualitativa com gestores de cinco parques para identificar os principais desafios, perspectivas e princípios que devem ser norteadores nas relações de parceria entre a esfera pública e privada nos parques. Através destas análises, das informações coletadas com gestores, de experiências empíricas e análise bibliográfica, este trabalho apresenta subsídios e propõe um conjunto de princípios e diretrizes para o planejamento e a gestão de prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais, acreditando que estas parcerias podem funcionar como uma alternativa para fortalecer a inserção socioeconômica dos empreendimentos locais, a geração de receitas e o incremento da visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Parcerias, Uso Público, Parques Estaduais, Sustentabilidade Econômica.

ABSTRACT

ROSA, Claudia Rodrigues. **Public use in State Parks of Rio de Janeiro: perspectives and challenges for providing services to support visitation**. 2017. 128p. Dissertation. Master in Sustainable Development Practices. Forest Institute. Federal Rural University of Rio de Janeiro, RJ, 2017.

The visitation in protected areas suggests a complex debate about different views and management planning of these areas. Partnerships for the provision of visitor support services have an important function in the planning, implementation and management of public use in protected areas. In this study, the eleven state parks of Rio de Janeiro were studied in order to identify and evaluate the current scenario of providing visitor support services, seeking to understand and analyze the possibilities of increasing public use management through partnerships between public and private spheres, and identifying the gaps and obstacles involved. Information about the number of informal tourist service providers was collected from all parks and it was found the absence of legal procedures and regulation of services offered by private. The potential of partnerships in four parks has also been surveyed and analyzed and a qualitative research has been carried out with managers of five parks to identify the main challenges, perspectives and principles that should guide the public-private partnerships in the parks. Through these analyzes, the information collected with managers, empirical experiments and bibliographic analysis, this research presents subsidies and a set of principles and guidelines for the planning and management of service provision to support the visitation in state parks, believing that these partnerships can work as an alternative to strengthen the socioeconomic insertion of local enterprises, the generation of revenues and the increase of the visitation in state parks of Rio de Janeiro.

Key words: Partnership, Public Use, State Parks, Economic Sustainability.

LISTA DE SIGLAS

Câmara de Compensação Ambiental	CCA
Conselho Nacional de Meio Ambiente	CONAMA
Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas	DIBAP
Fundo Brasileiro para Biodiversidade	FUNBIO
Fundo da Mata Atlântica	FMA
Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade	GEVINS
Guia de Recolhimento da União	GRU
Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços.	ICMS
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal	IBDF
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	ICMBio
Instituto Estadual do Ambiente	INEA
Instituto Terra de Preservação Ambiental	ITPA
International Union for Conservation of Nature	IUCN
Ministério do Meio Ambiente	MMA
Ministério do Turismo	MTUR
Organização Mundial do Turismo	OMT
Organização não governamental	ONG
Parque Estadual Cunhambebe	PEC
Parque Estadual da Costa do Sol	PECS
Parque Estadual da Ilha Grande	PEIG
Parque Estadual da Pedra Branca	PEPB
Parque Estadual da Serra da Concórdia	PESC
Parque Estadual da Serra da Tiririca	PESET
Parque Estadual do Desengano	PED
Parque Estadual do Mendanha	PEM
Parque Estadual dos Três Picos	PETP
Parque Estadual Lagoas do Açú	PELAG
Parque Estadual Pedra Selada	PEPS
Parque Nacional	PARNA
Secretaria do Estado do Rio de Janeiro	SEA
Secretaria Especial de Meio Ambiente	SEMA
Serviço de Planejamento e Pesquisa	SEPES
Serviço de Regularização Fundiária	SERF
Termo de Ajustamento de Conduta	TAC
Unidade de Conservação	UC
United Nations Development Programme	UNDP
Uso Público	UP
World Wildlife Fund	WWF

LISTA DE QUADROS	PÁG.
Quadro 01. Disposição das categorias de unidade de conservação do SNUC	29
Quadro 02. Principais formas de arrecadação relacionadas ao turismo em parques nacionais	42
Quadro 03. Informações sobre os parques estaduais do Rio de Janeiro	59
Quadro 04. Opinião dos gestores sobre a oferta de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro	90
Quadro 05. Principais aspectos ambientais e socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais	98

LISTA DE FIGURAS

PÁG

Figura 01. Percentual sobre o orçamento específico para atividades de uso público em unidades de conservação do Brasil.	44
Figura 02. Fluxo do funcionamento do Projeto PPP Ilha Grande.	56
Figura 03. Fluxo operacional da Câmara de Compensação Ambiental.	64
Figura 04. Estimativa de visitantes dos parques estaduais (2013)	67
Figura 05. Estimativa de visitantes dos parques estaduais (2016).	68
Figura 06. Situação fundiária dos parques estaduais do Rio de Janeiro	70
Figura 07. Situação fundiária das trilhas diagnosticadas em cada unidade de conservação	71
Figura 08. Trilhas sem nenhum trecho de domínio público nas unidades de conservação estaduais.	71
Figura 09. Tempo de permanência do perfil de visitantes.	75
Figura 10. Média de gasto da visita do perfil de visitantes	75
Figura 11. Serviços utilizados na visita	76
Figura 12. Serviços que gostaria de utilizar	78
Figura 13. Disposição a pagar dos visitantes	80
Figura 14. Valores de taxa de visitação – Disposição a pagar	80
Figura 15. Número de prestadores de serviços informais que atuam nos parques estaduais	81
Figura 16. Classificação dos prestadores de serviço dos parques estaduais	82
Figura 17. Tipos de atividades oferecidas pelos prestadores de serviço	83
Figura 18. Tipos de atividades oferecidas pelos prestadores de serviço	83

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
PRECEDENTES DA PESQUISA	17
METODOLOGIA	19
CAPÍTULO I - LAZER E TURISMO EM CONTATO COM A NATUREZA	24
1.1. Os usos da natureza: histórico de proteção de espaços protegidos	24
1.2. A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	29
1.3. Uso público em unidades de conservação: conectando pessoas ao patrimônio natural brasileiro	31
CAPÍTULO II – DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E USO PÚBLICO	37
2.1. Desafios para o financiamento e implantação do uso público e SNUC	37
2.2. Uso Público e a Prestação de Serviço de apoio a visitação em unidades de conservação	41
2.3. A base jurídica de modalidades para prestação de serviços de apoio à visitação	48
2.3.1. Autorização	50
2.3.2. Permissão	52
2.3.3. Concessão	53
CAPÍTULO III - ÁREA DE ESTUDO: PARQUES ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO	58
3.1. Financiamento das unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro	61
3.2. Gestão do uso público na esfera estadual: cenários atuais e desafios futuros	65
3.2.1. Situação fundiária	69
CAPÍTULO IV – RESULTADOS E DISCUSSÃO	73
4.1. Perfil de Visitantes dos Parques Estaduais do Rio de Janeiro	74
4.1.1. Análise do Perfil de Visitantes	75
4.2. Atual cenário de prestadores de serviços de apoio à visitação em parques estaduais	81
4.3. Levantamento de atividades potenciais de uso público para concessões, permissões e autorizações	85
4.4. Entrevista com gestores dos parques estaduais	88
4.5. Construindo princípios e diretrizes para prestação de serviços de apoio à visitação	96
4.6. Proposta de Diretrizes para o planejamento e a gestão de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
ANEXOS	123

INTRODUÇÃO

A importância da preservação dos recursos naturais e da biodiversidade vem tornando-se cada vez mais urgente no âmbito da crise ambiental no cenário mundial. A delimitação de espaços legalmente protegidos vem de encontro a esta realidade como uma das principais iniciativas para minimizar a destruição de áreas naturais, recursos hídricos e o desequilíbrio de ecossistemas de fauna e flora inseridos nestas áreas demarcadas. Esta é uma estratégia imprescindível de proteção legal de remanescentes florestais, que abrigam a rica biodiversidade, as interações, ecossistemas e dinâmicas biológicas empreendidas nos diversos biomas brasileiros.

Além de seu valor ecossistêmico, a natureza é grande fornecedora de serviços ambientais à sociedade, como água, manutenção climática, neutralização de CO₂, fármacos, bem-estar e lazer. Desta forma, a relação entre a sociedade e a natureza possui uma conexão profunda e indissociável, seja pelos seus usos necessários e essenciais à existência da vida, seja pelo uso relacionado aos fatores sociais como bem-estar, recreativos, estéticos, culturais e espirituais.

As unidades de conservação, atualmente, refletem um importante espaço territorial de integração entre sociedade e natureza, materializado através do uso público e especialmente pela visitação. Os usos desses espaços, através da visitação, estão diretamente ligados à motivação de criação dos mesmos e também vem funcionando como um importante instrumento para preservação ambiental, sensibilização, interpretação e educação ambiental, além de funcionarem como espaços de lazer e recreação fora de ambientes urbanos.

A proteção destes espaços, baseada nos princípios do desenvolvimento sustentável, inclui aspectos sociais e culturais que permeiam o histórico da existência dos mesmos, e especialmente na categoria Parque, os aspectos sociais são intrínsecos à sua existência, seja pelo processo cultural construído por comunidades de seu interior e entorno, seja pela existência da atividade turística, que figura sua característica marcante, a qual aspira especificidades e cuidados nos processos de planejamento e gestão.

O uso de áreas naturais protegidas, como as unidades de conservação, para fins recreativos, é evidenciado ao longo da história, no entanto, os níveis atuais de demanda para visitação descortinam uma situação passível de planejamento e atenção: a grande demanda por lazer e a redução de remanescentes florestais, o que evoca novos desafios para a gestão e implementação de unidades de conservação, associado ainda à redução de repasse financeiro destinado às unidades de conservação.

Apesar de toda a evolução empreendida no plano institucional, legal e de políticas públicas, que resultou indiretamente na multiplicação e expansão das áreas protegidas pelo território nacional, são inúmeros os condicionantes históricos e indefinições que impedem o seu efetivo funcionamento e interferem em tendências futuras (MEDEIROS, IRVING E GARAY, 2004).

A criação normativa de parques nacionais não vem sendo acompanhada da previsão orçamentária suficiente e de recursos humanos capacitados e em número adequado para desenvolvimento de sua regularização fundiária e a sua efetiva consolidação (BRAGA, 2013).

Diversas são as pressões e ameaças que podem prejudicar a implantação efetiva de unidades de conservação no cenário nacional, estadual e municipal, e atualmente o orçamento público reduzido vem sendo um dos maiores entraves para a efetividade de implantação de unidades de conservação.

Há uma tendência internacional de redução de repasses públicos para o financiamento de áreas protegidas (MUÑOZ; ÁLAMO, 2012), o que não é diferente no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro. A gestão e o financiamento do uso público vêm sendo alvo de discussões e orientações no âmbito nacional, especialmente pelo fato do crescente número de visitantes em áreas protegidas, que paralelamente aumenta também a demanda por serviços que podem ser oferecidos e estruturas para visitação. Tais estruturas e serviços devem ter como objetivo proporcionar ao visitante, segurança e qualidade e satisfação na visita, o que aumenta a responsabilidade dos parques em minimizar os impactos associados à visita e em proporcionar melhorias de estruturas de apoio à visitação, diante de um fluxo de visitantes cada vez mais crescente.

Os parques estaduais do Rio de Janeiro serão objeto de estudo da presente pesquisa. Atualmente, em razão da redução de repasse público ao órgão gestor competente e todas as suas implicações, novos caminhos e fontes de financiamento devem ser considerados buscando o aproveitamento da potencialidade do uso público, disponibilização de oferta de serviços de apoio à visitação aos visitantes e contrapartidas para sustentabilidade financeira das unidades de conservação estaduais.

Estudos sobre mecanismos de financiamento de áreas protegidas apontam o turismo como um dos principais instrumentos para assegurar o incremento de recursos financeiros (RODRIGUES, 2009). Sem a viabilização do uso público a categoria parque não atinge um dos seus principais objetivos de criação e implantação, e, assim é reduzida significativamente sua efetividade de gestão. Segundo Rodrigues (2009), para que os parques cumpram com seus objetivos de promover a visitação, com fins de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo na natureza, torna-se necessário estruturar serviços relacionados ao suporte físico e logístico para concretização destas atividades.

Os parques estaduais resguardam grande parte dos remanescentes de Mata Atlântica do Estado do Rio de Janeiro, fornecem importantes serviços ambientais e abrigam grande beleza cênica e ecossistêmica, havendo assim, um alto potencial para ampliação da visitação de forma sustentável e mais estruturada aos visitantes.

Existem inúmeras atividades e serviços potenciais que poderiam ser usufruídas pelos visitantes nos parques estaduais do Rio de Janeiro, mas que atualmente, ainda não são viabilizadas por motivos diversos, como a existência de áreas privadas sobrepostas a atrativos naturais significativos dos parques estaduais, falta de recursos financeiros e recursos humanos para o desenvolvimento de determinadas atividades.

No entanto, tais desafios não diminuem a grande potencialidade existente e as inúmeras oportunidades recreativas que ainda podem ser concebidas, tomando como pressuposto a grande riqueza de biodiversidade, beleza cênica e abrangência territorial dos parques estaduais no Estado do Rio de Janeiro, possibilitando a ampliação e diversificação de atividades em contato com a natureza e valorização dos parques.

Neste sentido, diante das lacunas e oportunidades voltadas à prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais, o presente estudo visa identificar o atual cenário da gestão do uso público na esfera estadual do Rio de Janeiro no que diz respeito a prestação de serviços de apoio à visitação e irá propor um conjunto de diretrizes e princípios para o planejamento e a gestão de parcerias para prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais.

Para atender aos objetivos da pesquisa, no capítulo 1 será apresentado o processo histórico de criação de espaços protegidos, as relações entre a sociedade e a natureza, seus usos ao longo da história da sociedade, sob a perspectiva do uso público e finalidade recreativa que marcaram todo o processo de relação entre sociedade e natureza. Tal panorama histórico reflete diretamente nos processos de construção de políticas públicas para proteção de espaços protegidos e normativas para uso público, até os dias de hoje.

No capítulo 2, serão apresentados e discutidos os principais desafios na implantação de unidades de conservação. A importante estratégia de criação de áreas protegidas como medida de proteção legal dos recursos naturais atualmente é fragilizada pela falta de recursos financeiros e diversos obstáculos para a consolidação de um sistema amplo, em pleno funcionamento e com efetividade de gestão em todo território brasileiro.

Serão apresentadas também, alternativas para o financiamento de áreas protegidas a partir de recursos não orçamentários, e neste sentido, a própria gestão da visitação figura uma das possibilidades para tal finalidade. Desta forma, serão apresentados arranjos institucionais que buscam normatizar a exploração comercial e a geração de recursos a partir do turismo em espaços protegidos, que são áreas de bem público e uso comum, elucidando assim, suas características e aplicações para prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação.

No Capítulo 3 será apresentada a área de estudo, tida no presente trabalho, como a arena onde as discussões e desdobramentos da pesquisa se desenvolveram, que é o sistema estadual de parques estaduais do Rio de Janeiro, atualmente gerido pelo Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA). No total são onze parques estaduais: Parque Estadual dos Três Picos (PETP), Parque Estadual Serra da Tiririca (PESET), Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), Parque Estadual do Desengano (PED), Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), Parque Estadual Cunhambebe (PEC), Parque Estadual da Serra da Concórdia (PESC), Parque Estadual da Costa do Sol (PECS), Parque Estadual da Pedra Selada (PEPS), Parque Estadual do Mendanha (PEM) e Parque Estadual da Lagoa do Açu (PELAG).

O INEA vem investindo em ações significativas voltadas à gestão do uso público em parques, regulamentado por seu Decreto 42.483 de 27 de maio de 2010, o qual dispõe as diretrizes para o uso público em parques estaduais do Rio de Janeiro. Será observado também algumas fragilidades e oportunidades existentes no sistema estadual de parques do Rio de Janeiro.

No capítulo 4 serão apresentadas análises e discussões de dados sobre o atual cenário da gestão do uso público dos parques estaduais do Rio de Janeiro, que permeiam especificamente a temática da pesquisa. Os dados apresentados têm por objetivo compreender a dinâmica e as características da gestão do uso público a cerca das potencialidades e dos

desafios para prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais, como também, fornecer subsídios ao desenvolvimento do produto do presente trabalho e configurar a composição da proposta estabelecida, apresentando os insumos utilizados no processo de construção do mesmo.

Neste sentido, como resultado e produto da pesquisa serão apresentados “princípios e diretrizes para prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro”, cujo objetivo é propor pressupostos considerados essenciais, oriundos dos resultados analisados, para o planejamento e a estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a oferta de serviços de apoio à visitação nos parques estaduais do Rio de Janeiro.

Dessa forma, espera-se com o desenvolvimento da pesquisa, que sejam gerados resultados úteis às instâncias públicas, privadas e acadêmicas, no desejo de que as parcerias possam funcionar como uma forma de promover a aproximação entre sociedade e os ambientes naturais, favorecendo a visitação como um mecanismo de desenvolvimento local e regional, em bases sustentáveis.

PRECEDENTES DA PESQUISA

A escolha do tema e área de estudo é fruto da minha atuação profissional como consultora em gestão do uso público do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), na Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (DIBAP). Entre novembro de 2012 a abril de 2014 atuei como subcoordenadora do projeto “Fortalecimento e implantação da gestão do uso público para o incremento da visitação nos parques estaduais do Rio de Janeiro”¹. E, no período de setembro de 2015 até dezembro de 2016, atuei como coordenadora geral do projeto “Consolidação da Gestão do Uso Público nas Unidades de Conservação Estaduais do Estado do Rio de Janeiro”². Ambos projetos foram viabilizados com recursos da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro e executados, por meio de processo licitatório, pelo Instituto Terra de Preservação Ambiental (ITPA), possuindo cada um a duração de 15 meses³.

Os referidos projetos de uso público visaram o planejamento estratégico, a estruturação e o fortalecimento de ações voltadas à da gestão do uso público em unidades de conservação estaduais, tendo como principais ações executivas às unidades de conservação contempladas: planejamento e manejo de trilhas, fomento e implantação do voluntariado ambiental, implantação do programa de guias e condutores de visitantes, atendimento ao público, ações diversas de estímulo da visitação de forma sustentável, como eventos, encontros científicos, caminhadas ecológicas, atividades de interpretação e educação ambiental, relacionamento com o trade turístico do entorno das unidades de conservação, apoio à conselhos consultivos e estruturação de câmaras técnicas de uso público, diagnósticos,

¹FUNBIO. Termo de Referência 20120301103620126. Disponível em: <<http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2012/06/TdR-n%C2%BA-20120301103620126.pdf>>. Acesso em março de 2016.

² FUNBIO. Termo de Referência 20140926174937177. Disponível em: <http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2014/10/TDR_20140926174937177.pdf>. Acesso em março de 2016.

³ Ambos projetos possuíam a duração de 12 meses mas receberam contrato aditivo de 3 meses.

monitoramento da visitação em atrativos e trilhas, ações de ordenamento turístico etc. Durante o período dos projetos, as unidades de conservação receberam coordenadores de campo para execução direta das ações supracitadas, dentro de objetivos e metas a serem cumpridas, supervisionados pela equipe de coordenação geral do projeto da qual participei. Estes projetos de uso público e outros existentes na DIBAP dentro desta temática são gerenciados pela Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade.

Ressalta-se que parte dos dados que foram utilizados na pesquisa foram levantados durante os dois projetos de uso público, em cumprimento aos respectivos termos de referência, e utilizados no presente trabalho com devida autorização. Tais dados formam uma base para planejamento e gestão do uso público no INEA e estão sob gerenciamento da Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade (DIBAP/INEA).

Dessa forma, a presente pesquisa pôde colaborar com análise e cruzamento de informações para a finalidade da pesquisa. Almeja-se a partir de tal perspectiva, que os resultados e objetivos sejam alcançados e se construa uma ferramenta interessante, funcional e aplicável para gestão do uso público em parques estaduais do Rio de Janeiro.

METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa foi formada por etapas processuais visando configurar e abranger a diversidade de fatores e informações relacionadas ao tema, associados aos olhares e experiências vivenciadas no INEA. Cabe ressaltar que os dados coletados para pesquisa possuem distintas naturezas e dessa forma, foram utilizadas diferentes metodologias aplicadas às suas especificidades.

A fim de analisar o atual cenário referente à prestação de serviços de apoio à visitação por particulares em parques estaduais do Rio de Janeiro e as possibilidades relacionadas aos arranjos institucionais para viabilizar estes serviços, foram realizadas pesquisas e análises bibliográficas referentes ao direito administrativo, gestão da visitação e gestão de unidades de conservação para a consolidação de um arcabouço teórico robusto e que embase tal discussão.

Além disso, buscou-se na bibliográfica internacional, um arcabouço já consolidado em agências internacionais, como UNDP (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), *World Bank Group* e IUCN (União Internacional para Conservação da Natureza) por meio de manuais e guias para gestores, diretrizes e pesquisas sobre concessões de turismo em parques nacionais, com exemplos e estudos de caso de sistemas de gestão de áreas protegidas dos Estados Unidos e países da África. Além disso, foram utilizados instrumentos já consagrados e direcionados às especificidades das unidades de conservação brasileiras, a partir de estudos promovidos pelo ICMBIO, MMA, INEA, FUNBIO, entre outros.

A partir de uma análise da bibliografia nacional e internacional sobre os principais aspectos que devem permear a prestação de serviços em áreas protegidas e da pesquisa realizada com gestores de parques estaduais, será apresentada uma proposta de princípios e diretrizes para a prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais.

Dessa forma, os seguintes estudos auxiliaram a construção da proposta: a) a recente publicação desenvolvida pelo Banco Mundial “Uma introdução às concessões no turismo: 14 Características de programas de sucesso⁴” (*World Bank Group*, 2016); b) 05 melhores práticas para concessões de turismo em áreas protegidas (WYMAN ET AL, 2011); c) Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação, (MMA, 2006); d) Princípios Aplicáveis à Gestão dos Parques Nacionais e à Viabilização do Uso Público com Participação Privada (BRAGA, 2013); e) Aspectos ambientais e socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais (RODRIGUES, 2009).

Visando ainda fornecer subsídios para o planejamento e a gestão da prestação de serviços de apoio ao turismo e apresentar propostas de diretrizes que estejam sintonizadas com o contexto do estado do Rio de Janeiro, foram utilizadas cinco fontes de dados: (i) pesquisa de perfil de visitantes dos parques estaduais; (ii) identificação de prestadores de serviços de apoio à visitação nos parques estaduais, (iii) levantamento de atividades potenciais de uso público para concessões, (iv) entrevistas com gestores dos parques estaduais e (iv) percepções de pesquisadora participante.

⁴ World Bank Group. An introduction to tourism concessioning: 14 characteristics of successful programs. 2016.

A identificação de perfil de visitantes, a quantificação de prestadores de serviços e levantamento de atividades de uso público potenciais foram utilizados a partir de uma base secundária fornecida pelo Instituto Estadual do Ambiente, conforme será descrito a seguir. A utilização destes dados foi permitida através da autorização de pesquisa número 060/2016 processo E-07-002.12917/2016 (anexo 01) emitida pelo Serviço de Planejamento e Pesquisa da DIBAP/ INEA. Ressalta-se que estes dados ainda não foram publicados em meios de comunicação oficiais do INEA, no entanto, podem ser considerados dados públicos.

Devido à diversidade de atores envolvidos direta e indiretamente com o desenvolvimento do turismo em unidades de conservação (UC) e ao prazo limitado para a pesquisa de campo, optou-se por não realizar entrevistas com as comunidades do entorno dos parques e com os prestadores de serviços. No entanto, a opinião e a inserção desses atores são fundamentais para composição de pesquisas futuras e inclusão de novas percepções na proposta realizada.

Assim, a compilação de todo suporte metodológico supracitado foi construído e adaptado à realidade do sistema estadual de parques do Rio de Janeiro, traçando assim, uma proposta de diretrizes para a prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro.

A seguir será apresentado o detalhamento das etapas metodológicas e fontes de pesquisa:

a) Pesquisa de Perfil de visitantes

O levantamento de perfil e satisfação de visitantes das unidades de conservação foi realizado no âmbito do projeto Consolidação do Uso Público do INEA. O questionário foi desenvolvido pela equipe de coordenação do projeto e possui 25 perguntas estruturadas e semiestruturadas (anexo 02). Para a finalidade estrita da pesquisa, foram selecionadas 05 perguntas deste questionário relacionadas ao tema da pesquisa para uso, a saber: tempo de permanência, atividades realizadas, serviços turísticos utilizados, serviços turísticos que gostaria de ter utilizado caso fosse disponibilizado, média de gasto da visita e disposição a pagar.

A amostra de perguntas refere-se ao Parque Estadual da Serra da Tiririca, Parque Estadual dos Três Picos e Parque Estadual da Pedra Branca, que foram os parques com dados disponíveis para uso. Estes parques possuem a visitação consolidada, com fluxo de visitantes significativo, tiveram a participação de voluntários na aplicação de questionários.

As pesquisas foram realizadas no período de abril a setembro de 2016, pelos coordenadores de uso público, auxiliares de coordenação de uso público, guarda-parques e voluntários⁵ por meio de entrevistas. Este grupo de pessoas foi capacitado e orientado para abordagem técnica de entrevistas, as quais foram realizadas em finais de semana, feriados e dias de semana.

⁵ Alunos do curso de condutores de visitantes que estes 3 parques realizaram.

Foram realizadas 168 entrevistas no PEPB nos núcleos Pau da Fome e Vargem Grande, 252 entrevistas no PESET, no núcleo de Itacoatiara e 58 entrevistas no PETP no núcleo de Teresópolis. As entrevistas foram realizadas através de amostragem não probabilística por conveniência, ou seja, a amostra foi selecionada por estar disponível no local e no momento em que a pesquisa estava sendo realizada (MATTAR, 2001). Esta metodologia foi aplicada devido à falta de conhecimento do total do universo dos visitantes presentes nos locais da entrevista, sendo aplicado aleatoriamente em trilhas, cachoeiras, centro de visitantes, mirantes, campings e pontos turísticos das UCs na forma de abordagem após a realização da visita.

A tabulação de resultados foi feita por frequência absoluta, através do uso de planilhas da Microsoft Excel pelos coordenadores de uso público e analisadas para o uso na presente pesquisa.

b) Identificação de Prestadores de Serviço

Foram contabilizados os prestadores de serviços de apoio à visitação, atuantes nos parques estaduais de maneira não regulamentada, ou seja, pessoas física ou jurídica que exercem atividades comerciais de apoio à visitação nos parques estaduais por conta própria, sem anuência ou sem autorização oficial do órgão gestor.

A coleta de dados destes prestadores foi realizada pelos coordenadores de campo do Projeto Consolidação do Uso Público do INEA no período de agosto a novembro de 2016 e se deu por meio de consultas à funcionários e gestores dos parques, identificação de prestadores durante o monitoramento de atrativos e mapeamento de prestadores já conhecidos pela equipe da UC e parceiros dos parques. Os dados foram registrados no banco de dados de uso público em Excel da Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade do INEA. Reitera-se que a quantidade identificada traduz o período específico do registro, uma vez que este é um número dinâmico e que pode oscilar constantemente.

Foram quantificados os prestadores de serviços de todos os parques estaduais, com exceção do Parque Estadual da Serra da Concórdia e Parque Estadual da Pedra Selada, onde não foram identificados prestadores de serviços atuantes nestes parques, totalizando assim, 09 parques estaduais no levantamento deste item.

As seguintes características foram identificadas nos prestadores⁶: nome do prestador (pessoa física ou jurídica); classificação do prestador quanto à natureza jurídica (associação civil, associação comercial, autônomo, cooperativa, empresa privada, entidade sem fins lucrativos, fundação, organização civil etc); segmentação quanto à área de atuação (atividades recreativas/aventura, serviço de transporte, alimentação, meios de hospedagem, locação, outras); atividade / serviço executado pelo prestador (caminhada, rapel, canoagem, mergulho, passeio de barco etc) e a natureza do contrato (autorização, permissão, concessão ou situação irregular).

⁶ O banco de dados possui mais informações, mas estas foram consideradas as mais relevantes para o objetivo da pesquisa.

c) Levantamento de atividades potenciais de uso público

Foram levantadas atividades potenciais para prestação de serviços de apoio à visitação em 04 parques estaduais no âmbito do projeto Consolidação do Uso Público: Parque Estadual dos Três Picos, Parque Estadual da Pedra Branca, Parque Estadual da Serra da Tiririca e Parque Estadual do Desengano. O levantamento destas atividades potenciais de uso público foi realizado pelos coordenadores de uso público durante o mês de julho de 2016 e compilados pela coordenação do projeto, com o objetivo de verificar potencialidades para concessões considerando os critérios como nível de atratividade, demanda de visitantes identificada por aquele serviço, diversificação de oportunidades recreativas e possibilidades alternativas de fruição de atrativos.

d) Entrevista com gestores

Como fonte primária, foram realizadas entrevistas com gestores de 05 parques estaduais. Os parques selecionados foram Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET), Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), Parque Estadual dos Três Picos (PETP), Parque Estadual do Desengano (PED) e Parque Estadual Cunhambebe (PEC), levando em consideração alguns critérios que focassem estritamente na temática da pesquisa. Foram selecionados para entrevista os parques que possuem todos os critérios abaixo:

- Plano de Manejo publicado;
- Centro de Visitantes ou Sede administrativa aberta ao público;
- Visitação consolidada (realização de eventos e fomento de atividades destinadas aos visitantes e número de visitantes anual);
- Rede de trilhas e atrativos consolidados (trilhas manejadas e sinalizadas)
- Equipe de uso público disponível.

Por meio de questionário semiestruturado contendo seis perguntas direcionadas (anexo 03), e tendo como base norteadora a pesquisa já realizada com gestores de parques nacionais por Rodrigues (2009), buscou-se com estas entrevistas apresentar olhares e perspectivas sobre a prestação de serviços de apoio à visitação por particulares do ponto de vista da gestão. As entrevistas foram realizadas durante os meses de outubro de novembro de 2016, de forma presencial, devido à facilidade de acesso aos gestores dos parques estaduais. No entanto, o PEIG o questionário foi enviado por email e o retorno não foi recebido.

e) Pesquisa participante

Thiollent (1997) diz que “Toda pesquisa-ação possui um caráter participativo, pelo fato de promover ampla interação entre pesquisadores e membros representativos da situação investigada. Nela existe vontade de ação planejada sobre os problemas detectados na fase investigada” (p. 21).

Fals Borda (*apud* BRANDÃO, 1988), estabeleceu alguns princípios metodológicos da pesquisa participante começando com “autenticidade” e “compromisso”. Autenticidade no

sentido de produzir um conhecimento que parte do saber do seu sujeito-objeto, constituído na prática, deve demonstrar com transparência e honestidade um compromisso com o saber construído, contribuindo com os princípios específicos da ciência sem a necessidade do disfarce como sujeito de origem da área delimitada para o estudo.

A pesquisa participante busca envolver aquele que pesquisa e aquele que é pesquisado no estudo do problema, conhecendo sua causa, construindo coletivamente as possíveis soluções. A pesquisa é feita com o envolvimento do sujeito-objeto. É preciso destacar que a construção das ações que culminarão com novos conhecimentos tem como parceiro colaborador daquele que se propõe a realizar a pesquisa o próprio objeto a ser estudado.

O caso da pesquisa participante deste estudo se dá no contexto de atuação profissional da pesquisadora durante o desenvolvimento do presente trabalho na coordenação geral do projeto Consolidação do Uso Público do INEA realizado no período de outubro de 2015 a dezembro de 2016, no qual houve uma atuação direta e diária com o setor de uso público do Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

CAPÍTULO I - LAZER E TURISMO EM CONTATO COM A NATUREZA

1.1. Os usos da natureza: histórico de proteção de espaços protegidos

A existência e evolução de populações humanas estão intrinsecamente ligadas à fruição da natureza, mudanças na paisagem na natural e podem ser observadas diferentes interações e formas de uso dos bens naturais ao longo da história.

O uso desenfreado dos recursos naturais, em detrimento do crescimento econômico, exploração comercial e industrial de matérias-primas (fauna, flora, madeira, etc) marca a história da sociedade, especialmente a partir do século XVIII, com o início da Revolução Industrial, onde a exploração da natureza se intensifica ainda mais.

Segundo Polanyi (2000), o processo de transformação da sociedade agrícola para sociedade industrial, a partir da Revolução Industrial, além de configurar o período mais intenso de exploração dos recursos naturais, também trouxe uma grande transformação de valores sociais e econômicos da sociedade, agregando uma nova lógica mercadológica no sistema econômico e aos recursos naturais.

As diferentes interações e uso dos recursos naturais pelo homem também são observados pela formação cultural de populações humanas junto à natureza, subsistência de comunidades, pela valorização estética e recreativa do patrimônio natural, atividades religiosas, entre outros. A natureza vem demonstrando que não é mais tão “natural” como parece ser, a biodiversidade seria o produto da história da interação entre o uso humano e o ambiente (BENSUSAN, 2006).

Surgem assim novas visões da natureza voltadas não somente para a exploração ou por questões referentes aos interesses econômicos, mas também relacionadas aos seus valores estéticos e simbólicos (FONTOURA, 2014). A partir do século XIX, o cenário para conservação da natureza inicia uma perspectiva de transformação, no qual alguns foram fatores determinantes para o processo de valorização e criação de espaços protegidos: a emergência do naturalismo (desenvolvimento da ciência e estudos da história natural), o romantismo (natureza como paraíso perdido e local sagrado) e procura por áreas naturais para atividades diversas de lazer, em um processo de “fuga” da poluição das cidades em razão da Revolução Industrial. (MCCORNICK, 1992). Dessa forma, a Revolução Industrial trouxe a intensa exploração dos recursos naturais para o avanço econômico, mas também provocou um processo de valorização de ambientes naturais devido à poluição das cidades.

As primeiras diretrizes voltadas à conservação da vida silvestre foram registradas na Índia, no século quarto antes de Cristo, quando todas as formas de uso e atividade extrativista foram proibidas nas florestas sagradas. Na Rússia, a história das áreas protegidas se relaciona à criação de bosques e florestas sagradas, onde a exploração, extração e presença do homem não eram permitidas (DAVEPORT; RAO, 2002).

No entanto, a proteção de espaços naturais, em períodos antes de Cristo ou séculos subsequentes, esteve fortemente associada às questões religiosas e caça, como Oriente Próximo, Ásia Menor, China e Veneza. Caçar tornou-se o principal uso dessas áreas, no qual

a própria origem da palavra parque vem deste uso: a palavra “*parc*” do inglês e francês arcaicos significava uma área cercada de solo, ocupada por animais de caça e protegidos por ordem ou proteção do rei, onde invasores ou caçadores ilegais eram severamente punidos (DAVEPORT; RAO, 2002).

A manipulação do ambiente natural, exploração sem precedentes, acabou por reduzir e evidenciar a redução drástica de espécies de fauna e flora pela Europa e Ásia principalmente (MCCORNICK, 1992). Daveport; Rao (2002) afirmam que na história de criação de parques, a sociedade tende a estabelecer sistemas de áreas de protegidas somente depois de vivenciar perdas significativas de espécies ou paisagens, e que o apoio popular de residentes locais depois que a UC é criada ainda é bastante insipiente.

A compreensão do ambiente natural que emergiu das pesquisas dos séculos XVIII e XIX e afetou profundamente a visão do homem quanto a seu lugar na natureza. O domínio sobre o meio ambiente era visto como essencial para o progresso e para a sobrevivência da raça humana. Mas a visão biocêntrica emergiu gradualmente, reforçando o restabelecimento da relação entre o homem e a natureza e a aceitação de uma responsabilidade moral relacionada à proteção da natureza. A obra de Darwin forneceu um estímulo importante para esse ponto de vista; a evolução sugeria que o homem era parte integrante de todas as outras espécies (MCCORNICK, 1992).

Segundo Cobrin (1989 *apud* DIEGUES, 1996), o romantismo do século XIX teve grande influência na criação de áreas naturais protegidas, “consideradas como “ilhas” de grande beleza e valor estético que conduziam o ser humano à meditação das maravilhas da “natureza intocada”” (1996, p.22)

Nos Estados Unidos, a criação de espaços protegidas vai de encontro ao processo de valorização da natureza. Considerando a grande beleza cênica e preservação da natureza selvagem, em 1864, o Congresso Norte-Americano realizou a doação do Yosemite Valley e Mariposa Grove of Giant Sequoias ao Estado da Califórnia para o estabelecimento de uma reserva pública para uso público, refúgio e recreação, transformado posteriormente em Parque Nacional de Yosemite em 1890 (LEUZINGER, 2007).

Em 1872 é criado o primeiro parque nacional norte-americano, o Parque Nacional de Yellowstone, sendo defendido como “parque público de recreação, para benefício e satisfação do povo” (LEUZINGER, 2007), provocando uma tendência conservacionista mundial para criação de unidades de conservação e evidenciando o estabelecimento de parques com objetivo de uso e recreação para sociedade. Outros países também acompanharam o processo de criação de áreas protegidas, como Canadá (1885), Nova Zelândia (1894), África do Sul e Austrália (1898) e México (1894), Argentina (1903), Chile (1926) e Brasil (1937).

O ambientalismo americano do final do século XIX influencia diretamente o Brasil anos mais tarde e ganha força no final do século. Contudo este movimento acaba dividido em duas correntes: a primeira, conservacionista, liderada por Gifford Pinchot, que pregava a exploração controlada das florestas de modo racional e sustentável; e a preservacionista, liderada por John Muir, que visava preservar as áreas virgens de qualquer uso que não fosse

recreativo ou educacional, era contra a referência mercantilista da floresta e defendia o “wilderness”⁷ (MCCORNICK, 1992).

Esta tendência é articulada no Brasil através de tentativas de criação de dois parques nacionais, um na Ilha do Bananal (TO) e outro em Sete Quedas (PR) pelo engenheiro André Rebouças em 1876, posicionando-se abertamente contra os desmatamentos e pelo uso de técnicas modernas no uso da terra para agricultura. A iniciativa não se concretizou, todavia, contribuiu como respaldo às futuras mobilizações e discussões nos anos seguintes para criação dos primeiros parques brasileiros (DIEGUES, 1996). Anos depois, parques nacionais foram criados nesses dois locais, respectivamente – o Parque Nacional do Araguaia, em 1959, e o Parque Nacional de Sete Quedas, em 1961 – embora este último tenha sido destruído, em 1980, para dar lugar ao lago da barragem da Usina Hidrelétrica de Itaipu (DRUMOND ET AL, 2010).

O Brasil possui marcos de iniciativas institucionais para proteção dos recursos naturais desde o período Brasil Colonial. A consolidação das aspirações conservacionistas ficou registrada na constituição republicana brasileira, de 1934, onde pela primeira vez a proteção da natureza figurava como um princípio fundamental (MEDEIROS, 2006). O Código Florestal, criado através do Decreto nº 23.793 em 1934 foi um importante instrumento, onde definiu bases para proteção territorial dos principais biomas brasileiros. Segundo Medeiros (2006), ele foi o primeiro instrumento de proteção brasileiro a definir claramente tipologias de áreas a serem especialmente protegidas. Ele declarava de “interesse comum a todos os habitantes do país” o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação, classificando-as em quatro tipologias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento.

Desta forma, o Código Florestal pôde ser utilizado como a base formal para criação do primeiro parque nacional no país, o Parque Nacional do Itatiaia, em 1937. Fruto da “emancipação” de uma estação de pesquisas sob responsabilidade do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, conhecida como “Estação Biológica de Itatiaia” (BRASIL, 1937).

Posteriormente, mais dois novos Parques Nacionais foram criados: O Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro, ambos em 1939. Entretanto, a criação de parques no Brasil cessou nos 20 anos seguintes, sem a criação a nenhum outro por este período. Somente a partir de 1959 é que ela novamente foi retomada de maneira mais expressiva nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país (MEDEIROS, 2006).

Em 1965, um novo Código Florestal foi sancionado e instituído através da Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, mantendo os objetivos e tendências do anterior. Mais tarde, em 1967, surge e a necessidade de criação de um novo órgão com atribuições específicas para implementar, gerir e fiscalizar as áreas protegidas em expansão pelo território nacional. Foi criado então o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura e instituída pelo Decreto-Lei Federal nº289 de 28 de fevereiro de 1967 (MEDEIROS, 2006).

⁷ O conceito de *wilderness* marcou fortemente a criação de áreas protegidas nos Estados Unidos, apropriado por John Muir durante o movimento ambientalista, com a noção de natureza selvagem, indomada e sublime. *Wilderness* era visto como espaço de contemplação estética, superação de limites, lazer e busca de conhecimento científico (FRANCO, 2013).

Até meados da década de setenta, o Brasil não possuía uma estratégia nacional para selecionar e planejar as unidades de conservação, tanto por meio da legislação ou por declaração política. As unidades de conservação, até então, justificavam-se pelas suas belezas cênicas (BRITO, 2000).

No entanto, também na década de 70, a preocupação com a natureza entra em evidência e uma nova fase do ambientalismo emerge, sendo mais ativista e política, com preocupações de catástrofes ambientais⁸ e com a proposta de mudanças nas instituições e valores sobre o uso indiscriminado e avassalador sobre os recursos naturais. O Novo Ambientalismo não foi um fenômeno homogêneo e organizado, “mas um acúmulo de organizações e indivíduos que tinham motivações e tendências variadas, com objetivos aproximadamente semelhantes”, era visto como uma transformação social e impulsionou os debates e discussões que precederam a discussão da década de 70 (MC CORNICK, 1992).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, abrangeu questões referentes ao desenvolvimento econômico levando em conta à proteção do meio ambiente humano, e foi um reflexo aos avanços da política ambiental no Brasil. Além da Conferência na década de 70, o documento mais representativo do debate em ascensão foi a publicação do Relatório de Meadows, um estudo realizado por cientistas a pedido do Clube de Roma sobre os “limites do crescimento”; propostas de “desenvolvimento zero”; e a ideia de “ecodesenvolvimento”, apontando a dinâmica da expansão humana e os impactos produzidos sobre os recursos naturais (SCOTTO ET AL, 2009).

Na mesma década, no Brasil, com a nova fase de ambientalismo mundial, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) passa a não ser mais suficiente. Em 1973, é instituída a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), a qual passa a dividir com o IBDF a responsabilidade pela gestão e fiscalização da política brasileira para as áreas protegidas.

Os registros dos primeiros documentos de planejamento para um sistema de unidades de conservação são observados entre a década de 70 a 80, com a elaboração do “Plano de Sistema de Unidades de Conservação do Brasil” pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Começa-se a incluir também a importância de aspectos biológicos para criação de áreas protegidas, que antes justificavam-se por seus aspectos estéticos e de grande beleza cênica (LEUZINGER, 2007).

Desde a instituição do Novo Código Florestal Brasileiro, em 1965, a legislação referente às unidades de conservação não era alterada. Os artigos 5 e 6 que tratavam dos parques nacionais foram revogados. Desta forma, surge a necessidade de criação de um regulamento único para áreas legalmente protegidas (SCHNEIDER; FOLETO, 2009).

Em 1988, o IBDF encomendou à Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) a revisão e atualização deste plano, que foi aprovada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente

⁸ Em 1962, Rachel Carson publicou o livro “Primavera Silenciosa” que trouxe a tona os impactos ambientais e danos à saúde causados pelo uso de pesticidas e inseticidas sintéticos, o que despertou globalmente a preocupação com a natureza. Houve ainda o advento de testes nucleares realizados por URSS, EUA, Grã-Bretanha e França, causando inúmeros devastações ambientais e danos à saúde humana (MC CORNICK, 1992).

(CONAMA) e encaminhada pelo então presidente Fernando Collor de Mello ao Congresso Nacional, em maio de 1992 (SANTILLI, 2005).

Paralelamente, em 1992, a Convenção da Diversidade Biológica é assinada pelo Brasil durante a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº. 2, de 1994, e promulgada pelo Presidente da República pelo decreto nº. 2.519/1998, nela fica ratificada que a criação de áreas protegidas é uma estratégia de conservação *in situ* da biodiversidade (SANTILLI, 2005), o que corrobora a importância de criação de um sistema unificado de áreas protegidas brasileiras.

Há de se considerar outros precedentes no panorama internacional deram força à discussão. Também, em 1992, na Venezuela, é realizado o II Congresso Mundial de Parques promovido pela IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza) onde é levada para discussão a proposta de criação de seis categorias de áreas protegidas, que atendessem aos objetivos de: a) investigação científica; b) proteção de zonas silvestres; c) preservação de espécies e da diversidade genética; d) manutenção de serviços ambientais; e) proteção de características naturais e culturais; f) turismo e recreação; g) educação; h) utilização sustentável dos recursos derivados dos ecossistemas naturais; i) manutenção de atributos culturais e tradicionais (ARAUJO, 2007).

Em 1994 são definidas as seis categorias de áreas protegidas pela IUCN, as quais prevalecem até o presente momento: I – Reserva Natural Estrita/ Área Silvestre; II – Parque; III – Monumento Natural; IV Santuário de Vida Silvestre; V – Paisagem Terrestre/ Marinha Protegida; VI – Área Protegida com Recursos Naturais Manejados.

No Brasil, em 2000, concretiza-se o estabelecimento de sistema único que definiria critérios mais objetivos para a criação e gestão de algumas tipologias e categorias de áreas protegidas que antes se encontravam dispersas em diferentes instrumentos legais – o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conhecido como SNUC (MEDEIROS, 2006).

Após período de tramitação de aproximadamente oito anos, o projeto de lei foi aprovado em 2000, com alguns vetos presidenciais (SANTILLI, 2005). A longa tramitação até a aprovação deste projeto, nas duas casas legislativas e sua sanção final pelo Presidente da República, é permeada de fatos que traduzem claramente as diferentes posições existentes entre os movimentos ambientalistas no Brasil, acentuando ainda mais as suas divergências (MEDEIROS, 2006), no qual as duas correntes ambientalistas americanas influenciam diretamente a configuração das duas categorias de manejo propostas para o sistema brasileiro.

Santilli (2005) observa o entendimento das unidades de conservação como um sistema integrado e articulado, “e não se considera cada unidade como um fim em si mesmo, ou como um fragmento isolado, mas como parte de um sistema de ordenamento territorial”. Desta forma, a criação do SNUC é marco legal para a unificação, regulamentação e monitoramento acerca da gestão das unidades de conservação brasileiras, antes ausentes de um respaldo legal e clareza de regras e procedimentos para seu manejo.

1.2.A Criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O SNUC foi criado através da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 com o objetivo de estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação no território brasileiro, e abrange os direcionamentos ao conjunto das unidades de conservação em nível federal, estadual e municipal.

O conceito de unidade de conservação disposto pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) define como espaço territorial e seus recursos ambientais instituídos legalmente pelo Poder Público, com características naturais relevantes e objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Os principais objetivos do SNUC são: promover a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente; e favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (BRASIL, 2000).

Seu Art. 7º traz a divisão em dois grupos de unidades de conservação: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. Dispostas da seguinte forma, conforme quadro 01:

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL		UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL	
Objetivo básico: preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais.		Objetivo básico: compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.	
Parque Nacional	Área pública. Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Permitidas atividades de pesquisa, educacionais e turismo.	Área de Proteção Ambiental	Terras públicas ou privadas. Área extensa, com certo grau de ocupação humana e utilização econômica. Atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais. Busca-se proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade.
Estação Ecológica	Área pública. Preservação da natureza. Permitidas apenas	Área de Relevante Interesse	Terras públicas ou privadas. Em geral, são pequenas áreas,

	pesquisas científicas	Ecológico	com pouca ou nenhuma ocupação humana, mas com características naturais extraordinárias ou com espécies vegetais ou animais raras. Regulação do uso admissível dessas áreas, compatível com a conservação da natureza.
Reserva Biológica	Área pública. Preservação da natureza, sem interferência humana. Permitidas apenas a recuperação de ecossistemas alterados e ações de manejo para recuperar e preservar o equilíbrio natural.	Floresta Nacional	Terra pública. Cobertura florestal de espécies predominantemente nativas. Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica com ênfase na exploração sustentável de florestas nativas.
Monumento Natural	Áreas públicas ou particulares. Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Reserva Extrativista	Terras públicas, com concessão de uso às populações extrativistas tradicionais. Proteção do meio de vida e da cultura dessas populações, além da agricultura de subsistência e da criação de animais de pequeno porte, assegurando-se o uso sustentável desses recursos naturais.
Refúgio da Vida Silvestre	Áreas públicas ou particulares. Proteção de ambientes naturais para a existência ou reprodução de espécies da flora local e da fauna residente ou migratória.	Reserva de Fauna	Área pública. É voltada para estudos técnico-científicos sobre manejo econômico sustentável da fauna nativa ou migratória, inclusive de espécies aquáticas
		Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área pública, abriga populações tradicionais, cuja existência e cujo modo de vida baseiam-se em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais.
		Reserva Particular do Patrimônio Natural	Terras privadas, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. São permitidas atividades de pesquisa, educacionais e turismo.

Quadro 01: Disposição das categorias de unidade de conservação do SNUC. Fonte: Gorini, 2006. Adaptado pelo autor.

Identifica-se que a divisão destes dois grupos de categorias de manejo é o reflexo de discussões e divisão de ideias entre os movimentos preservacionista e conservacionista que estruturaram sua composição, no qual a categoria uso sustentável foi influenciada pelo conservacionismo, e a categoria proteção integral pelo movimento preservacionista. O SNUC proporcionou definições claras para as diferentes categorias de manejo, anteriormente definidas pelo Código Florestal⁹ de 1965 e leis de criação ocorridas ao longo do período de 1965 a 1996¹⁰, dispersas em diferentes instrumentos legais de criação.

O SNUC teve claramente, uma inspiração socioambiental, que prevaleceu, em grande parte, sobre conceitos defendidos pelo preservacionismo clássico ou tradicional (SANTILLI, 2005). Segundo a autora, há uma interface entre biodiversidade e sociodiversidade, permeada pelo multiculturalismo e pela pluriétnicidade. As características socioambientais das áreas protegidas brasileiras foram, de certa forma, consideradas na base conceitual do SNUC, como é o caso das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

O estabelecimento do SNUC em 2000, e a criação do órgão gestor de unidades de conservação em nível federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), em agosto de 2007, ocorreram após a criação de grande parte dos Parques Nacionais brasileiros e com isso, vale observar as consonâncias entre a realidade já existente de unidades de conservação criadas antes de 2000 e a criação de novas UCs a partir do marco legal.

O atendimento dos objetivos de conservação da biodiversidade em unidades de conservação inclui a conservação a partir do uso público (em variadas formas: lazer, educação ambiental, pesquisa científica, entre outros) destas áreas, entendendo que esta é uma premissa indissociável para manutenção destes espaços. As unidades de conservação não devem ser protegidas da sociedade e sim, para a sociedade, enquanto patrimônio natural brasileiro, no qual a sociedade esteja em constante interação e pertencimento.

1.3. Uso público em unidades de conservação: conectando pessoas ao patrimônio natural brasileiro

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a economia inicia um processo de reestruturação em todo o mundo. O desenvolvimento tecnológico e da industrialização, aliado ao aumento do poder de compra e do tempo livre, em razão da redução da jornada de trabalho, foram fatores que permitiram o lazer como possibilidade de uso do tempo livre na sociedade.

A relação do homem em estar em contato com o ambiente natural surge com a motivação da busca pelo equilíbrio psicofísico em contato com ambientais naturais durante seu tempo de lazer, como forma de regaste e distanciamento da vida urbana. O que tomou

⁹ Lei 4771/1965 (Novo Código Florestal) – Abordagem das tipologias Parque Nacional, Floresta Nacional, Área de Preservação Permanente e Reserva Legal.

¹⁰ Lei 5197/1967 de Proteção aos animais – Abordagem da tipologia Reserva Biológica; Lei 6902/1981- criação das Estações Ecológicas e das Áreas de Proteção Ambiental; Decreto 89336/ 1984 - criação das ARIEs e Reservas Ecológicas; Lei 1922/1996 - criação das RPPNs.

força principalmente a partir do século XIX, quando o crescimento das cidades passou a representar um dos estímulos para a população urbana frequentar o espaço rural e os ambientes naturais em busca de lazer, esporte, aprendizado, entre outras motivações (MMA, 2006).

Somente após a revolução industrial começaram a surgir movimentos mais abrangentes de proteção de áreas naturais com a finalidade de uso público. Esse fato deveu-se, possivelmente, ao crescente número de pessoas em rotinas de trabalho fabris que demandavam por espaços para recreação ao ar livre (MILANO, 2000).

A procura por ambientes naturais como forma de lazer é observada ao longo da história mundial, através da relação intrínseca entre homem e natureza, com a busca pelo “intocado” e pela natureza selvagem Diegues (1996).

No entanto, sob a ótica contemporânea, o “mito moderno da natureza intocada” se “liquefaz” e progressivamente abre espaço para um novo olhar dirigido à natureza em seu componente humano e social, diante de questões éticas, expressas na equação entre proteção da natureza e inclusão social (IRVING; MATOS, 2006). Observa-se através da visita de espaços naturais protegidos uma perspectiva social de integração entre o homem e a natureza, que revela-se cada dia mais latente e concretizada nos dias atuais.

Conforme observado, a história do movimento ambientalista correlaciona-se ao uso e integração de pessoas com a natureza. O uso público em ambientes naturais está intimamente ligado aos processos históricos de apropriação da natureza e está fortemente associado aos objetivos de criação de espaços protegidos ao longo da história.

Na criação do Parque Nacional de Yellowstone, o fator uso público e recreação marcou fortemente sua justificativa de criação. A própria expressão “parque” surgiu em 1832, cunhada pelo explorador norte-americano George Catlin, que defendeu a criação do Parque Nacional de Yellowstone, como “parque da nação, contendo homens e animais, todos na selvageria e frescor de sua beleza natural” (RAO, 2002 apud LEUZINGER, 2007).

Na Austrália, a partir da década de 1860 os governos começaram a reservar áreas costeiras e margens de lagos e rios para o lazer público. Em 1866 uma reserva foi criada em Jenolan Caves, em New South Wales. Em 1879 o governo de New South Wales criou o Royal National Park, ao sul de Sydney, mais voltado ao lazer público que à preservação das áreas virgens (MC CORNICK, 1992).

Em 1864, no decreto de transferência do Vale Yosemite e o Mariposa Grove de Big Trees para o estado da Califórnia, ficou condicionado que “os espaços serão mantidos para utilização, lazer e recreação públicos, e deverão ser mantidos inalienáveis em qualquer tempo”. O que trouxe uma marcante característica de finalidade recreativa para delimitação de áreas protegidas, nunca vista na administração de terras dos Estados Unidos (MCORNICK, 1992). Surgiu então um modelo de parque aberto ao público e com características especiais de proteção, inclusive com proibição da presença de moradores (RODRIGUES, 2009).

A partir do marco da criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, iniciou-se um forte movimento de criação de áreas protegidas com a finalidade de uso público. As

conceituações e estratégias para a compreensão da visitação em áreas protegidas foram sendo difundidas e destacadas ao longo da história de forma a planejar e considerar o uso público como motivação de criação de áreas protegidas, gestão e atendimento aos objetivos de proteção.

A visitação pública também é apresentada na primeira tentativa de definição de parque nacional, em 1933, na primeira Convenção para a Preservação da Flora e Fauna, onde foram definidas três características básicas que as áreas protegidas deveriam possuir: a) áreas controladas pelo poder público, b) preservação da fauna e flora, objetos de interesse estético, geológico, arqueológico e caça proibida, c) visitação pública (DIEGUES, 1993).

A proposta de padronização de terminologias para unidades de conservação ocorreu em 1940, em Washington, na Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas das Américas, onde foram adotadas quatro categorias de unidades de conservação: Parque Nacional, Reserva Nacional, Monumento Natural e Reserva Restrita de Regiões Virgens (ARAÚJO, 2007). A Convenção definiu como categoria Parque Nacional “as regiões estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais, da flora e da fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial” (ARAÚJO, 2007, p.38).

Novos debates foram empreendidos na 10ª Assembleia da IUCN, em 1969, e nela foram estabelecidos novos conceitos e propostas para os parques nacionais, trazendo à tona a desapropriação e proibição da ocupação humana no interior das áreas, além de explicitar a promoção da visitação com fins de inspiração, educativos, culturais e recreativos (ARAÚJO, 2007).

Influenciado pelo modelo americano, o Brasil criou o seu primeiro Parque Nacional em Itatiaia, Estado do Rio de Janeiro, em 1937, com o propósito de desenvolver o interesse pela pesquisa científica e pelo lazer. O seu decreto de criação indica a atividade turística como um dos objetivos de sua criação, onde foi destacado o potencial turístico para usufruto da população, através do decreto nº 1.713¹¹: “considerando que, além das suas qualidades de caráter científico, é preciso atender também às de ordem turística, que se apresentam em condições de fazer do Parque um centro de atração para viajantes, assim nacionais como estrangeiros” (BRASIL, 1937).

Quase 40 anos após a criação do primeiro parque brasileiro, o decreto nº 84.017 de 1979 estabelece as normas que definem e caracterizam os parques nacionais¹² e expõe o uso comum da sociedade em sua definição: “os Parques Nacionais destinam-se a fins científicos, culturais: educativos e recreativos e, criados e administrados pelo Governo Federal e constituem bens da União destinados ao uso comum do povo” (BRASIL, 1979).

A partir da criação do SNUC em 2000, a definição de todas as categorias de manejo foi estabelecida e o uso público é abordado em diferentes formas de acordo com as normas de cada categoria de manejo. No artigo 11 desta lei, a categoria Parque é finalmente consolidada e definida, explicitando como objetivo, a preservação de ecossistemas naturais de grande

¹¹ O decreto nº 1.713 de 14 de junho de 1937 cria o Parque Nacional do Itatiaia.

¹² O decreto nº 84.017 de 21 de setembro de 1979 aprova o regulamento dos parques nacionais brasileiros.

relevância ecológica e beleza cênica, com possibilidades de uso a partir de pesquisas científicas, educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico.

Os parques nacionais mostram-se como a única categoria de unidades de conservação onde o turismo aparece de forma explícita e atividade fim. Assim, pode-se considerá-los como territórios de excelência para o desenvolvimento do ecoturismo (FONTOURA; MENDONÇA, 2011). A categoria parque apresenta características ideais para atividade turística, que é uma das possibilidades de uso público.

O objetivo principal dos parques é a proteção da natureza, conforme evidenciado no SNUC. O uso dos recursos é permitido de forma indireta, sendo vedadas as possibilidades de coleta, pesca ou extração. Assim, o uso público nos parques se destaca como alternativa de uso às populações do entorno tanto para fins recreativos quanto para a geração de renda a partir da visitação (FONTOURA, 2014).

A definição atual de uso público está associada ao processo de visitação das áreas protegidas, podendo se manifestar como atividades educativas, de lazer, esportivas, recreativas, científicas e de interpretação ambiental, que proporcionam ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes (MMA, 2006 apud VALLEJO, 2013).

O Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto 42.483 de 27 de maio de 2012, estabeleceu diretrizes para o uso público em parques estaduais administrados pelo INEA, tendo em vista, sua consolidação em diversos parques estaduais do Rio de Janeiro. Conforme definição do capítulo I, artigo 2º:

“Visitação com finalidade recreativa, esportiva, turística, histórico-cultural, pedagógica, artística, científica e de interpretação e conscientização ambiental, que se utiliza dos atrativos dos parques estaduais e da infraestrutura e equipamentos eventualmente disponibilizados para tal.”
(INEA, 2012)

Diante dos instrumentos que se sobrepuseram ao longo da história e evolução de tipologias de áreas protegidas, o caráter de recreação, lazer e turismo são observados com unanimidade como diretrizes de manejo e criação da categoria Parque, no âmbito federal e estadual. As possibilidades de uso para visitação pública existem no aproveitamento das particularidades que estas áreas protegidas agregam à sua existência, que são valores intrínsecos de aspectos sociais, culturais e históricos que os compõe.

Desta forma, uso público destina-se às diferentes possibilidades de utilização do espaço em áreas protegidas pela sociedade, sendo a materialização direta da experiência do visitante com a natureza. É o vínculo que possibilita a integração do espaço natural com moradores, visitantes, turistas, educadores e pesquisadores, bem como interiorização deste pela sociedade, como forma de agregar valor social à unidade de conservação e cumprir com a conservação da natureza, valorização social e desenvolvimento econômico de seu entorno.

Segundo Rodrigues (2009), o turismo vem se consolidando como uma atividade capaz de conciliar a conservação da biodiversidade, a sensibilização da sociedade com relação às

questões ambientais e o desenvolvimento de alternativas econômicas que beneficiem as comunidades locais e a própria manutenção destas áreas.

O turismo praticado em áreas protegidas pode funcionar como uma importante contribuição para a manutenção dos recursos naturais, valorização dos aspectos cênicos e ecológicos da paisagem e recuperação de áreas degradadas, já que permite que o patrimônio natural e cultural seja valorizado pelo visitante, fomentando a sensibilização por atitudes preservacionistas e sustentáveis como visitante da área protegida.

Ele deve ser balizado nos princípios da sustentabilidade, como um instrumento que auxilie na conservação e redução de impactos ambientais e sociais associados à visitação. Para Ceballos-Lascuráin (2001) *apud* Rodrigues (2009), um dos precursores do ecoturismo no mundo, o turismo sustentável tem a capacidade de se tornar uma ferramenta factível para a conservação da biodiversidade, ao proporcionar alternativas econômicas para as comunidades locais, criar novas receitas para a conservação da biodiversidade e despertar o apoio do público necessário para a proteção da biodiversidade.

Sob a perspectiva de preservação da natureza, o ecoturismo incorpora a questão da sustentabilidade, valorização do patrimônio natural e cultural, benefícios econômicos diretos e indiretos, com forte fator social associado à visita. O ecoturismo espelha diretamente em novas possibilidades de percepção ambiental e fruição da visita, sendo uma tipologia de turismo mais complexa dentro das tipologias de turismo praticadas em ambientes naturais, uma vez que possui fatores sociais e econômicos envolvidos em toda sua cadeia produtiva.

O ecoturismo é uma proposta do turismo sustentável, fundamentado no princípio universal da sustentabilidade, onde se propõe um modelo de turismo planejado no sentido de assegurar sua longevidade, integrando as comunidades locais e buscando a gestão sustentada dos recursos naturais e culturais (PIRES, 2002).

Segundo a WWF Brasil (2001), o ecoturismo deve ser visto como um tipo de turismo responsável e pode ser descrito como aquele que é realizado em áreas naturais, sendo controlado e determinado pelas comunidades locais e gerando benefícios, tanto para ela quanto para as áreas relevantes para a conservação da biodiversidade.

Percebe-se que os conceitos que envolvem a prática do ecoturismo abordam de alguma forma, a conservação e manutenção das características naturais, a integração da comunidade local e a possibilidade de agregar alternativas econômicas.

Em 2002, com o intuito de destacá-lo no Ano Internacional do Ecoturismo, a Organização Mundial de Turismo (OMT) e o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA) organizaram a Cúpula Mundial de Ecoturismo em Quebec, Canadá. O evento, que contou com 1.169 representantes de 132 diferentes países, trouxe mais contribuições para este debate ao explicitar que o Ecoturismo tem um papel relevante nas estratégias de desenvolvimento sustentável, elencando os papéis e as responsabilidades que cada setor, público ou privado, deve assumir (MTUR, 2010).

Costa (2002 *apud* MORAES, 2009) menciona que a OMT reafirma a importância do ecoturismo em áreas protegidas, em função de suas inúmeras possibilidades, como: geração

de emprego local, diretamente ou indiretamente nos diversos setores vinculados ao turismo; diversificação da economia local, em especial nas zonas rurais nas quais o emprego na agricultura é esporádico; estímulo do aperfeiçoamento da infraestrutura básica e turística, com consequentes benefícios para a população local; criação de instalações recreativas a serem utilizadas pela população local e por turistas; criação de um mecanismo de autofinanciamento para a manutenção da UC, servindo de instrumento para a conservação do patrimônio natural e cultural.

Assim, ao mesmo tempo em que o turismo pode favorecer a apropriação das unidades de conservação pela sociedade, possui um importante papel no sentido de dinamizar as economias locais e incrementar os recursos financeiros para a manutenção destas áreas (RODRIGUES, 2009). A perspectiva consiste no desenvolvimento do turismo de maneira responsável, integrado à diversidade e valorização sociocultural e à conservação da biodiversidade.

Neste sentido, a visitação em unidades de conservação pode gerar perspectivas positivas no âmbito do planejamento e gestão do uso público nas unidades de conservação em razão do uso indireto do recurso natural, uma vez que não é uma atividade extrativista e apresenta possibilidades para interpretação ambiental e a valorização do ambiente e da cultura.

Dessa forma, oportunidades recreativas, quando planejadas adequadamente, são um importante instrumento de conservação da natureza, visto que a relação homem-natureza tende a ser fortalecida nesse processo. Ademais, o processo de implantação da visitação em unidades de conservação deve ser discutido considerando os aspectos ambientais, sociais e econômicos para sua efetiva implantação.

CAPÍTULO II – DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E USO PÚBLICO

2.1. Desafios para o financiamento e implantação do uso público e SNUC

O processo de implantação de unidades de conservação brasileiras vem passando por obstáculos e desafios que espelham diretamente em sua efetividade de gestão. Apesar de o Brasil ter uma posição de destaque no cenário mundial, ocupando o quarto lugar em área de superfície coberta por áreas protegidas, a efetiva implementação do SNUC enfrenta problemas, como: regularização fundiária não solucionada, falta de funcionários, infraestrutura básica insuficiente, ausência de plano de manejo ou desatualização dos mesmos, entre outros (MEDEIROS ET AL, 2011).

Entende-se que a criação de novas unidades de conservação nos últimos anos vem sendo uma estratégia de extrema importância para proteção do meio ambiente, e havendo ainda, potencial para criação de outras mais em áreas naturais ainda não protegidas por legislação. Apesar disso, o processo de criação de novas UCs nos últimos anos não veio acompanhado de planejamento e recursos necessários, tampouco, a implantação de unidades de conservação já existentes não se consolidou da forma necessária. De acordo com Muanis (2009), até o ano de 2008, apenas 5,35% de todas as unidades de conservação federais estavam consolidadas.

Neste estudo realizado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) em parceria com ICMBIO, Muanis (2009) ressalta 05 fases para implementação de unidades de conservação, são elas: (i) fase de criação – diagnóstico socioeconômico e ambiental, diagnóstico da situação fundiária, consulta pública e instrumentos legais; (ii) fase de pré-estabelecimento – para UC com decreto de criação; (iii) fase de estabelecimento e (iv) fase de pré-consolidação – elaboração de plano de manejo, formação de conselho (integração com entorno e capacitação comunitária), ações estratégicas para proteção e manejo, operacionalização (infraestrutura e equipamentos) e sinalização; (v) fase de consolidação – plano de manejo elaborado, atividades do conselho em andamento, operacionalização (infraestrutura e equipamentos), ações de proteção e manejo, levantamento fundiário e demarcação e pesquisa e monitoramento.

Ainda de acordo com o estudo, para as UCs federais existentes até o ano de 2008 seriam necessários 700 milhões de reais para consolidar todas, sem incluir regularização fundiária e custo de pessoal. Passando por todas as fases, o investimento médio por UC seria de R\$ 3,3 milhões para unidades sem visitação, aproximadamente, e R\$ 5,5 milhões para unidades com visitação. O estudo observou ainda que o custo de manutenção (serviços gerais e de limpeza, vigilância e manutenção de veículos e equipamentos de informática) médio para unidades de conservação com visitação associado à despesas de pessoal¹³ pode chegar a R\$ 1.231.000,00 anualmente.

¹³ O estudo considerou 10 funcionários para o cálculo.

Os problemas da insuficiência de investimentos para unidades de conservação são agravados ano após ano, pois novas unidades de conservação são criadas e incorporadas ao sistema, mas não são acompanhadas de repasse orçamentário para esta ampliação. Pelo contrário, de acordo com estudos do Ministério do Meio Ambiente por Medeiros et al (2011), recursos alocados por hectare federal protegido sofreram uma redução da ordem de 40% entre 2001 e 2010 paralelo à uma expansão 83,5% em áreas de unidades de conservação para o mesmo período, o que é, proporcionalmente, uma redução bastante expressiva.

Entre 2010 e 2015 a queda de orçamento destinada ao ICMBIO aumentou ainda mais. A instituição recebeu de orçamento de R\$ 294.200.000,00 em 2010 contra R\$ 234.500.000,00 em 2015¹⁴, a redução significativa, diante de um recurso que já era baixo, implica em danos à efetividade de gestão das unidades de conservação. Paralelo à redução de valor, no período de 2006 a 2015 o número de visitantes aumentou em 320% nos parques nacionais¹⁵, o que aumenta a demanda por estruturas e pessoal para o atendimento e ordenamento de visitantes.

O entrave para o financiamento de áreas protegidas não é uma peculiaridade brasileira. As áreas protegidas em regiões tropicais de países em desenvolvimento também fazem parte dessa realidade. Em muitos países latino-americanos, asiáticos e africanos, onde há concentração de *hotspots* de biodiversidade, os orçamentos médios giram em torno de 30% da quantidade mínima de que essas áreas necessitam para conservá-las (SPERGEL, 2002 *apud* GODOY; LEUZINGER, 2015).

Segundo Godoy e Leuzinger (2015) há uma problemática latente no cenário brasileiro, onde boa parte das unidades de conservação goza de nenhuma ou de baixa efetividade, ou seja, as unidades de conservação “de papel” vêm sendo sistematicamente criadas, embora existam por lei ou ato normativo, não possuem recursos mínimos necessários destinados para sua implementação, criando uma falsa noção de proteção.

Contudo, a criação de unidades de conservação por meios legais, viabilizada pela Lei nº 9985/2000, é de suma importância para proteção jurídica e a busca para sua implantação deve ser perseguida. O Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza foi uma importante evolução da lei para proteção da biodiversidade e o mesmo deve ser fortalecido. As unidades de conservação brasileiras precisam ser criadas, implantadas e geridas, este é um fato para efetividade de gestão das mesmas e a garantia mínima para proteção da biodiversidade.

As unidades de conservação são fornecedoras de diversos benefícios não materiais gerados pela natureza e usufruídos pela sociedade, que são os serviços ambientais. Os serviços ambientais que vem tomando força na discussão global são: a manutenção e/ou sequestro de carbono relacionado com a mudança climática, os serviços associados à

14 Estadão. Orçamento de Parques e Reservas será menor que 2010. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-de-parques-e-reservas-sera-menor-que-em-2010,1554983>>. Acesso em 02 de setembro 2016.

15 BRASIL. Número de visitantes em Unidades de Conservação cresce 320% em 10 anos. . Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2016/02/numero-de-visitantes-em-unidades-de-conservacao-cresce-320-em-10-anos>>. Acesso em 02 de setembro de 2016.

manutenção da biodiversidade e os serviços associados à qualidade e quantidade de água (VEIGA NETO, 2008).

Segundo Veiga Neto (2008), o estudo da Avaliação Ecosistêmica do Milênio¹⁶ definiu os serviços ecossistêmicos em quatro categorias: a) Serviços de provisão: alimentos, água, madeira e fibra; b) Serviços de regulação: manutenção do clima, prevenção de enchentes, controle de doenças, ciclagem de lixo e outros dejetos e manutenção da qualidade da água; c) Serviços culturais: benefícios recreativos, estéticos e espirituais; d) Serviços de apoio: formação de solo, fotossíntese e ciclagem de nutrientes.

Corroborando esta questão, Seehusem e Prem (2011) afirmam que as belezas cênicas, a partir de paisagens formadas pelas florestas, rios, cachoeiras, montanhas e praias, somadas às populações e culturas, e os serviços culturais, que oferecem inspiração para a cultura, arte e para experiências espirituais a partir valorização de populações tradicionais, como caiçaras, indígenas, quilombolas etc, são serviços ambientais que, associados ao turismo, possuem um significativo e potencial nicho de mercado.

Assim, a valoração da biodiversidade é uma tendência que reflete algumas questões, como a sustentabilidade financeira das áreas protegidas, a escassez dos recursos naturais, a mercantilização da natureza, o livre acesso e a privatização dos recursos naturais de uso comum, a compensação por danos ambientais ou pela utilização de determinados recursos da biodiversidade, entre outras (RODRIGUES, 2009). Esta nova lógica, de valor econômico atribuído às propriedades estéticas e ecossistêmicas de parques nacionais, reflete os serviços e bens fornecidos à sociedade (RODRIGUES ET AL, 2010).

No entanto, para que o potencial das unidades de conservação em prover produtos e serviços à sociedade brasileira seja plenamente desenvolvido, é necessário dar passos consistentes visando a efetiva implementação destas áreas. Segundo Medeiros et al (2011), o MMA estima que seriam necessários gastos correntes anuais de R\$ 550 milhões, para o sistema federal, e de R\$ 350 milhões, para o conjunto dos sistemas estaduais, além de cerca de R\$ 600 milhões para investimentos em infraestrutura e planejamento, no sistema federal, e R\$ 1,2 bilhão, nos sistemas estaduais. Estes valores foram estimados no estudo considerando os investimentos necessários para alcançar padrões mínimos de gestão efetiva, tomando como referência sistemas consolidados da mesma ordem de grandeza que o sistema brasileiro - EUA, Canadá, Austrália e México.

A consolidação de unidades de conservação é a fase mais onerosa da implementação, uma vez que compreende ações intensivas com regularização fundiária, de manejo e de operacionalização (BRAGA, 2013). A fase de pré-estabelecimento de unidades de conservação também dispõe de dificuldades que poderão interferir diretamente na gestão futura, como: seleção da tipologia adequada, demarcação de limites, zoneamento, atores sociais e atividades existentes no seu interior e entorno, entre outras. Estas ações de

¹⁶ *Millenium Ecosystem Assessment* - trabalho realizado entre 2001 e 2005, por solicitação das Nações Unidas, o qual contou com a participação de pesquisadores de todo o mundo, contou com 1.360 especialistas oriundos de 95 países. O estudo teve como objetivo avaliar os impactos das mudanças que estão ocorrendo nos ecossistemas em relação ao bem estar das sociedades humanas, definindo os serviços ecossistêmicos como os benefícios que as pessoas e as sociedades humanas obtém dos ecossistemas (VEIGA NETO, 2008).

planejamento devem ser consideradas para criação e implantação de UCs, pois podem resultar em sucessos ou fracassos na gestão futura, dependendo da forma como são executadas.

Os desafios para o processo de implantação do SNUC também se encontram na parte de planejamento de ações e diretrizes para estas áreas. Os planos de manejo funcionam como documento norteador de ações, programas e metas a serem desenvolvidas nas unidades de conservação, sendo este um item obrigatório previsto no SNUC, o qual deve ser elaborado até cinco anos após a criação da UC e revisado a cada cinco anos.

O plano de manejo é um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (BRASIL, 2000).

No entanto, Medeiros e Pereira (2011) destacaram as principais dificuldades no cumprimento de algumas premissas de planos de manejo no âmbito de parques nacionais do Rio de Janeiro, como: a) elaboração no período de até cinco anos após a criação da UC¹⁷; b) revisão a cada cinco anos¹⁸; c) elaboração e publicação no período máximo de 18 meses¹⁹; d) execução do planejamento proposto no plano de manejo anterior; e e) adequação de toda a área do parque ao zoneamento ambiental. Associados ao baixo número de parques com plano atualizado foi observado pelos autores que os planos de manejo ainda não são plenamente utilizados como instrumento de gestão dos parques nacionais do Rio de Janeiro.

Também observado por Zeller (2008), na análise de 08 parques nacionais do Brasil²⁰, o autor constata que as informações dos encartes de diagnóstico não vem atendendo ao que os técnicos precisariam para idealizar e realizar ações de conservação: os objetivos de manejo e o zoneamento têm pouca ou nenhuma aplicação prática; a execução dos planos depende de fatores que muitas vezes são fora do alcance interno das UCs, como maior corpo de funcionários e verbas para sua aplicação, o que não está de acordo com a realidade operacional e financeira dos parques, havendo assim, pouca aplicabilidade para que ações e programas sejam executados pelos técnicos existentes.

Planos de manejo devem propor ações concretas exequíveis e programas onde técnicos, gestores e atores envolvidos, na figura de conselhos e parceiros da UC, estejam incorporados e espelhem as reais necessidades da UC. As ações para execução de metas e programas devem trazer subsídios alternativos quando a realidade operacional da unidade de

¹⁷ De acordo com Simas (2009), para elaboração da primeira versão do plano de manejo de parques federais, o PARNA Itatiaia demorou 45 anos (1987), PARNA Serra dos Órgãos 41 anos (1980), PARNA Tijuca 20 anos (1981), PARNA Serra da Bocaina 31 anos (2002), PARNA Restinga de Jurubatiba 10 anos (2008).

¹⁸ PARNAS Tijuca, Itatiaia e Serra da Bocaina levaram em média 22 anos para revisar planos de manejo já existentes (SIMAS, 2009).

¹⁹ O plano de manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba demorou 08 anos para ser elaborado, o PARNA Serra dos Órgãos demorou 04 anos para realizar sua primeira revisão (2005-2008), PARNA Tijuca demorou 05 anos para realizar sua primeira revisão (2004 – 2008), (SIMAS, 2009).

²⁰ PARNA Iguaçu (RS), Aparados da Serra (RS e SC), Caparaó (MG e ES), Itatiaia (RJ e MG), Serra dos Órgãos (RJ), Lagoa do Peixe (RS), Grande Sertão Veredas (BA e MG) e Cavernas de Peruaçu (MG).

conservação não for suficiente. Instrumentos para financiamento não orçamentário para execução de ações devem ser previstos e destacados nos planos de manejo.

Dessa forma, mecanismos alternativos para o financiamento da implementação das unidades de conservação são legítimos e devem ser utilizados em conformidade com as especificidades da unidade de conservação e respeitando seu objetivo principal que é a proteção ambiental.

Para Godoy e Leuzinger (2015) fontes alternativas de recursos que não integram o orçamento público têm sido indicadas para suprir a lacuna financeira e atender à política de criação e implantação de unidades de conservação. Além das dotações provenientes do orçamento público, têm sido utilizadas fontes secundárias de geração de receitas para as unidades de conservação, como doações originárias de projetos de cooperação internacional, algumas doações nacionais e a compensação ambiental, previstas no art. 36 do SNUC.

Para as autoras supracitadas, dez fontes financiadoras para implantação de unidades de conservação vêm sendo mais utilizadas, a saber: visitação pública, concessões florestais, fundos públicos, cooperação internacional, compensação ambiental, cobrança pelos serviços hídricos prestados por unidades de conservação, aproveitamento dos recursos genéticos (bioprospecção) e extrativismo, cogestão (ou gestão compartilhada de unidades de conservação) e ICMS Ecológico.

No que se refere à categoria parque, estratégias para sua consolidação devem ser planejadas considerando as características e particularidades desta categoria e a gama de possibilidades existentes para sua consolidação. E o turismo, conforme previsto no SNUC, é uma delas. Sem a viabilização do uso público a categoria parque não atinge um dos seus principais objetivos, e assim reduz-se significativamente sua efetividade de gestão. Para Braga (2013), o incremento do uso público em parques nacionais não só possibilita alcançar a finalidade legal para a qual foram criados, mas também propicia meios para a geração de recursos financeiros.

A visitação pública é um dos elementos centrais na gestão de parques nacionais, a qual demanda cuidados e planejamento para gestão, e ao mesmo tempo, apresenta possibilidades para apoio à sustentabilidade econômica de parques. A regulação jurídica de serviços de apoio à visitação executada por particulares é uma fonte possível para apoio ao financiamento da gestão do uso público em UCs de forma legítima. Para presente pesquisa, serão abordados alguns instrumentos possíveis para implantação de UC a partir da visitação.

2.2. Possibilidades para a sustentabilidade financeira de parques a partir do incremento do uso público

O turismo realizado na natureza pode se tornar um importante instrumento para o crescimento econômico e geração de empregos, especialmente em países em desenvolvimento. Mas isso só acontece mediante o investimento e alocação de recursos para manutenção e fortalecimento de estruturas de turismo e de mecanismos que asseguram a

proteção da natureza e de combate à pressões e ameaças sofridas pelas unidades de conservação (SPERGEL, 2002).

A oferta de serviços de apoio à visitação pode funcionar como uma importante via de incremento da arrecadação para unidades de conservação, onde os recursos podem ser destinados à manutenção do sistema e ao fortalecimento da proteção ambiental, como também, estimula o aumento do número de visitantes e a profundidade da experiência recreacional, com atividades em contato com a natureza (BRAGA, 2013).

As atividades em parques nacionais mais comuns de serem desfrutadas em ambientes naturais são as caminhadas em trilhas, contemplação de atrativos e banhos de rio e cachoeira, além de atividades culturais e educacionais. Os serviços de apoio à visitação podem agregar à qualidade da visita, uma vez que ampliam a gama de atividades recreativas a serem usufruídas, proporcionando também, novas experiências de interpretação ambiental do ambiente visitado. Como por exemplo, atividades de aventura, como arvorismo, rafting e rapel, dentro dos princípios de mínimo impacto.

Mas é fundamental considerar que o planejamento e a gestão da visitação devem ser orientados para um público diverso, com diferentes expectativas e demandas em termos de infraestrutura e equipamentos. Algumas atividades, como caminhadas em trilhas, podem ser viabilizadas com o mínimo de infraestrutura e equipamentos de apoio ao visitante. Isso significa considerar também que a visita não está associada necessariamente ao pagamento de taxas (RODRIGUES, 2009).

Além disso, também podem ser viabilizados insumos que não são de uso obrigatório, mas que dinamizam as possibilidades da experiência da visita, em caráter opcional para o visitante. A oferta de serviços de apoio ao visitante pode melhorar a sua experiência na visita, e por consequência, aumentar seu tempo de permanência nas unidades de conservação, o que gera um efeito benéfico para conservação ambiental. Como exemplo, serviços de alimentos e bebidas, que podem ser consumidos durante a visita na unidade de conservação por pessoas que não levam seu próprio alimento, e serviços de venda de souvenirs e produtos locais, onde o visitante pode levar uma lembrança material como recordação da visita usufruída na unidade de conservação.

Dessa forma, no âmbito da própria atividade turística, existem diversas possibilidades de arrecadação e circulação de recursos financeiros diretos e indiretos, advindos da visitação em parques, conforme quadro 02.

Principais formas de arrecadação relacionadas ao turismo em parques nacionais	
Ingresso	Permite o acesso a pontos além do portão de entrada.
Prática de atividades recreativas	Cobrado para a manutenção de programas e serviços recreativos.
Utilização de infraestrutura e equipamentos	Pagamento pela utilização de equipamentos e instalações dentro das áreas protegidas: estacionamento, torres de observação, trilhas de longa distância, centro de visitantes.

Concessões	Encargos ou prestação de serviços pagos pelo concessionário que fornecem serviços específicos aos visitantes: passeio de barco, aluguel de equipamentos, loja de souvenirs, lanchonete.
Aluguel	Encargos de aluguel de imóvel da UC ou de equipamentos.
Venda de mercadorias	Venda de equipamentos, vestuário e souvenirs com identidade visual do parque.
Acomodações	Pagamento pela utilização de camping e abrigos administrados pelo parque.
Licenças e permissões	Para empresas provadas e pessoas físicas dentro das áreas protegidas, como operadoras turísticas, guias, etc.
Doações voluntárias	Incluem doações em dinheiro, equipamentos e mesmo atividades voluntárias de grupos de "amigos do parque".

Quadro 02. Principais formas de arrecadação relacionadas ao turismo em parques nacionais. Fonte: Eagles, McCool & Haynes (2002), adaptado por Brown (2001), citado por Rodrigues (2009).

É importante destacar que as mudanças culturais e sociais provocaram transformações qualitativas na demanda de consumidores, levando-os a adotar novos estilos de vida e de viagem, a mudar seus padrões de consumo, passando a deter uma grande quantidade de informações, estar mais conscientes e exigentes em relação aos preços e qualidade dos produtos e sobre roteiros e programas.

No cenário nacional, o fluxo de visitantes em áreas protegidas aumentou significativamente, o que também aumenta a responsabilidade das unidades de conservação em oferecer com infraestruturas adequadas e seguras para o receptivo de visitantes, que hoje são cada vez mais exigentes e com público cada vez mais diversificado.

O crescente número de visitantes em parques traduz uma maior demanda de serviços que a administração destes espaços deve prover, proporcionando ao visitante qualidade na sua experiência com a visita e minimização de impactos associados a ela. O estabelecimento de infraestrutura de apoio à visitação como transporte, hospedagem e alimentação na área de influência da UC pode ser estimulado visando elevar a qualidade da visita, possibilidades de oferta turística a serem usufruídas, satisfação do visitante e desenvolvimento econômico para região da UC.

De 2007 a 2015, o número de visitantes cresceu expressivamente em parques federais. De acordo com o ICMBIO²¹, em 2007 foram contabilizados 2,9 milhões de visitantes nos parques federais e em 2015 foram registrados 7,1 milhões de visitantes. Um aumento de quase 244%. Em contrapartida, observado em Muanis (2009), apenas 5,35% das UCs federais consideraram-se consolidadas. Este é um balanço que requer atenção, deixando claro e urgente a necessidade de planejamento e gestão voltada ao atendimento do uso público.

²¹ ICMBIO. Dados de visitação 2007 – 2015. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/Dados_de_visita%C3%A7%C3%A3o_ICMBio-2007-2015.pdf>. Acesso em setembro de 2016.

Este dado evidencia o aumento expressivo do número de visitantes e também a grande responsabilidade do órgão gestor em melhorar estruturas das unidades de conservação para os visitantes, como trilhas, sinalização, acessos e estruturas de banheiros, como também dotar serviços de apoio à visitação que possam agregar à visita, como comercialização de alimentos, bebidas, souvenirs e visitas guiadas.

Gerenciar o aumento do número de visitantes, minimizar o seu impacto sobre o meio ambiente e maximizar sua satisfação e envolvimento com a conservação requer financiamento e, historicamente, a maior parcela se direciona sobre orçamento público (MUÑOZ; ÁLAMO, 2012), que ano após ano vem sendo reduzido.

A deficiência paulatina de recursos públicos para a implantação de parques não deve ser a razão para não criar áreas protegidas ou não fomentar a visitação. A visitação em parques compreende o atendimento imediato do Art. 11 da Lei 9985/2000, o direito ao lazer e da sociedade em usufruir da natureza, que são direitos fundamentais previstos na Constituição Federal (1988)²². A inserção do meio ambiente como direito fundamental permite maior amplitude e efetividade na sua proteção (ROCHA; QUEIROZ, 2011), e tal premissa reflete diretamente na apropriação da natureza pelo turismo como uma medida benéfica para conservação.

Um estudo realizado com gestores dos parques nacionais, estaduais e municipais do Brasil apontou que a maioria dos parques, aproximadamente 67% do total, não vem recebendo orçamento público específico para investimento específico em atividades de uso público, o que pode proporcionar certa deficiência na qualidade das estruturas de receptivo aos visitantes (SEMEIA, 2015a), conforme figura 01:

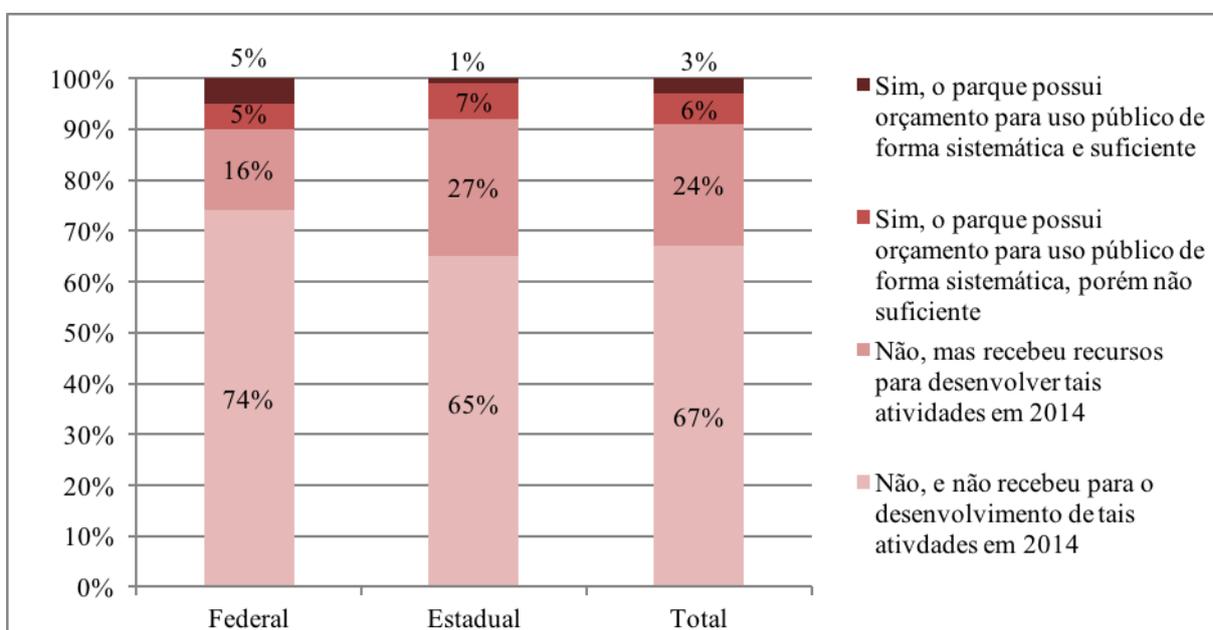


Figura 01. Percentual sobre o orçamento específico para atividades de uso público em unidades de conservação do Brasil. Fonte: Instituto Semeia, 2015a.

²² Artigos 06 e 225 respectivamente.

A oferta de serviços de apoio à visitação pode agregar novas possibilidades de fruição dos atrativos naturais, culturais e históricos das unidades de conservação, promover a interpretação ambiental do ambiente natural sob diferentes prismas e fortalecer a ideia de parques como destinos turísticos consolidados. Essa ideia pode ratificar a valorização do patrimônio natural e cultural, aquecimento direto e indireto da economia local e regional, envolvimento da cadeia produtiva no entorno e valorização da identidade local, trazendo os desdobramentos dos efeitos multiplicadores do turismo.

Cabe ao órgão gestor identificar quais os serviços e atividades se coadunam com cada unidade de conservação, considerando os aspectos bióticos, de localização e de acessibilidade e o perfil dos potenciais visitantes (BRAGA, 2013).

De acordo Rocktaeschel (2006), os serviços de apoio à visitação, que podem ser oferecidos ao visitante e concedidos a iniciativa privada, são²³:

- I. Alimentação: Bares, cafés, lanchonetes e restaurantes.
- II. Hospedagem: Camping, abrigos, alojamentos, pousadas e hotéis.
- III. Transporte: Vans, teleférico, bondinho, barco, trem, etc.
- IV. Apoio às atividades recreativas e esportivas: Asa-delta, canoagem, ciclismo, mergulho, rafting, rapel, espeleologia, voo livre, escalada, stand paddle, etc.
- V. Venda de produtos e serviços de apoio ligados ao turismo: Loja de souvenirs (camisetas, bonés, casacos, materiais de papelaria, mochilas, produtos de artesanato da região, etc), aluguel de equipamentos esportivos, material fotográfico, materiais de segurança, contratação de guias e condutores, passeios, etc.
- VI. Estacionamento;
- VII. Serviços bancários;
- VIII. Eventos e exposições;
- IX. Cobrança de ingressos para o acesso às unidades de conservação.

A oferta de serviços turísticos prestados por privados podem agregar à efetividade de gestão da UC, uma vez que estas atividades comerciais diretas com visitantes, regularmente, não estão entre as atribuições de técnicos e servidores de unidades de conservação e são incomuns nas bases de concursos existentes em órgãos gestores ambientais.

Assim, a transferência de certos serviços a terceiros pelo Poder Público pode potencializar, de maneira sustentável, o aproveitamento dos recursos da unidade de conservação. Contudo, se por um lado a desoneração de órgãos gestores frente à prestação de serviços de apoio à visitação nas unidades de conservação pode significar mais tempo dos gestores canalizado para a realização de atividades como controle, monitoramento, fiscalização e proteção dos recursos naturais, por outro, a gestão dos contratos de concessão requer novos conhecimentos e uma dedicação significativa por parte da equipe (RODORIGUES E GODOY, 2013).

Cabe ressaltar, que esta é uma abordagem de mecanismos alternativos para o financiamento de atividades inerentes à gestão de UC, advindos por meio da iniciativa

²³ Adaptado pela autora.

privada. Esta viabilização ainda pode ser fornecida pelo Estado a partir de meios próprios. Rodrigues (2009) destaca ainda que o Estado pode conceder à prestação de serviços de apoio à visitação à esfera privada, mas a área do parque nacional continua sendo pública, não havendo a transferência de propriedade.

É importante destacar que todo e qualquer tipo de atividade de apoio à visitação em unidades de conservação deve estar em consonância com as características locais e conservação ambiental, que é uma premissa básica. Além disso, a delegação de serviços de apoio à visitação precede um planejamento adequado pelo órgão gestor e atores envolvidos na gestão da unidade de conservação, mapeamento de necessidades e possibilidades e estudos de viabilidade econômica para a atividade comercial em questão, dentro de normas, diretrizes e base jurídica.

Determinados serviços exigem um maior investimento em infraestrutura equipamento e pessoal. Esses itens compõem o estudo de viabilidade econômica que deve preceder a autorização para exploração comercial de determinado serviço ou atividade (RODRIGUES, 2009).

Em relação à exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir de unidades de conservação, o art. 33 da Lei no 9.985, de 2000, dispõe que são sujeitas à autorização do órgão gestor e ao pagamento por parte daquele que os explorar. O pagamento, no entanto, não é obrigatório (GODOY; LEUZINGER, 2015). No Decreto nº 4043 de 22 de agosto de 2002, os art. 26 e 29 dispõem 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 e devem estar previstas no Plano de Manejo. O estudo pode ser desenvolvido por meio de compensação ambiental (art. 33).

Ainda segundo o Decreto, art. 25, são passíveis de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade. São considerados produtos, subprodutos ou serviços “aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;” e também “exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei”.

Investir em ações inerentes à visitação de parques, além de proporcionar melhoria de infraestruturas e equipamentos de apoio à visitação, pode viabilizar apoio financeiro à gestão do uso público das unidades de conservação.

Estes efeitos benéficos, que podem gerar o retorno financeiro para a unidade de conservação, que devem estar dispostos em regime contratual com o concessionário ou via ato administrativo, dependendo a modalidade de delegação. Braga (2013) destaca as possibilidades de remuneração a partir da visitação, como a cobrança de ingresso de entrada no parque e a contraprestação do prestador ao órgão gestor, esta última, fornecida pelo privado em razão da exclusividade de uso da unidade de conservação ou da oferta de determinado serviço turístico específico em área pública.

Dessa forma, além do prestador fornecer o serviço no parque ao usuário, o que já é positivo, existe o repasse financeiro designado à unidade de conservação ou ao órgão gestor, que é previsto em contrato entre as partes como encargos pelo uso privativo do espaço público. Dependendo da modalidade e das disposições acordadas entre o órgão gestor e o particular, estes podem ser fornecidas através de receitas diretas ou pelo fornecimento de equipamentos ou execução de serviços necessários para UC. Ou seja, podem ser providos benefícios para a sustentabilidade econômica da UC e ao usuário, em razão da possibilidade de uso do serviço de apoio à visitação.

Como exemplo, o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, emitiu a Portaria nº 24 de 14 de abril de 2016²⁴, reconhecendo a atividade de Canionismo no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO) e estabeleceu normas e procedimentos para o cadastro e autorização de uso aos prestadores de serviços da atividade de Canionismo no parque. O retorno financeiro mediante a autorização é o pagamento ao ICMBIO de 10% do valor cobrado de cada visitante por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), conforme art. 15. Já o Parque Nacional da Serra da Capivara dispõe na Portaria nº 08 de 05 de fevereiro de 2014²⁵ a autorização de uso para condutores de visitantes do parque, entre as normas e procedimentos para esta autorização, a proposta de contraprestação à UC abrange a condução de grupos em atividades promovidas pelo parque, mutirões de limpeza e manutenção de trilhas e atividades de educação patrimonial (art. 18).

Observa-se assim que o retorno da iniciativa privada à unidade de conservação e ao usuário pela exploração comercial de área pública pode ser mutuamente benéfico, já que será disponibilizado ao visitante determinado serviço que pode agregar positivamente na fruição da visita e pode prover benefícios financeiros e não financeiros ao órgão gestor e à unidade de conservação, respectivamente.

A prestação de serviços por particulares a partir das modalidades concessão, permissão e autorização pode viabilizar contraprestações benéficas à UC pela concessão de uso de área pública e pode incrementar recursos e serviços às UC. Os exemplos do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e do Parque Nacional da Serra da Capivara demonstraram esta contraprestação, via arrecadação financeira e via apoio à gestão UC.

Rodrigues (2009), ressalta, que:

Ao contribuir para a manutenção e gestão dos parques nacionais, os prestadores de serviços de apoio à visitação ‘ganham’ duplamente. Primeiro porque a ‘marca’ funciona como um verdadeiro ‘ímã’ para os turistas que privilegiam viagens a áreas naturais; segundo porque seu negócio depende basicamente da qualidade e integridade do parque nacional. Esses argumentos valem principalmente do ponto de vista da responsabilidade socioambiental das instituições que atuam nos parques nacionais (RODRIGUES, 2009, p.169).

²⁴http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_Portaria_24_de_14_de_abril_de_2016.pdf

²⁵ http://www.lex.com.br/legis_25269872_PORTARIA_N_8_DE_5_DE_FEVEREIRO_DE_2014.aspx

Uma vez que os prestadores autorizados passam a ter vínculo jurídico via ato ou contrato administrativo com a unidade de conservação, pressupõe-se que existiram critérios de qualidade na seleção dos prestadores e que as formas de monitoramento e fiscalização da qualidade do serviço oferecido foram estabelecidas, devendo ser realizadas pelo órgão gestor. Neste sentido, o cumprimento das premissas acordadas em contrato pelo órgão gestor e pelo prestador, traduz-se na responsabilidade do órgão em monitorar e fiscalizar as atividades dos prestadores, e assim são ampliadas as garantias mínimas de segurança e qualidade no serviço ou produto oferecido pelo prestador.

2.3. A base jurídica para delegação de serviços de apoio à visitação em parques

As modalidades para prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação são balizadas pelo advento do Programa Nacional de Desestatização, Lei Federal nº 9491 de 09 de setembro de 1997 e pela Lei Federal nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Estas leis surgem no contexto da década 90, precedida pela crise econômica de 1970, onde foi formulada a concepção de desburocratização do Estado e difundida a necessidade de enxugar a estrutura administrativa a partir da delegação de tarefas de caráter econômico e da prestação de serviços de atendimento às demandas sociais ao setor privado (TACITO, 1995 apud BRAGA, 2013).

Para Bresser Pereira (1998), alguns processos levaram a reforma do Estado nos anos 90, como a redução das funções do Estado, através de programas de privatização e terceirização, e a redução do grau de interferência do Estado a partir de programas de desregulação, ampliando mecanismos de controle via mercado.

Diversas questões, muitas delas polêmicas, envolvem a discussão da reforma política econômica dos anos 90, em razão de medidas adotadas com forte influência neoliberal nos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique, e que modificaram consideravelmente a estrutura estatal brasileira, especialmente em relação a redução de atividades fim do Estado e suas consequências na sociedade e economia. A descentralização da prestação de serviços públicos e privatizações, como energia, recursos hídricos, eletricidade e telefonia caracterizam esta reforma econômica.

Sob influência da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, a prestação de serviços em parque nacionais são ancoradas por esta lei, não havendo legislação específica desta regulamentação para unidades de conservação.

Os serviços de apoio à visitação não são considerados propriamente serviços públicos, no entanto, os princípios do serviço adequado orientam sua prestação em área de domínio público (RODRIGUES, 2009), são eles: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (BRASIL, 1995).

De acordo com as Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2006), a prestação de serviços de apoio à visitação deve seguir os seguintes princípios:

- Generalidade – Atender a todos os usuários, indistintamente;
- Permanência – Constância na prestação do serviço;
- Eficiência – Prestação de um serviço satisfatório (quantitativo e qualitativo);
- Modicidade – Preço justo, ao alcance dos usuários;
- Cortesia – Bom tratamento ao Público.

Os parques nacionais são considerados bens públicos, na dicção do art. 98 do Código Civil, tendo em vista a Lei do SNUC dispor que são de posse e domínio público (BRAGA, 2013), e dessa forma, a exploração comercial pela iniciativa privada pressupõe a aplicação de regulações jurídicas, balizada pela Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Ainda que os serviços de apoio à visitação não sejam considerados essencialmente serviços públicos, esta lei orienta seu desenvolvimento em áreas de domínio público (RODRIGUES & GODOY, 2013).

Os bens públicos são classificados em duas modalidades, a de uso privativo e a de uso comum, que se diferenciam essencialmente pelo caráter de exclusividade (DI PIETRO, 2014). O uso comum é caracterizado pelo uso da coletividade, sem necessidade de consentimento expresso por parte da administração, sendo no geral gratuito, sendo exercido em igualdade de condições por todos. Podemos caracterizar este como o uso dos parques nacionais pelos visitantes. Já o uso privativo, se exerce com exclusividade sobre a parcela de bem público, mediante título jurídico pela administração (DI PIETRO, 2014), dessa forma, a delegação de exploração comercial à particulares no interior dos parques nacionais caracteriza-se como uso privativo (BRAGA, 2013).

A formalização da outorga de uso privativo de parques nacionais para que particulares desempenhem atividades de apoio à visitação deve se realizar em conformidade com os títulos jurídicos específicos do direito administrativo (BRAGA, 2013), nos quais o órgão gestor competente deve selecionar a modalidade aplicável e realizar o constante acompanhamento e fiscalização jurídica e executiva do serviço. Além disso, é primordial que para as respectivas delegações aconteçam, as áreas concedidas ao particular devem ser de posse e domínio público na unidade de conservação.

Dessa forma, as conceituações mais utilizadas na legislação brasileira com tal finalidade são permissão de uso e concessão de uso, para designar respectivamente, o ato unilateral e o contrato, constitutivos do uso privativo de bem público. Além da modalidade autorização que também está consagrada na legislação (DI PIETRO, 2014), conforme serão demonstradas a seguir.

Segundo o art. 13 do decreto nº 42.843/2010²⁶, os serviços oferecidos aos visitantes nos parques estaduais poderão ser disponibilizados diretamente pelo INEA ou delegados a

²⁶ Estabelece diretrizes para o uso público nos parques estaduais administrados pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA e dá outras providências.

instituições públicas, privadas ou organizações civis, mediante os instrumentos da concessão, permissão ou autorização de uso, observando-se, quando cabível, o procedimento licitatório e demais formalidades previstas em lei.

A seleção da modalidade para prestação de serviços de apoio à visitação deve considerar as especificidades das unidades de conservação, os tipos de serviços aplicáveis e identificados como necessários pela gestão da UC, visitantes e conselheiros e as possibilidades geradas a partir da existência do serviço.

Rodrigues (2009) aponta alguns importantes aspectos que devem ser considerados na delegação de serviços: envergadura econômica do serviço e/ou empreendimento, número total de usuários, arrecadação bruta estimada do serviço prestado, originalidade do tipo de serviço e a oferta do serviço em escala regional.

Também é importante discutir os arranjos institucionais que envolvem a prestação de serviços a partir da participação de empreendimentos de micro e pequenos portes, e de base comunitária, incorporando critérios socioeconômicos nas propostas (RODRIGUES, 2009). As comunidades locais podem atuar diretamente como prestador de serviço ao visitante, como também, podem se beneficiar de empregos gerados a partir de outros concessionários.

No que tange a base legal estadual, segundo o artigo 14 do decreto estadual nº 42.483/2010: “o desenvolvimento dos serviços e atividades delegados a terceiros mediante concessão ou permissão de uso será efetuado por meio de contrato administrativo, devendo o INEA estimular a participação das comunidades do entorno”.

E ainda, em seu art. 3º, dispõe como princípio:

A não obrigatoriedade da contratação dos serviços oferecidos pelos parques estaduais diretamente ou por meio de seus concessionários e permissionários, incluindo serviços de condução de visitantes, salvo nas hipóteses em que indispensáveis para a preservação de atributos naturais, históricos ou arqueológicos frágeis, definidos em regulamento específico (art. 3º, Decreto Estadual 42.483/2010).

Tendo como objeto de estudo a esfera estadual do Rio de Janeiro, o presente trabalho adota a prerrogativa que os serviços de apoio à visitação a serem desenvolvidos nos parques estaduais devem ser fornecidos em caráter opcional ao visitante, sem restringir o uso de área ou acesso a determinado atrativo. E as possibilidades de concessão supracitadas devem atender a esta premissa.

2.3.1. Autorização

Segundo Di Pietro (2014, p.81), a autorização de uso é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual a administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos.

A natureza de ato unilateral significa que é realizada com manifestação de vontade da administração, é precário, porque pode ser revogado a qualquer momento pelo poder público, e discricionário, porque seu consentimento se dá pela apreciação de aspectos referentes à oportunidade e conveniência, podendo ser delegado à pessoa física ou pessoa jurídica.

Segundo Di Pietro (2014), a precariedade desta modalidade denota múltiplos sentidos, já que pode significar instabilidade, transitoriedade, revogabilidade, inexistência de prazo, estando fortemente associado à falta de estabilidade ou pouca duração, com sentido de passageiro ou transitório. O ponto central é que pode ser revogável a qualquer tempo e a instabilidade de prazo fixo da outorga.

A autorização é pertinente nos seguintes cenários: (i) desempenho de atividade que não seriam possíveis sem o consentimento da administração, por existir norma legal proibitiva, (ii) exploração de serviço público, e (iii) uso de bem público por particular (DI PIETRO, 2014).

Ainda segundo a autora, sua utilização não confere vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do prestador, que poderá utilizar-se do bem para a finalidade que recebeu a outorga. A autorização de uso privativo possui as seguintes características: (i) possui maior precariedade do que a permissão e a concessão de uso, (ii) é outorgada em geral, em caráter transitório, (iii) confere menores poderes e garantias ao usuário, (iv) dispensa licitação (exceto na hipótese de outros possíveis interessados, a exigir competição) e (v) não cria para o usuário um dever de utilização, mas sim de simples faculdade.

Sendo a autorização de uso, o instrumento mais precário que precede um procedimento simplificado, o título da autorização de uso deve ser manejado pelo órgão gestor, nos parques nacionais, para as atividades que sejam de cunho transitório ou que exijam, do particular, baixo nível de investimento ou dispêndio de poucos recursos para sua realização (BRAGA, 2013).

Assim, a autorização se diferencia da permissão e concessão, especialmente pelo seu título precário, segundo Meirelles (2009 apud DI PIETRO, 2014), a autorização transcende o interesse do particular e na permissão o interesse público, se não houver interesse para a comunidade, tão somente para o particular, o uso especial não deve ser concedido e nem permitido, e sim autorizado, em caráter precário.

Um exemplo de autorização de uso delegada em parques nacionais é o serviço de guias e condutores de visitantes, e algumas atividades recreativas e de aventura, a título precário. O ICMBIO através da Portaria nº 116 de 19 de novembro estabeleceu procedimentos para o cadastramento e autorização de condutores no Parque Nacional da Serra dos Órgãos e também, como já mencionado, a Portaria nº 24 de 14 de abril de 2016²⁷, estabelecendo normas e procedimentos para o cadastro e autorização de uso aos prestadores de serviços da atividade de Canionismo no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

²⁷http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_Portaria_24_de_14_de_abril_de_2016.pdf

2.3.2. Permissão

Segundo Di Pietro (2014, p.94), “a permissão, em sentido amplo, tanto a permissão de serviço público quanto a permissão de uso, é definida como ato administrativo unilateral, discricionário e precário gratuito ou oneroso, pelo qual a administração pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público”.

A permissão também pode ser dividida em duas classificações: a permissão de serviço público e a permissão de uso privativo. Assim, como as demais modalidades, a tipologia compatível com a delegação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais é a permissão de uso privativo. Di Pietro (2014, p.96) define como “ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou remunerado, pelo qual a administração pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público”. A permissão pode ser delegada a pessoa física ou jurídica.

Para Mello (2007, apud DI PIETRO, 2014), a permissão não confunde com a concessão de uso, devido ao seu título precário, sem que envolva qualquer direito do particular contra a administração pública. A concessão é outorgada em prazo estabelecido e da maior estabilidade ao concessionário, pois em caso de rescisão contratual, ela faz jus à compensação pecuniária por prejuízos comprovados (DI PIETRO, 2014), além disso, a concessão é um contrato administrativo bilateral, enquanto a permissão é um ato administrativo unilateral, mas ambas exigem prévia licitação, e na concessão é obrigatório que seja feita na modalidade concorrência ou leilão (ROCKTAESCHEL, 2006).

A permissão de uso é um meio termo entre a informal autorização e a contratual concessão, pois não é tão precária e nem com o nível estabilidade (MEIRELLES, 2009 APUD DI PIETRO). A permissão não admite a substituição do permissionário, nem possibilita que o serviço seja repassado a terceiros sem prévio consentimento do permitente (ROCKTAESCHEL, 2006).

Segundo Rocktaeschel (2006), a precariedade e a revogabilidade unilateral do contrato pelo poder público marcam a permissão, no entanto, em caráter excepcional, a Lei 8987/95, art. 40, a dispõe que a permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Um exemplo de permissão de uso de serviços de apoio à visitação deu-se no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, no qual o ICMBIO realizou uma licitação²⁸ para Permissão de Uso Remunerada para exploração do serviço de lanchonete no Centro de Visitantes do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros para o fim exclusivo de fornecimento de produtos alimentícios aos usuários do Parque, em condições estabelecidas em edital.

²⁸ http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Carta_Convite_n%C2%BA_01.2015__PNCV.pdf

A permissão de uso destinada à visitação em unidades de conservação requer o uso de instalações físicas ou equipamentos, no entanto, caso o serviço necessite a execução de obra pública, somente pode ser objeto de concessão e não de permissão (art 2 da Lei nº 8987/95).

2.3.3. Concessão

Segundo Di Pietro (2014), as modalidades de concessão se dividem em cinco: (i) concessão de serviço público, (ii) concessão de obra pública, (iii) concessão de patrocinada (uma das modalidades da parceria público-privada), (iv) concessão administrativa (também uma modalidade da parceria público-privada) e (v) a concessão de uso de bem público.

A concessão de uso é a tipologia que se aplica ao uso privativo de bem público em parques nacionais. Segundo Rocktaeschel (2006), a concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o poder público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que se explore segundo sua destinação específica. Pode ser remunerado ou gratuito e prevalece o interesse público. O art. 2 da Lei 8.987/1995 define concessões como serviços pelos quais o poder concedente, mediante licitação, delega a sua prestação a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrem capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Além da concessão de uso, existem as tipologias concessão administrativa e concessão patrocinada, que são modalidades de parceria público-privada previstas na Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. A primeira é um contrato de prestação de serviços onde a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, pode envolver execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, e a segunda modalidade é caracterizada por um contrato de prestação de serviços onde a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, pode envolver execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (PEIXOTO, 2016). De acordo com a Lei nº 11.079/2004, as parcerias público-privadas são regidas por contratos com valor superior à 20 milhões de reais e com período de contratação superior à 5 anos.

Segundo Braga (2013), a concessão de uso é o instrumento revestido de natureza contratual, com fixação de prazo de vigência, que regulamentam a atividade a ser desenvolvida pelo particular. Destina-se à formalização das relações que dependem de uma maior estabilidade e que tendem a se desenvolver em prazo mais prolongado. Volta-se, portanto, a atividades de utilidade pública mais complexas, cuja execução imponha maior onerosidade ao particular.

Braga (2013) ressalta que a concessão de uso não se molda no conceito de concessão de exploração, pois nesta modalidade não há transferência da gestão do bem público por conta e risco do particular, tendo em vista que o parque nacional permanece sob a gestão da esfera pública, ao qual compete a regulação do uso e o exercício do poder de polícia, em face dos concessionários e dos visitantes. Esta se aplicaria à concessão patrocinada, que é uma das modalidades de parceria público-privada, prevista na Lei nº 11.079/04.

Quando a concessão implica na utilização de bem de uso comum do povo, a outorga só é possível para fins de interesse público (DI PIETRO, 2014).

Na concessão de uso é obrigatória a licitação, nas modalidades concorrência ou leilão (ROCKTAESCHEL, 2006). No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998 e Lei nº 8987, art. 15):

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

Um exemplo de concessão na esfera federal é o Complexo Paineiras no Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro. O consórcio vencedor da licitação é composto pelas empresas Beltour (atual permissionária do serviço de vans no parque), Esfeco (arrendatária do Trem do Corcovado) e Cataratas S.A. (concessionária que opera serviços semelhantes no Parque Nacional do Iguazu). O grupo vai explorar o controle de acesso ao Corcovado, transporte rodoviário, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência, centro de visitação e eventos.²⁹ O consórcio irá investir R\$ 40 milhões e ficará com a receita de 17,5% da arrecadação de ingressos e a duração do contrato é de 20 anos.

Ressalta-se que para unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro não há nenhum tipo de contrato administrativo com parcerias privadas nas modalidades de permissão e concessão. No entanto, observa-se o primeiro movimento feito nesta direção que consiste em um projeto piloto de Parceria Público Privada no Parque Estadual da Ilha Grande.

O projeto denominado “Projeto de Modelagem Estadual de Concessões e Parcerias Público Privadas (PPP) em Unidades de Conservação – Piloto no Parque Estadual da Ilha Grande” está sendo desenvolvido em parceria com o Instituto Semeia, organização não governamental que atua na articulação entre os setores público e privado para desenvolver e aplicar modelos de gestão inovadores em áreas de preservação ambiental. O estudo buscar avaliar a possibilidade para a implantação de uma parceria público-privada (PPP) que visa atrair recursos privados a serem convertidos em conservação da biodiversidade e dos valores histórico-culturais.³⁰

²⁹ ICMBIO. Concessão de serviços do Complexo das Paineiras revitaliza parque da Tijuca. Disponível em < <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/2568-concessao-do-complexo-das-paineiras-revitaliza-parque-da-tijuca>>. Acesso em novembro de 2016.

³⁰ Governo do Estado. Parceria Ilha Grande. Disponível em: < <http://www.ilhagrandeparatodos.rj.gov.br/sobre-o-projeto/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

A primeira etapa do projeto, que são os estudos preliminares para o desenvolvimento do projeto de modelagem³¹, foi realizada por 04 tipos de consultoria: Consultoria em Serviços Jurídicos, no qual o escritório Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogado foi o vencedor da licitação³², consultoria em Serviços Econômico e Integrador, no qual a empresa Radar PPP Ltda – ME foi a vencedora³³, consultoria em Serviços Técnico Operacional, no qual a empresa PLANTUC – Socioambiental Ltda – EPP foi a vencedora³⁴ e Serviços de Comunicação e Engajamento de Stakeholders³⁵, no qual a Casa Cause Agência de Informação Ltda foi a vencedora.

A proposta econômica desenvolvida na etapa de estudos preliminares se dá da seguinte forma, conforme figura 02:



Figura 2: Fluxo do funcionamento do Projeto PPP Ilha Grande. Fonte: INEA.

³¹ Governo do Estado. Parceira Ilha Grande. Disponível em: < <http://www.ilhagrandeparatodos.rj.gov.br/etapas-do-projeto/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

³² FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 04/2015. Disponível em:< <http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-juridicos/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

³³ FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 02/2015. Disponível em:< <http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-economico-e-integrador/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

³⁴ FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 01/2015. Disponível em:< <http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-tecnico-operacional/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

³⁵ FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 03/2015. Disponível em:< <http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-de-comunicacao-e-engajamento/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

Após a realização dos estudos preliminares da primeira etapa, a segunda etapa do projeto será composta pelo lançamento do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que é um convite ao setor privado e à sociedade organizada em geral para realizarem estudos e sugestões que irão subsidiar a consolidação final do modelo de parceria.

De acordo com o Observatório de Parcerias Público Privadas, o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PROPAR – CGP) e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, publicou em 1º de julho de 2016 o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) nº 001/2016, relativo ao projeto de parceria público-privada (PPP) de Ilha Grande.³⁶ Nesta etapa do projeto, de publicação do PMI, as empresas interessadas devem apresentar a descrição do modelo de negócios pretendido, custos operacionais e investimentos estimados no cenário de 25 anos, sendo nos primeiros 5 anos, o investimento estimado é de R\$ 67 milhões.

Ainda de acordo com o site, são esperados da concessionária selecionada: (i) implementar políticas públicas de preservação e conservação ambiental da Ilha Grande; (ii) construir e manter equipamentos e instalações para uso do Instituto Estadual do Ambiente - INEA; (iii) implementar ações de melhoria das condições de vida dos moradores e de visitação dos turistas da Ilha Grande; e (iv) explorar atividades econômicas, compatíveis com as normas sobre as Unidades de Conservação, como restaurantes, lojas, serviços turísticos, cobrança de ingresso do visitante da Ilha, exploração do direito de imagem, comercialização de patrocínios e outras atividades.

Após o recebimento de estudos técnicos do setor privado no âmbito do PMI, a terceira etapa do projeto será composta pela consolidação dos estudos e audiência pública para a elaboração do edital de PPP e início de processos licitatórios³⁷.

Cabe ressaltar, que o desenvolvimento do projeto vem acompanhado de conflitos e repreensão por parte dos moradores da Ilha Grande e de Angra dos Reis. Diversos movimentos e manifestações contrárias ao projeto foram observados durante seu desenvolvimento. Em junho de 2016, durante uma audiência pública realizada em Angra dos Reis, com a presença do Secretário de Estado do Ambiente, após os inúmeros conflitos anteriores e em função da pressão popular, o projeto foi suspenso por 100 dias³⁸, após o período, os estudos foram retomados.

³⁶ Observatório de Parcerias Público Privadas. Estado do Rio de Janeiro publica PMI da Ilha Grande. Disponível em: < <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/estado-do-rio-de-janeiro-publica-pmi-da-ilha-grande> >. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

³⁷ Governo do Estado. Parceira Ilha Grande. Disponível em: < <http://www.ilhagrandeparatodos.rj.gov.br/etapas-do-projeto/> >. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

³⁸ O Eco. Estado suspende processo para implantação de PPP da Ilha Grande. Disponível em: < <http://oecoilhagrande.com.br/index.php/2016/06/08/estado-suspende-processo-para-implantacao-de-ppp-da-ilha-grande/> >. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

É importante destacar que há ainda um gama de mobilizações e movimentos contrários ao projeto, portanto, é importante a manutenção do diálogo e transparência entre os residentes da Ilha Grande, que devem ser ouvidos e participados em todos os processos deste projeto, e o órgão gestor.

CAPÍTULO III - ÁREA DE ESTUDO: PARQUES ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO

O presente trabalho tem como área de estudo os Parques Estaduais do Rio de Janeiro, os quais são administrados pelo órgão gestor, Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Existem onze parques estaduais no Rio de Janeiro, são eles: Parque Estadual dos Três Picos (PETP), Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET), Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), Parque Estadual do Desengano (PED), Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), Parque Estadual Cunhambebe (PEC), Parque Estadual da Serra da Concórdia (PESC), Parque Estadual da Costa do Sol (PECS), Parque Estadual da Pedra Selada (PEPS), Parque Estadual do Mendanha (PEM) e Parque Estadual da Lagoa do Açu (PELAG).

No âmbito do sistema estadual de unidades de conservação do Rio de Janeiro, a categoria parque foi selecionada em função de ser a tipologia que onde o turismo aparece explicitamente como objetivo principal previsto em lei (SNUC, 2000) e protagoniza o planejamento e a gestão com a finalidade de conservação, sendo esta uma categoria ideal para o desenvolvimento de atividades turísticas, conforme observado na história.

Os Parques Estaduais compreendem as normas da categoria Parque Nacional, pois são suscetíveis à esta variação de nomenclatura quando criados pelo Estado. A categoria Parque estabelecida pela SNUC é representada no Estado do Rio de Janeiro nas esferas municipais, estaduais e federais, abrangendo o Estado do Rio de Janeiro com aproximadamente 190.000 hectares em parques estaduais³⁹. A maior cobertura vegetal de parque no estado do Rio de Janeiro, no âmbito federal e estadual, é o Parque Estadual dos Três Picos, criado em 2002, com 65.113,04 hectares⁴⁰.

O Estado do Rio de Janeiro está inserido no terceiro maior bioma do Brasil – Mata Atlântica e atualmente possui 30,7% desta cobertura original, cerca de 1,3 milhão de hectares de vegetação natural⁴¹. Assim, é de suma importância a proteção dessa área remanescente, a qual é protegida em sua maior parte por unidades de conservação, que cobrem atualmente uma área aproximada de 1 milhão de hectares, cerca de 40% da superfície total do estado⁴². Atualmente o INEA administra 36 unidades de conservação, de uso sustentável e proteção integral, totalizando uma área de proteção de 462.541,52 mil hectares em unidades de

³⁹ Sendo estes: Três Picos, Serra da Tiririca, Pedra Branca, Cunhambebe, Ilha Grande, Costa do Sol, Serra da Concórdia, Desengano, Pedra Selada e Lagoa do Açu, Mendanha. Não foi incluída a área dos parques Chacrinha e Grajaú por estarem em processo de recategorização em razão de suas características de parques urbanos.

⁴⁰ Já com aumento da área após ampliação em 2009.

⁴¹ Estudo realizado em 2015 pela SOS Mata Atlântica e Instituto de Pesquisas Espaciais. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/102355/levantamento-inedito-mata-atlantica-rio/>>. Acesso em agosto de 2016.

conservação de proteção integral e de uso sustentável, não incluída a área total em reservas particulares do patrimônio natural (INEA, 2016).

O Rio de Janeiro criou seu primeiro parque estadual em 1961, o Parque Estadual da Chacrinha, sendo uma pequena área protegida no perímetro urbano metropolitano, caracterizado como um parque urbano para uso comum da população. O parque é localizado no bairro de Copacabana e possui uma área de 13,3 hectares, que foi formada por terrenos que pertenciam às faixas de proteção de instalações militares em locais próximos a atual área do parque. Em 1969, por meio do Decreto nº 2.853, o Governador do antigo Estado da Guanabara destinou a área para a implantação de um Parque Público. Atualmente o parque encontra-se sob administração da prefeitura municipal.

O Parque Estadual do Desengano foi efetivamente o primeiro parque criado pelo estado, através do Decreto-Lei nº 250 de 13 de abril de 1970, mas a primeira tentativa de estabelecimento efetivo foi baseada no Decreto nº 14.871 de 20 de outubro de 1970, onde declarava a área como utilidade pública para fins de desapropriação. É localizado nos municípios de Santa Maria Madalena, Campos de Goytacazes e São Fidélis.

Todas as unidades de conservação estaduais de proteção integral e uso sustentável são administradas pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA). O INEA é um órgão do Governo do Estado do Rio de Janeiro, vinculado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, criado em 2008, o qual sucedeu a FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente) criada em 1975, a SERLA (Superintendência Estadual de Rios e Lagoas) criada em 1975 e o IEF (Instituto Estadual de Florestas) criado em 1986. Em 12 de janeiro de 2009, os três órgãos foram oficialmente extintos e o INEA assumiu definitivamente suas atribuições.

Ao todo são 11 parques estaduais, em diferentes níveis de implantação efetiva ou em andamento, conforme observado no quadro 03:

Quadro 03. Informações sobre os parques estaduais do Rio de Janeiro

Parques Estaduais do Rio de Janeiro	Municípios	Legislação	Plano de Manejo	Área (hectares)
Parque Estadual do Desengano	Santa Maria Madalena, Campos de Goytacazes e São Fidelis	Decreto Estadual nº250 de 13/04/1970	Sim	22.400
Parque Estadual da Ilha Grande	Angra dos Reis	Decreto Estadual nº15.273 de 26/05/1971	Sim	12.052
Parque Estadual da Pedra Branca	Rio de Janeiro	Lei Estadual nº2.377 de 28/06/1974	Sim	12.492

⁴² Estudo realizado em 2015 pela SOS Mata Atlântica e Instituto de Pesquisas Espaciais. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/102355/levantamento-inedito-mata-atlantica-rio/>>. Acesso em agosto de 2016.

Parque Estadual da Serra da Tiririca	Niterói e Maricá	Lei Estadual nº1.901 de 29/11/1991	Sim	3.493
Parque Estadual Cunhambebe	Mangaratiba, Rio Claro, Angra dos Reis e Itaguaí.	Decreto Estadual nº 41.358 de 13/06/2008	Sim	38.000
Parque Estadual da Costa do Sol	Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Araruama, Saquarema, Armação dos Búzios e Arraial do Cabo	Decreto Estadual nº42.929 de 18/04/2011	Em andamen to	9.841
Parque Estadual da Serra da Concórdia	Barra do Pirai e Valença	Decreto Estadual nº32.577 de 30/12/2002	Não	5.952,11
		Decreto de ampliação de área 45.776/2016		
Parque Estadual dos Três Picos	Cachoeira de Macacu, Nova Friburgo, Teresópolis, Silva Jardim e Guapimirim	Decreto nº 31.343 de 06/06/2002	Sim	65.113,04
		Decreto de ampliação de área 41.990/2009		
Parque Estadual da Pedra Selada	Resende e Itatiaia	Decreto nº 43.640/ 2012	Em andamen to	8.036
Parque Estadual da Lagoa do Açú	São João da Barra e Campos de Goytacazes	Decreto 43.522/ 2012	Não	8.251
Parque Estadual do Mendanha	Rio de Janeiro	Decreto nº 44.342/2013	Não	4.398,10
Área territorial de Parques Estaduais do Rio de Janeiro				190.028,25

3.1. Financiamento das unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Estadual do Ambiente tem investido em ações relacionadas à criação, implantação e manejo das unidades de conservação. Especialmente, a partir de 2012 foram feitos investimentos em planos de manejo, projetos de educação ambiental, regularização fundiária, infraestruturas, contratação de guarda-parques, implantação de Unidades de Polícia Ambiental, ordenamento e capacidade de carga turística e especificamente, ações que visam fortalecer o uso público (LOREZENTTO ET AL, 2013).

Entre os anos de 2012 a 2016 foram implantados diversos projetos voltados à diretamente ao incremento de ações para uso público, que envolveram: a implantação de sinalização e manejo de trilhas, ordenamento turístico e gestão do uso público direta como atendimento à visitantes, realização de atividades voltadas à visitação, fomento à observação de aves, contagem de visitantes, capacitação de guias e condutores, ações com trade turístico e órgãos de fomento, entre outros. Além disso, no mesmo período, também foram investidos recursos voltados à implantação de infraestruturas físicas, com a construção sedes administrativas, centros de visitantes e alojamentos para pesquisadores, além de outras estruturas de uso público como pórtilhos, guarda-corpo, placas de sinalização, pontes etc. Tais projetos utilizaram recursos de compensação ambiental do Estado do Rio de Janeiro, que por sua vez, é um recurso proveniente de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos.

Os danos causados ao meio ambiente em detrimento da instalação de empreendimentos em determinados locais são apontados em estudos de impactos ambiental para o licenciamento ambiental e são valorados e estabelecidos em conformidade com os Decretos nº 4.340/2002 e nº 6.848/2009⁴³, onde o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de Proteção Integral (Lei 9.985/ 2000, art. 36) em virtude do impacto causado. O empreendimento pode financiar diretamente projetos com este objetivo ou destinar o recurso estipulado à um fundo como será visto a seguir.

A compensação ambiental é um instrumento de política pública que incorpora os custos sociais e ambientais da degradação gerada por empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental em seus custos globais, através da obrigatoriedade de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação⁴⁴. Esse instrumento possibilita direcionar recursos de empreendimentos causadores de significativos impactos ambientais às unidades de conservação, buscando de alguma forma compensar a degradação da natureza causada por estes empreendimentos (FUNBIO, 2015).

⁴³ Capítulo VII - Compensação por significativo impacto ambiental - do Decreto 4342 de 2002 e Decreto nº 6.848 de 14 de maio de 2009 - Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental.

⁴⁴ FUNBIO. Perguntas frequentes sobre o Fundo da Mata Atlântica. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-fundo-da-mata-atlantica-2/>>. Acesso em setembro de 2016.

A aplicação dos recursos de compensação ambiental nas unidades de conservação deve obedecer à seguinte ordem de prioridade: (i) regularização fundiária e demarcação das terras; (ii) elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; (iii) aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; (iv) desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e (v) desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento (Decreto nº 4.340/ 2002, art. 33).

Atualmente a compensação ambiental é uma das principais fontes de financiamento para implantação de unidades de conservação estaduais utilizada pelo INEA, que se materializa em projetos voltados à construções de infraestrutura básica administrativa e para gestão do uso público, regularização fundiária, aquisição de equipamentos e materiais, implantação de ações para melhoria da qualidade da visitação, contratação de planos de manejo, entre outros.

A Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (CCA/RJ) é um órgão colegiado cuja principal atribuição é definir a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental devida por empreendimentos de significativo impacto ambiental decorrentes dos processos de licenciamento estadual⁴⁵.

Diversas são as instâncias⁴⁶ que podem se beneficiar do recurso da CCA, no âmbito municipal, estadual e federal, com o uso estrito voltado a unidades de conservação de proteção integral. Neste sentido, os projetos que tenham seus objetivos em conformidade com a finalidade da compensação ambiental são submetidos à CCA e aprovados por seus conselheiros em caráter deliberativo através de votação. A CCA é presidida pela Secretária de Estado do Ambiente (SEA) e conta com 14 conselheiros, incluindo o presidente, que é o Secretário de Estado do Ambiente (RJ), um representante da SEA, cinco integrantes do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e um representante, respectivamente, para a Rede de ONGs da Mata Atlântica, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro, Associação Comercial do Rio de Janeiro, Associação Brasileira da Indústria de Hotéis e Sebrae⁴⁷.

A CCA é fruto do Fundo da Mata Atlântica do Rio de Janeiro (FMA), que é o mecanismo operacional e financeiro de conservação da biodiversidade do estado do Rio de Janeiro destinado à execução de todos os projetos com verbas não orçamentárias voltadas para as unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro, das quais a compensação ambiental faz parte (ILHA; ALBUQUERQUE, 2012). O Fundo da Mata Atlântica do Rio de Janeiro

⁴⁵ Câmara de Compensação Ambiental. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=230788> >. Acesso em maio de 2016.

⁴⁶ Órgão ambiental gestor do âmbito federal, estadual e municipal, ONGs, prefeituras, academia, terceiro setor, entre outros, que proponham projetos que estejam em conformidade com os objetivos da compensação ambiental.

⁴⁷ INEA. Câmara de Compensação Ambiental. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=302869> >. Acesso em novembro de 2016.

está em andamento desde 2010 e foi regulamentado pela Lei Estadual nº 6.572, de 31 de outubro de 2013.

O Fundo da Mata Atlântica (FMA) foi criado através de um convênio celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente, e o FUNBIO, com a interveniência do Instituto Estadual do Ambiente⁴⁸. O FMA visa assegurar a eficiência, agilidade e transparência na aplicação dos recursos direcionados à criação, implantação, gestão, monitoramento e proteção das unidades de conservação criadas pelo poder público, em especial os provenientes da Compensação Ambiental de empreendimento de significativo impacto.

O Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO) administra as licitações e contratos, e desde setembro de 2016, um novo acordo de cooperação foi firmado entre o FUNBIO, a Secretaria do Estado do Ambiente (SEA) do Rio de Janeiro e o Bradesco, sendo o FUNBIO o gestor operacional e o Bradesco o gestor financeiro do FMA. O novo acordo prevê, além de recursos oriundos de compensações ambientais, doações, Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), do seu próprio fundo fiduciário, de obrigação de restauração florestal e de outras fontes⁴⁹. Desde a sua criação em 2010, o FMA/RJ já apoiou 48 unidades de conservação estaduais, municipais e federais no Rio de Janeiro: 13 de Uso Sustentável e 35 de Proteção Integral, totalizando uma área de cerca de 490 mil hectares. O valor total alocado em projetos, no período de março de 2010 a dezembro de 2015, foi de cerca de R\$ 154 milhões, dos quais cerca de R\$ 98 milhões já foram executados⁵⁰.

⁴⁸ FUNBIO. Perguntas frequentes sobre o Fundo da Mata Atlântica. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-fundo-da-mata-atlantica-2/>>. Acesso em setembro de 2016.

⁴⁹ FUNBIO. Notícias. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/nova-fase-do-fmarj-entra-em-vigor-e-tem-o-funbio-como-gestor-operacional-ate-2021/>> Acesso em novembro de 2016.

⁵⁰ FUNBIO. Fundo da Mata Atlântica. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/fma/>>. Acesso em novembro de 2016.

O fluxo operacional se dá da seguinte forma, conforme figura 03:

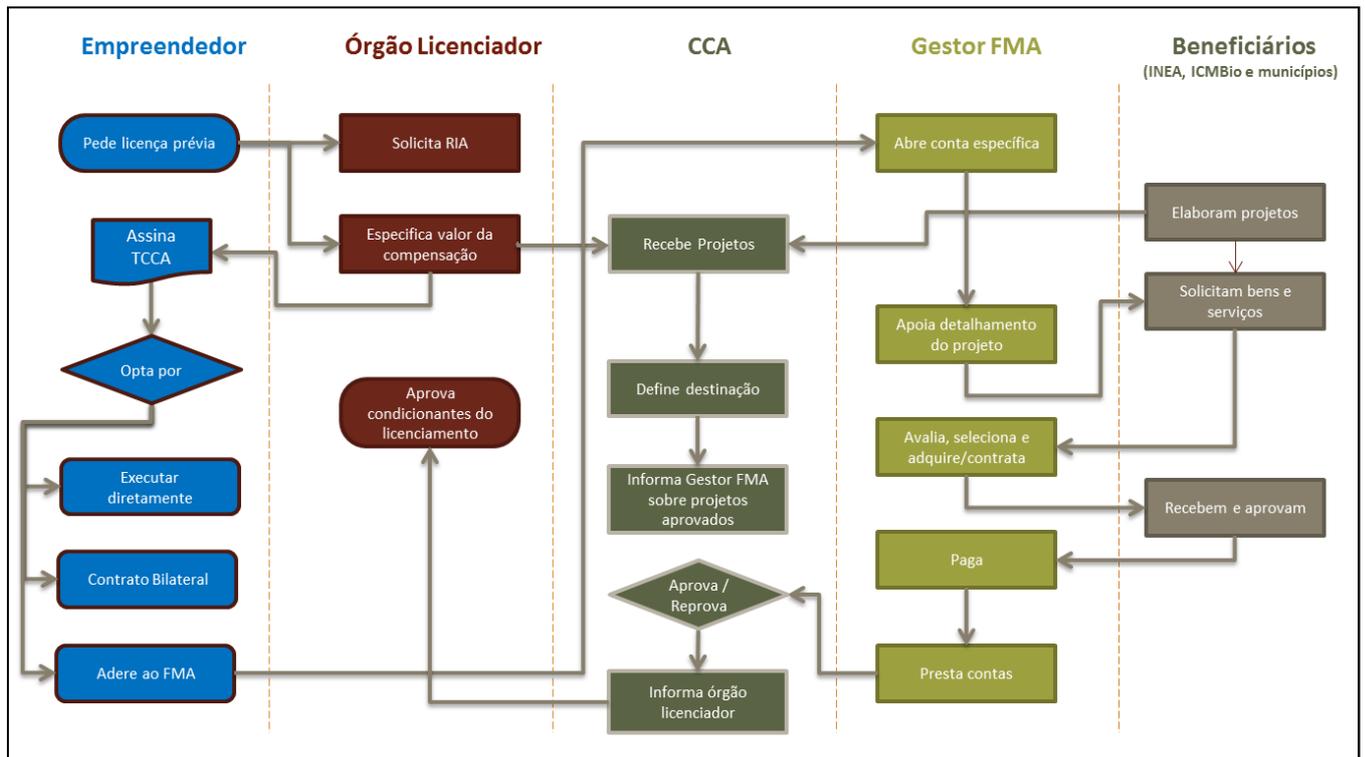


Figura 03. Fluxo operacional da Câmara de Compensação Ambiental. Fonte: Funbio.

Outro mecanismo utilizado, também oriundo do FMA, é Instrumento Financeiro Fiduciário, onde o gestor de cada unidade de conservação dispõe de um cartão corporativo para despesas cotidianas da UC de forma descentralizada (ILHA; ALBUQUERQUE, 2012), como compra de materiais de escritório, ferramentas, conserto de veículos, alimentação para reuniões, etc. É uma modalidade de apoio que disponibiliza cartão pré-pago, personalizado e recarregável para as unidades de conservação estaduais, no valor médio de R\$ 3.000,00 por mês (FUNBIO, 2013), o que gera independência e agilidade no pagamento de insumos inerentes a rotina das UCs.

A partir das pesquisas feitas junto à instituição e da observação participante, não foi possível identificar o orçamento público anual destinado à implantação de unidades de conservação, no entanto, observa-se que a maior parte de investimentos com esta finalidade e para gestão do uso público, vem sendo utilizado a partir da compensação ambiental. Atualmente no INEA o orçamento público para unidades de conservação destina-se especialmente à folha de pagamento de servidores e técnicos comissionados lotados no escritório central e gestores de UC e o pagamento de despesas fixas como água, eletricidade e internet nas unidades de conservação.

Despesas para aquisição de bens materiais ou que exijam a compra de serviços ou produtos, quase em sua totalidade, são provenientes do Fundo da Mata Atlântica, que podem

ser desde as despesas cotidianas das UCs até obras, aquisições, placas de sinalização, guarda-parques, materiais gráficos, regularização fundiária, entre outros, que normalmente são provenientes de projetos de compensação ambiental.

Apesar da falta de informação a cerca do orçamento público específico às UCs, observa-se que o INEA recorre ao uso desta fonte para complementar e financiar aplicações de projetos voltados à implantação de UCs de maneira mais ágil e descentralizada. Dessa forma, supõe-se que caso não houvesse o uso do recuso do Fundo da Mata Atlântica, as unidades de conservação estariam em um baixo nível de implementação, uma vez que o orçamento público não teria capilaridade para alcançar a grande demanda necessária, que em parte já foi realizada e outras ainda necessitam de investimentos.

3.2. Gestão do uso público na esfera estadual: cenários atuais e desafios futuros

As possibilidades de desenvolvimento socioeconômico nos parques estaduais do Rio de Janeiro seguem uma tendência de expectativa de investimentos no turismo, para o aumento a demanda de visitantes, gerar receitas para os parques e renda para as populações do entorno (IRVING et al 2007).

A aposta nos efeitos benéficos da visitação em parques é fragilizada em função de problemas crônicos, como a falta de regularização fundiária e a carência de pessoal e de recursos financeiros (MEDEIROS, IRVING, GARAY, 2006). Tal premissa apontada não é diferente no âmbito dos parques estaduais do Rio de Janeiro, sendo estes fatores primordiais para uma positiva efetividade de gestão em UCs.

O Instituto Estadual do Ambiente vem investindo em diversos projetos voltados à implantação das unidades de conservação e que permeiam uso público, como obras para construção de pátios, sinalização, centro de visitantes, guaritas, manejo de trilhas etc, advindos de projetos aprovados na Câmara de Compensação Ambiental. E, desde 2012, vem realizando projetos que visaram o planejamento e desenvolvimento do uso público nos parques estaduais, sendo dois deles, com ações diretas a estruturação e execução de ações estratégicas para gestão do uso público.

Até o ano de 2012, o quadro de guarda-parques era composto por 60 bombeiros cedidos, distribuídos pelo sistema estadual de unidades de conservação, o que representava um número reduzido em relação à quantidade de unidades de conservação existentes. Além disso, a maior parte dos parques não tinha equipes e técnicos suficientes destinados especificamente à gestão do uso público.

Em um diagnóstico de uso público realizado em 2013 (INEA, 2013), observa-se que na pesquisa realizada com 09 gestores de parques estaduais, 04 gestores informaram que a UC não possuía guarda-parques atuando com uso público e 05 informaram que a UC não possuía guarda-parques específicos atuando com uso público (todos os guarda-parques atuavam em todas as áreas necessárias da gestão da UC). A partir de 2012, ingressaram ao INEA 220

guarda-parques civis através de concurso público temporário⁵¹, aumentando significativamente o quadro de 60 para 280 guarda-parques.

De 09 gestores de parques estaduais entrevistados, até 2012, 01 apontou ter a presença de técnico contratado destinado especificamente ao uso público, 03 apontaram a presença de coordenador ou técnico com funções compartilhadas e 05 apontaram a ausência de pessoal técnico responsável pelo uso público (INEA, 2013).

De novembro de 2012 a março de 2014, o INEA investiu R\$ 5.496.500,00 em um projeto de fortalecimento do uso público em 12 unidades de conservação de proteção integral do Estado: 8 parques estaduais, 1 reserva ecológica, 2 reservas biológicas e 1 estação ecológica, essas últimas o fomento ao uso público se deu no viés voltado à educação e interpretação ambiental. O supracitado projeto denominado "Fortalecimento e Implantação da Gestão do Uso Público para o Incremento da Visitação nos Parques Estaduais do Rio de Janeiro" executou ações voltadas ao incremento da visitação, ações de planejamento estratégico, levantamento e produção do conhecimento e operacionalização de procedimentos em campo. Foi contratada uma equipe de 33 pessoas, sendo 25 sediadas nas 12 unidades de conservação e 09 no escritório central.

Neste período foram realizadas as seguintes ações nas unidades de conservação inerentes ao projeto: educação ambiental e interpretação com instituições de ensino, onde 152 instituições de ensino e 6.286 alunos visitaram as unidades de conservação estaduais e 88 escolas e 8.755 foram visitados pelas equipes de uso público com palestras e ações de educação ambiental nas escolas; organização de eventos, foram 252 eventos realizados para visitantes e comunidade do entorno, com a participação de 38.031 pessoas; mapeamento de trilhas, onde 465 km de trilhas foram diagnosticados e mapeados; 667 prestadores de serviços de apoio à visitação informais e terceirizados identificados; 1.739 questionários de perfil de visitantes aplicados; elaboração de 12 manuais de procedimentos em gestão do uso público; elaboração de minutas marcos regulatórios de uso do espaço e imagem, voluntariado e direito ao risco; construção do planejamento estratégico do uso público; capacitação de equipes, entre outras ações (INEA, 2013).

Isso mostra a importância estratégica das ações e de como o uso adequado dos dados se torna um aliado na gestão das áreas protegidas. Para tanto, é fundamental que os gestores conheçam o perfil dos visitantes, acompanhem o fluxo de visitação, entendam as tendências e se antecipem aos possíveis problemas ou oportunidades dentro dos parques. Uma UC com informações de qualidade, gestores atentos e uma equipe treinada irá potencializar os objetivos de conservação e visitação, evitando possíveis degradações e elevando a qualidade da experiência da visitação, em um processo valoroso em todos os lados.

⁵¹ ILHA, A. <http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28862-os-verdadeiros-guardioes-das-florestas/>

Conforme figura 04, o número estimado de visitantes em 2013 foi:

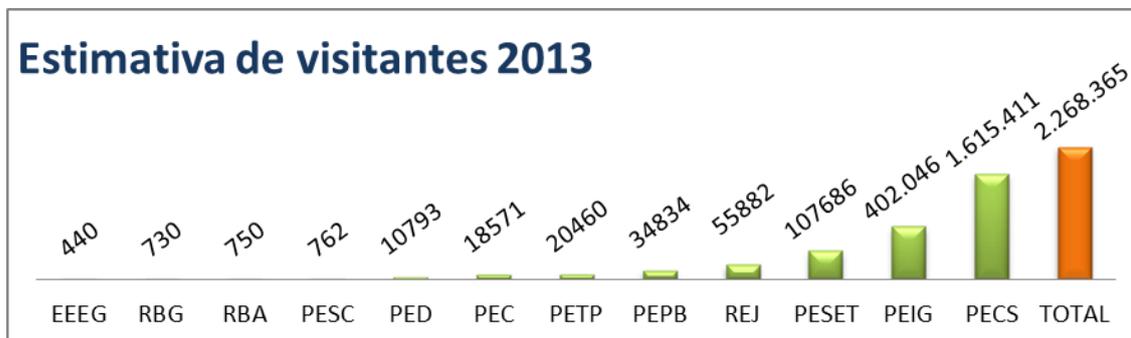


Figura 04. Estimativa de visitantes dos parques estaduais (2013). Fonte: INEA, 2013.

Em outubro de 2015, um novo projeto voltado ao fortalecimento do uso público em parques estaduais foi iniciado, denominado “Consolidação da Gestão do Uso Público em Unidades de Conservação Estaduais do Estado do Rio de Janeiro” com o orçamento de R\$ 2.935.890,51 voltados à ações de consolidação de ações executivas de uso público em parques estaduais, com duração de 12 meses. O mesmo recebeu um aditivo de R\$ 710.458,51 para realização de mais 03 meses de contrato, encerrado em dezembro de 2016.

As unidades de conservação contempladas pelo projeto são: Parque Estadual dos Três Picos (PETP), Parque Estadual Serra da Tiririca (PESET), Parque Estadual Pedra Branca (PEPB), Parque Estadual Desengano (PED), Parque Estadual Ilha Grande (PEIG), Parque Estadual Cunhambebe (PEC), Parque Estadual Serra da Concórdia (PESC), Parque Estadual Costa do Sol (PECS), Parque Estadual Pedra Selada (PEPS), Parque Estadual Mendanha (PEM) Parque Estadual da Lagoa do Açú (PELAG) e Reserva Ecológica Estadual da Juatinga (REEJ).

As principais ações do projeto até outubro de 2016 para as 12 unidades de conservação foram: instalação de 09 contadores automáticos de visitantes; realização de 05 cursos de condutores de visitantes com 130 condutores capacitados e credenciados; 140 km de trilhas manejadas e sinalizadas; aproximadamente 200 eventos realizados; elaboração de materiais gráficos - folders de guia de observação de aves e mapas turísticos; manual do programa de voluntariado e implantação de projetos-piloto; desenvolvimento de banco de dados online – módulo de uso público, entre outras ações.

Baseado na contagem de visitantes pelo contador automático (instalados em algumas trilhas), associado a outros mecanismos de contagem, como livros de visita, estimativas por contador manual, eventos, atividades de uso público e monitoramento de atrativos, o INEA estimou a visitação durante o ano de 2016 nas unidades de conservação, conforme figura 05:

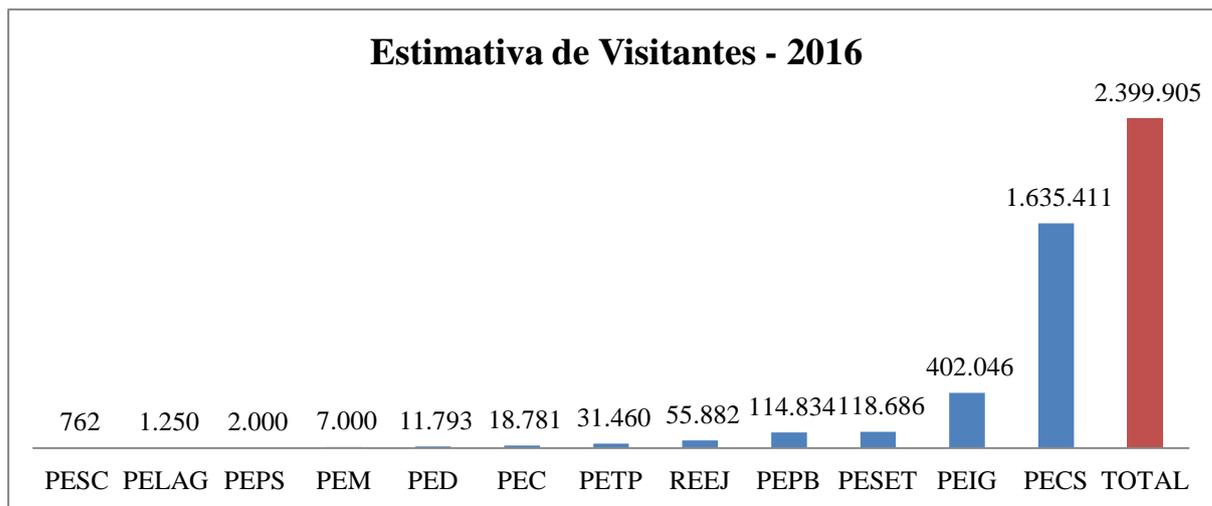


Figura 05. Estimativa de visitantes dos parques estaduais (2016). Fonte: INEA.

Os investimentos realizados com recursos de compensação ambiental alavancaram positivamente processos na gestão de UCs e viabilizaram insumos que dificilmente seriam adquiridos se não fosse por meio de recursos compensatórios. No entanto, cabe ressaltar que este sistema também possui suas fragilidades como a descontinuidade de processos, que são interrompidos com término dos projetos e a dependência com os recursos da CCA para o desenvolvimento de ações mais expressivas, já que esta é a principal fonte para o investimento necessário na implantação de UCs.

Ademais, outro aspecto importante no que concerne aos recursos financeiros da Câmara de Compensação Ambiental deve ser considerado. Não podemos perder de vista que a fonte original desses recursos advém de um impacto ambiental, portanto, um cenário de volumosos recursos da CCA não é passível de orgulho e de “incentivo”, apesar de benéfico para investimentos em ações de conservação. O grande volume de recurso existente pressupõe que impactos ambientais foram causados para o licenciamento de empreendimentos, tendo como base o princípio do poluidor-pagador. Ou seja, a ampliação de recursos advinda desta fonte é altamente impactante em sua origem, o que reforça ainda mais a necessidade de compensar tais danos com projetos voltados à conservação.

Neste cenário, a visitação revela-se não apenas como uma possibilidade de promover a sensibilização ambiental e oportunidades recreativas em áreas naturais à sociedade, como também uma alternativa possível geração de receitas para as unidades de conservação e para cadeia produtiva do entorno. Dessa forma, do ponto de vista da origem do recurso, as receitas advindas da visitação podem ser consideradas “mais limpas” em comparação à receita de compensação ambiental a qual existe por consequência de grandes impactos ambientais causados.

O INEA ainda não vem utilizando fontes alternativas para a sustentabilidade financeira de unidades de conservação, limitando-se ao uso do repasse público, que vem

sendo reduzido ano após ano, especialmente em 2016, e recursos de compensação ambiental, que atualmente é uma fonte de uso significativo.

Hoje, não são utilizados mecanismos de delegação de serviços de apoio turístico como fonte de financiamento e de investimentos na gestão da visitação. Os instrumentos jurídicos utilizados hoje são precários e sem padronização. Cabe ressaltar também que atualmente não são cobrados ingressos ou taxas de visitação para entrada em parques estaduais, portanto não há geração de receitas diretas advindas da visitação, o que é previsto no Decreto nº 4.2483/2010.

Além de ser uma alternativa para a composição de fontes de receita, os serviços de apoio à visitação são de essencial valor à melhoria da qualidade da visita em parques e atualmente este é um grande desafio da gestão do uso público em parques nacionais, estaduais e municipais.

3.2.1. Situação fundiária

O baixo índice de áreas de domínio público em unidades de conservação no Brasil é um problema significativo para gestão efetiva destas áreas, e nas UCs do Estado do Rio de Janeiro o cenário não é diferente (INEA, 2013).

É possível afirmar que uma das razões que levam a inexistência de regulações jurídicas aplicadas na prestação de serviços de apoio à visitação por privados é a grande quantidade de áreas privadas ou não regulamentadas como domínio estadual para desenvolvimento destes serviços, uma vez que esta é uma condição essencial. Não basta o domínio ser público, o Estado tem que ter a posse também.

Alguns dos principais atrativos e trilhas dos parques estaduais, hoje, não possuem a situação fundiária regular, o que impõe limites e restrições quanto ao planejamento de atividades e gestão efetiva das áreas, como intervenções, necessidades identificadas pela gestão e execução de ações com envolvimento da iniciativa privada, em detrimento da área ser de propriedade particular.

Possuir o domínio público da área onde se encontra uma trilha ou atrativo em uma unidade de conservação corresponde a uma condição ideal para alcançar a eficácia e gestão plena nesta área. No entanto, muitos atrativos e áreas prioritárias para preservação e trilhas das UC estaduais estão ainda localizados em propriedades particulares (INEA, 2013).

É comum que a situação fundiária transcenda um conflito grande entre a gestão da UC e os proprietários, fazendo com que em muitos casos, haja uma dificuldade no uso adequado destinado aos visitantes das UC nestes espaços. No caso das trilhas, a proibição ou um desacordo entre gestão e proprietário pode acarretar no impedimento de passagem dos visitantes em determinados trechos ou mesmo em todo o caminho até o local desejado e algumas vezes, a única solução é a mudança de traçado de trilhas. O ideal é a mediação de

conflitos através de acordos, enquanto a situação fundiária não seja regularizada, respeitando-se a legislação vigente e o plano de manejo da UC (INEA, 2013).

Geluda et al (sem data), destaca dois tipos de situações referentes à terras privadas em unidades de conservação: uma são os proprietários privados com documentação legalizada e outra são pessoas ou comunidades que têm a posse, mas não possuem títulos de propriedade. No primeiro caso, a regularização fundiária se dá basicamente pela aquisição dos imóveis. Porém, tal solução tem esbarrado na insuficiência de recursos financeiros, resultando em um grande passivo para o órgão gestor federal, e em divergências sobre o valor da terra e das benfeitorias.

Os autores identificam também o problema “dupla afetação” que esbarra na regularização fundiária, em que são observados a sobreposição entre unidades de conservação com outras terras públicas, como terras indígenas, assentamentos de reforma agrária ou terras quilombolas. A solução para essa questão passa essencialmente pela harmonização das políticas governamentais e entendimentos entre os órgãos responsáveis por sua execução (GELUDA ET AL, sem data).

Em estudo realizado pelo Instituto Semeia, demonstra que cerca de 82% dos parques estaduais do Rio de Janeiro possuem menos de 25% da área de uso público regularizada, 9% entre 25% a 50% da área do Parque e 9% com 100% de área de uso público regularizada (SEMEIA, 2015b), conforme figura 06.

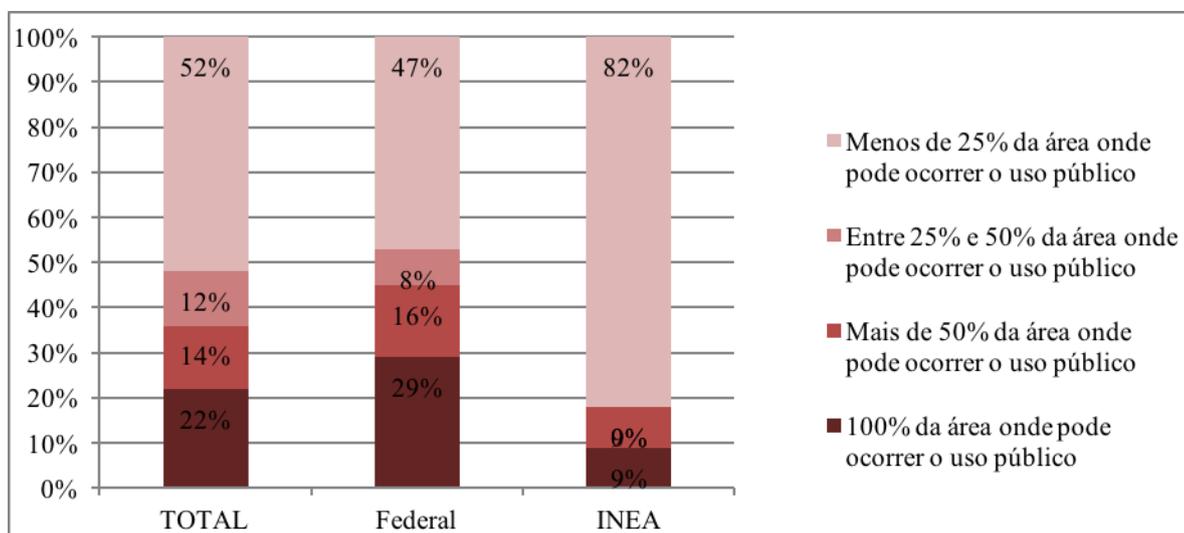


Figura 06. Situação fundiária dos parques estaduais do Rio de Janeiro. Fonte: Instituto Semeia, 2015b.

Ratificando tal informação, as trilhas dos parques estaduais, que são geralmente localizadas em áreas de uso público, também denotam uma situação fundiária delicada, na qual uma mesma trilha pode se enquadrar em mais de uma, ou em todas as situações

fundiárias (exemplo: uma trilha pode iniciar em uma área particular fora da UC, e depois encontrar-se em área regularizada da UC), onde sua maioria encontra-se em áreas particulares (INEA, 2013), conforme figura 07:

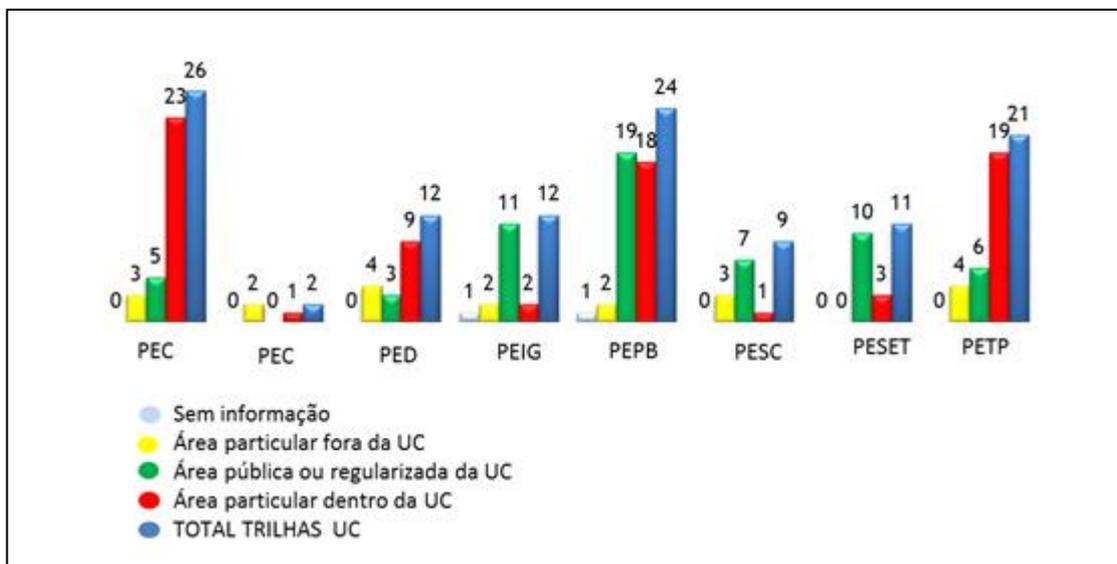


Figura 07. Situação fundiária das trilhas diagnosticadas em cada unidade de conservação. Fonte: INEA, 2013.

Entre 117 trilhas diagnosticadas em parques estaduais em 2013, 54 trilhas não possuem trechos em área de domínio público (INEA, 2013), conforme figura 08.

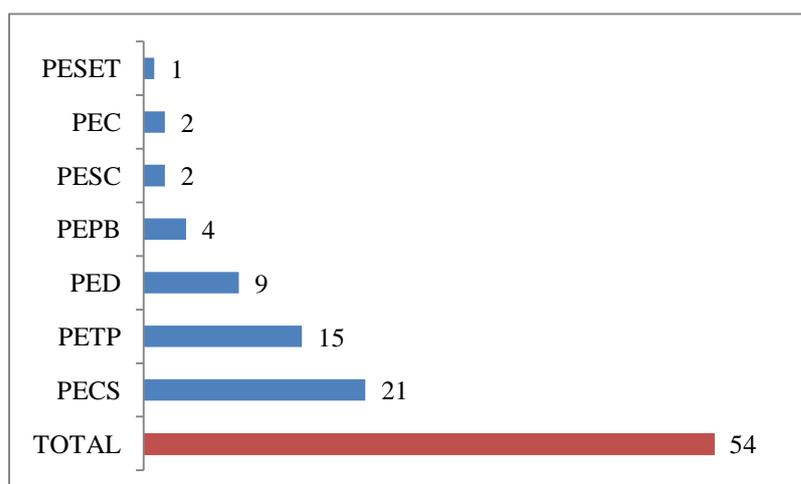


Figura 08. Trilhas sem nenhum trecho de domínio público nas unidades de conservação estaduais. Fonte: INEA, 2013.

O domínio público da área é uma premissa básica para concessão, permissão e autorização de serviços turísticos em áreas de unidades de conservação. Dessa forma há uma incompatibilidade que permeia a concretização de parcerias privadas na exploração de atividades e serviços turísticos. Os principais pontos observados na pesquisa participante foram:

- Muitas áreas onde a visitação é desenvolvida são áreas privadas e necessitam de regularização fundiária;
- A solução para questão fundiária é complexa uma vez que demanda um recurso financeiro significativo para desapropriação, além dos conflitos sociais.
- Existem conflitos em que o dono da terra não aceita a desapropriação ou ainda terras ditas privadas mas sem documentação legal, o que gera conflitos entre o órgão gestor e os atores sociais.
- Há conhecimento insuficiente sobre os donos de terras ou o dono da terra, muitas vezes não é localizado.
- O Serviço de Regularização Fundiária (SERF) junto à Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade (GEVIS) estão realizando o levantamento de áreas prioritárias para desapropriação, sendo estas, primordialmente áreas de uso público mais utilizadas nos parques.
- Há conhecimento insuficiente sobre conflito existente entre os donos de terra e os prestadores de serviços informais que atuam nas áreas privadas de determinada UC.
- Existem conflitos e desacordos entre alguns proprietários de terras que não aceitam a visitação em suas áreas, no entanto, não há como realizar este impedimento de acesso.

Neste sentido, observa-se que regularização fundiária em parques estaduais é um grande desafio para o órgão gestor estadual, como também para boa parte de unidades de conservação do Brasil. A regularização de áreas onde há uso público e visitação torna-se ainda mais urgente, havendo uma dualidade de conflitos inerentes à essa questão: não é adequado ter fluxo de visitantes em uma área privada sem a anuência do proprietário, no entanto, a visitação em parques é uma condição básica da categoria parque, no qual a sociedade tem o direito de usufruí-la. Cabe ao órgão gestor propor soluções temporárias e mediar tais conflitos e incompatibilidades com proprietários de terras até que a situação fundiária se solucione, e realizar a manutenção e monitoramento das áreas de uso público para segurança do visitante, independentemente de sua situação fundiária.

CAPÍTULO IV - RESULTADOS E DISCUSSÃO

Visando identificar o atual cenário da dinâmica da prestação de serviços de apoio à visitação em parques do estado do Rio de Janeiro, foram levantados dados a cerca da gestão do uso público dos parques estaduais que tivessem interface com a temática central da pesquisa. O recorte de dados se desenvolveu em linhas temáticas que permeassem o objetivo da pesquisa e pudessem fornecer subsídios para delineamento do cenário atual dos parques estaduais e as potencialidades para a prestação de serviços.

Foram utilizados dados secundários fornecidos pelo Instituto Estadual do Ambiente, através da autorização de pesquisa número 060/2016 (anexo 01), os quais foram levantados e desenvolvidos durante a execução dos projetos de gestão do uso público do INEA, anteriormente citados (2012-2014 e 2015-2016), onde a presente pesquisadora participou diretamente da construção dos referidos dados, como também, utilizados dados de fonte primária, no qual foram realizadas entrevistas com uma amostra de gestores dos parques estaduais, visando compreender a percepção dos mesmos a cerca da temática da participação privada na viabilização de serviços turísticos em parques.

Visando alcançar o citado objetivo foi utilizado o seguinte recorte para análise de dados: (i) pesquisa de perfil de visitantes dos parques estaduais; (ii) levantamento de prestadores de serviços de apoio à visitação nos parques estaduais, (iii) levantamento de potencialidades para prestação de serviços de apoio à visitação e (iv) entrevistas com gestores dos parques estaduais. As percepções de pesquisadora participante estão presentes nas análises e apresentação de informações que fazem parte da rotina de trabalho no INEA, na coordenação de uso público de UCs estaduais.

Além disso, foram analisados estudos já consagrados na literatura nacional e internacional como base ao delineamento de diretrizes para prestação de serviços de apoio à visitação, como:

- I. Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação, Ministério do Meio Ambiente (2006);
- II. Princípios Aplicáveis à Gestão dos Parques Nacionais e à Viabilização do Uso Público com Participação Privada, Braga (2013);
- III. 14 Características Principais de Programas de Concessão de Sucesso – Banco Mundial / *An Introduction to Tourism Concessions: 14 Characteristics of Successful Programs. World Bank Group, 2016.*
- IV. Concessões em Turismo em Áreas Protegidas: um guia para gestores - UNDP / *Tourism Concessions in Protected Areas: Guidelines for managers. UNDP, 2014.*
- V. 05 Principais Melhores Práticas para Concessões Turísticas em Áreas Protegidas/ *Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: A Review of the Field.* Estudo realizado com 22 países, onde foram identificados 05 componentes essenciais às adoção de concessões e definidos 25 indicadores de monitoramento. Wyman, M., Barborak, J., Inamdar, N. e Steind, T. (2011).

Assim, a análise dos dados bibliográficos, secundários e primários levantados proporcionou o delineamento de resultados, percepções e propostas para alcance da finalidade da pesquisa, apresentando o cenário atual e propostas futuras.

4.1. Perfil de Visitantes dos Parques Estaduais do Rio de Janeiro

O levantamento do perfil e satisfação de visitantes nas unidades de conservação gera resultados de grande importância para o planejamento e ordenamento da visitação em áreas protegidas, visto que é possível obter a visão do visitante em relação às diferentes possibilidades de usos e atividades, bem como sua opinião sobre as estruturas e serviços existentes. A partir da interpretação destas informações, é possível gerar ferramentas e estratégias que contribuam significativamente para o planejamento de estruturas de apoio aos visitantes, ações de manejo e monitoramento, como também, a identificação de expectativas, percepções e serviços potenciais relacionados ao uso público.

Compreendendo melhor seu perfil, anseios e outras características particulares, os gestores podem elaborar estratégias de manejo mais precisas e corretas, que sirvam para tornar mais satisfatória a experiência turística (NIEFER, 2002).

Os dados utilizados são referentes ao perfil de visitantes do PEPB, PESET e PETP, e conforme citado na metodologia, para a finalidade estrita dos objetivos do presente trabalho, foram selecionadas 05 perguntas do levantamento realizado pelo INEA, a saber: tempo de permanência (figura 09), serviços turísticos utilizados (figura 11), serviços turísticos que gostaria de ter utilizado caso fosse disponibilizado (figura 12), média de gasto da visita (figura 10) e disposição a pagar (figura 13).

As respectivas perguntas foram selecionadas por entendermos que são questões que permeiam a temática específica do presente trabalho, possibilitando delinear o recorte sobre a percepção do visitante e características da visita que podem vir a se relacionar ou interferir nas possibilidades de uso de serviços de apoio à visitação nos parques. No entanto ressalta-se que desenhar o perfil como um todo, dos visitantes dos parques estaduais, como perfil socioeconômico, motivação, entre outros, é de suma importância para uma compreensão mais robusta e precisa a cerca das percepções e características dos usuários, como também, uma importante estratégia para efetividade e êxito de estratégias para a gestão da visitação.

Os dados foram levantados pelos coordenadores de uso público dos parques estaduais, guarda-parques e voluntários, durante o período de abril de 2016 a setembro de 2016 e realizadas no âmbito projeto de uso público INEA. Foram realizados 168 questionários no Parque Estadual da Pedra Branca, 252 questionários no Parque Estadual da Serra da Tiririca e 58 questionários no Parque Estadual dos Três Picos.

4.2.1. Análise do Perfil de Visitantes

a) Tempo de permanência

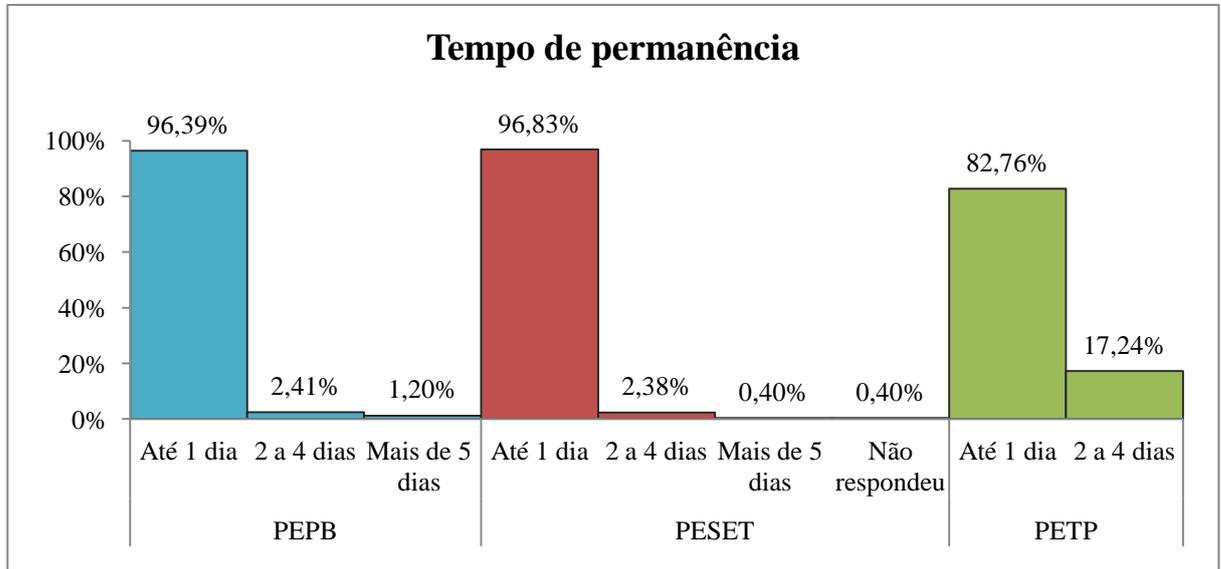


Figura 09. Tempo de permanência do perfil de visitantes.

b) Média de gasto na visita

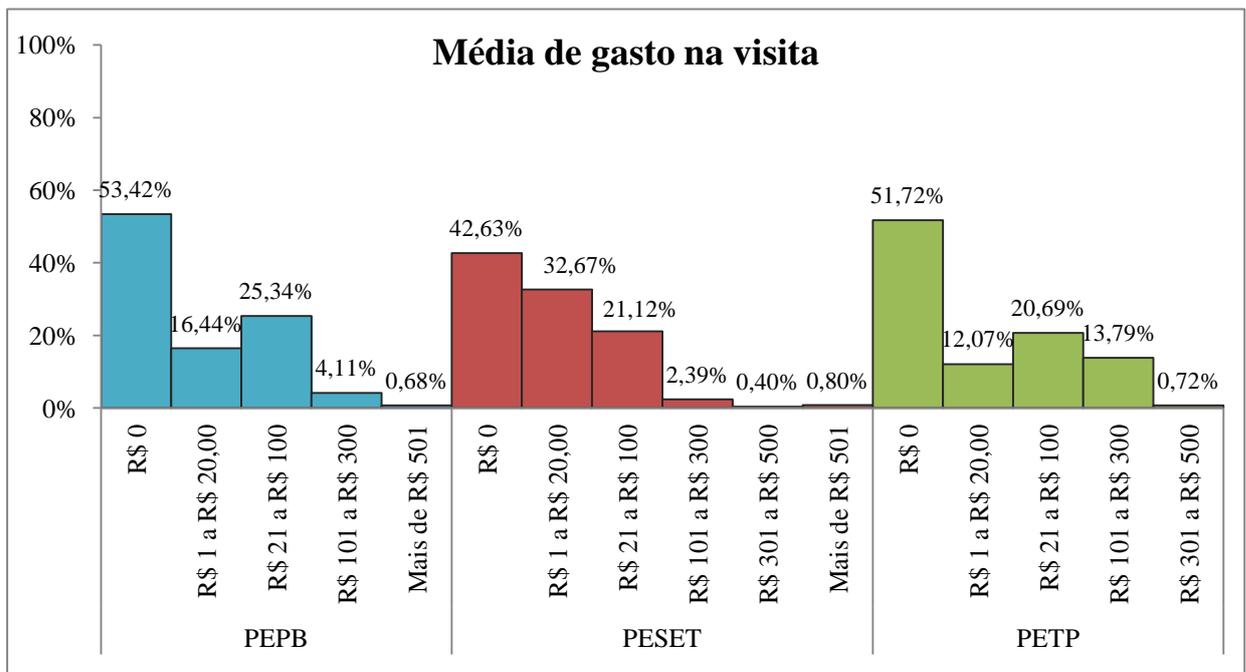


Figura 10. Média de gasto da visita do perfil de visitantes

c) Serviços utilizados na visita

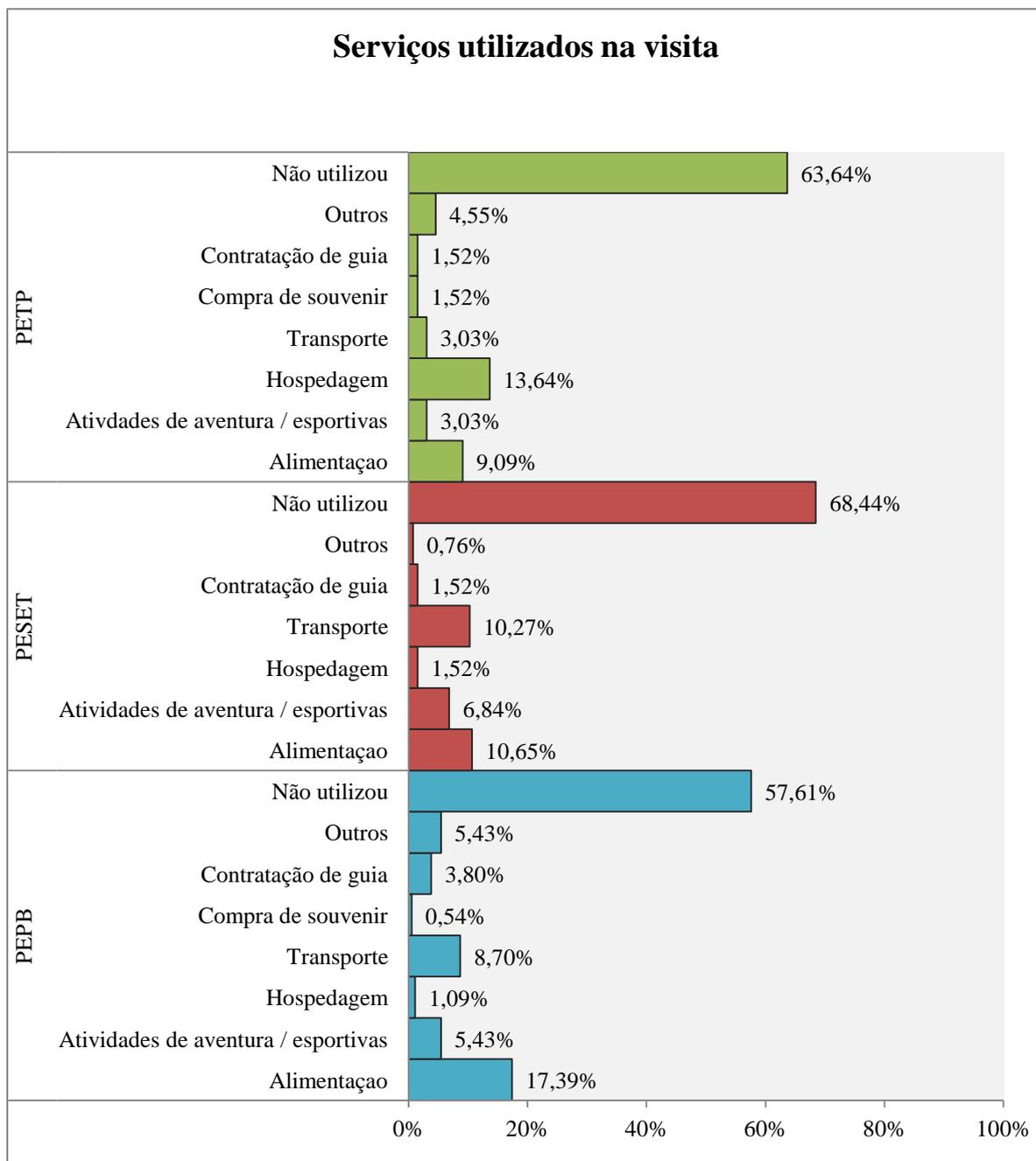


Figura 11. Serviços utilizados na visita

É possível aferir que as informações sobre tempo de permanência, média de gasto na visita e serviços utilizados na visita podem ser cruzadas e possuem relação entre si. O tempo de permanência dos visitantes, em mais de 80% visitantes dos três parques, é de apenas um dia. Este dado é ainda mais evidente nos parques inseridos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde este índice é acima de 96%. Diante do potencial existente e grande quantidade

de atrativos em cada um dos três parques, considera-se baixo o percentual de visitantes que visitam os parques por mais de um dia.

A média de gasto da visita para 42,63% a 53,42% dos visitantes foi declarada como nula, ou seja, os visitantes não gastaram nada para realizar a visita aos parques. E entre 57,61% a 68,44% declarou não ter utilizado serviços para realização da visita, como transporte, hospedagem e alimentação. Dessa forma observa-se certa compatibilidade em não gastar nada para realizar a visita e não ter usufruído de nenhum serviço para realizá-la.

No entanto, em média, metade dos visitantes informou que teve gastos ao realizar a visita. Nos parques da Pedra Branca e Serra da Tiririca, que são localizados na Região Metropolitana, a maior parte dos visitantes gastou entre R\$ 1,00 a R\$ 20,00 e entre R\$ 21,00 e R\$ 100,00. Já no Parque Estadual dos Três Picos, localizado na Região Serrana, os maiores gastos observados são de R\$ 21,00 a R\$ 100,00 e R\$ 101,00 a R\$ 300,00. O perfil dos visitantes do PESET e da PEPB são em sua maioria moradores dos bairros do entorno e adjacências aos parques, portanto o visitante é morador do Rio de Janeiro e não tem gastos com pernoite.

No PETP, existe um percentual um pouco maior de visitantes oriundos de outros municípios do Rio de Janeiro, sendo assim, infere-se que pode haver mais gastos com transporte, hospedagem e alimentação. Observa-se que 13,64% dos visitantes do PETP gastaram com hospedagem.

Dessa forma, a partir da análise das perguntas de média de gasto na visita e serviço utilizados é possível observar que houve gastos com a visita, mas que podem não ter sido citados pelos visitantes no item de serviços utilizados, já que o percentual de gastos é maior. Acredita-se que os visitantes não possuem a percepção de que alguns serviços utilizados são serviços turísticos ou de apoio à visitação, como gastos com transporte e alimentação no entorno.

Outra variável que deve ser considerada, além da origem dos visitantes, que interfere nos gastos e tempo de permanência, é que atualmente nenhum parque estadual dispõe de oferta oficial de serviços de alimentação, transporte, hospedagem e souvenir voltado aos visitantes em seu interior, hoje, a oferta turística existente é localizada nos centros urbanos próximos aos parques. Contudo, podemos afirmar que gastos realizados com compra de souvenir ou alimentação podem ser considerados independentes dos fatores citados, ou seja, mesmo o visitante sendo morador do município onde o parque está inserido, se for de sua vontade, ele pode adquirir este tipo de produto ou serviço, e estes podem ter sido realizados nos centros urbanos do entorno dos parques.

d) Serviços que gostaria de utilizar na visita (se disponível).

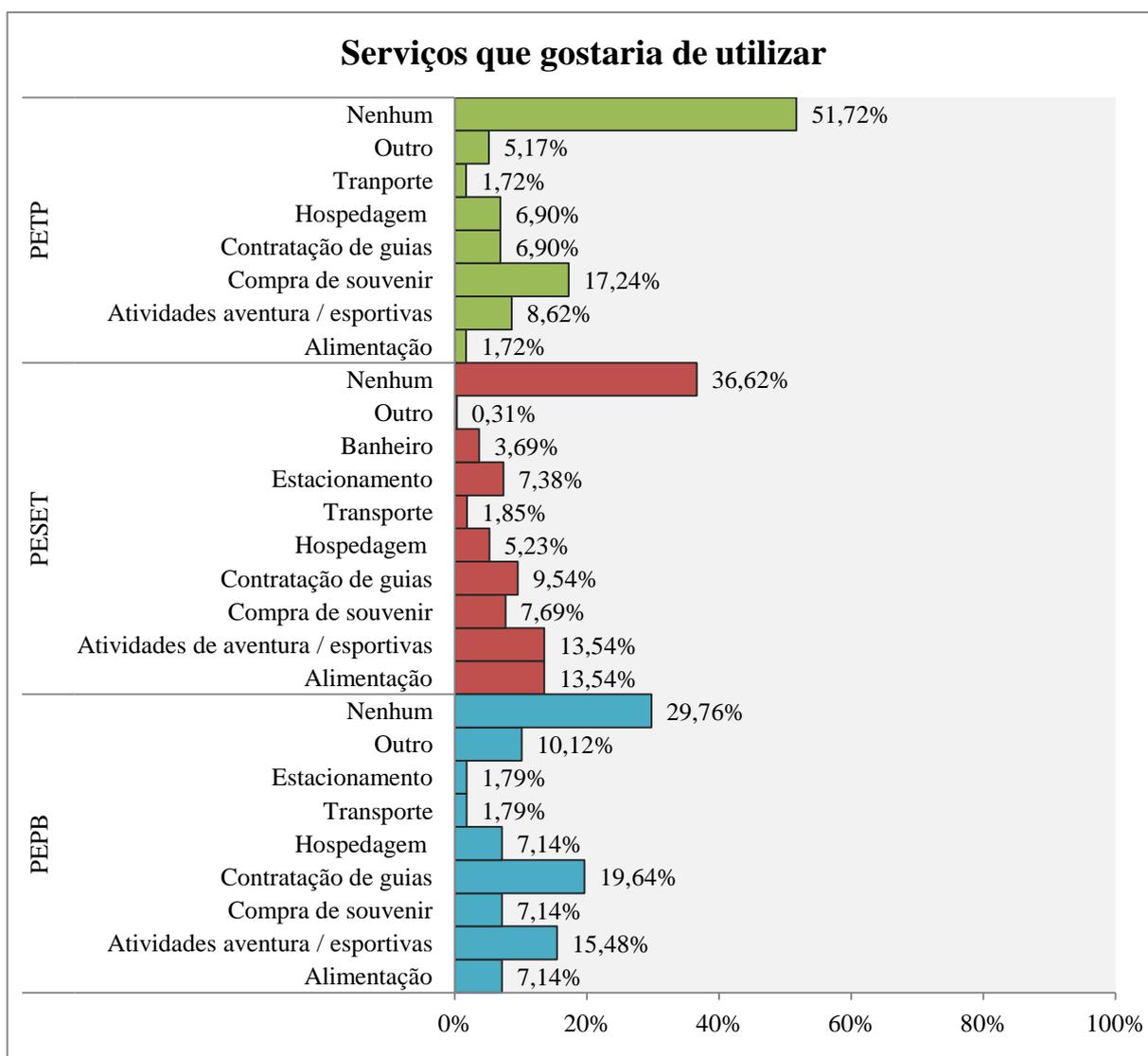


Figura 12. Serviços que gostaria de utilizar

Os visitantes foram perguntados se caso houvesse algum tipo de serviço disponível, qual gostariam de utilizar ou contratar (figura 12). Apesar de ainda boa parte dos visitantes apontarem que não gostariam de utilizar nada (29,76% a 51,42%), é possível verificar em alguns índices que alguns visitantes contratariam ou utilizariam alguns serviços se fossem disponibilizados.

No caso da PEPB, onde a maior parte dos visitantes não utilizou nenhum serviço turístico, é demonstrado no gráfico acima alguns itens, que atualmente não são utilizados, e que possuem potencial para uso dos visitantes se fosse disponibilizados. No item contratação de guias, 3,80% utilizou este serviço e 19,64% gostaria de ter utilizado. No item atividades esportivas ou de aventura 5,43% dos visitantes fizeram esta atividade e 15,48% gostaria de

utilizar se disponível. Cabe ressaltar, que para o caso de atividades de aventura, as atividades podem ser realizadas pelo visitante por meios próprios ou contratando um dos prestadores de serviços externos que atuam no parque, mas que não possui vínculo com a UC.

No PESET, os visitantes também demonstraram interesse em contratar serviços de atividade esportivas ou de aventura e alimentação, cerca de 13,54%, como também a contratação de guias, onde atualmente 1,52% contrataram este serviço e 9,54% gostaria de contratar.

No PETP, 1,52% relataram que compraram souvenir, mas é bastante provável que não foi um produto sobre o parque, já que esta oferta não existe atualmente, e 17,24% demonstraram interesse em comprar se fosse disponível.

Diante do exposto, existem oportunidades em concessões ou autorizações de uso, com aproveitamento em serviços de alimentação dentro do parque, venda de souvenirs sobre o parque, como também na contratação de guias de turismo e condutores de visitantes.

e) Disposição a pagar – Taxa de visitação

Com base em situações hipotéticas (método de valoração contingente⁵²), os visitantes foram perguntados sobre a disposição em pagar uma taxa de visitação para ingresso ao parque. Conforme Rodrigues (2010), a medida em que os parques são tratados como “fornecedores” de bens e serviços para a sociedade, a valoração da biodiversidade é interpretada como uma das principais etapas para a apropriação mercadológica destas áreas.

⁵² A valoração contingente é um método tradicional para estimar o valor de bens públicos para os quais não existe mercado, sendo sua utilização bastante consolidada na valoração econômica de bens ambientais e de ecossistemas. Este método tem como objetivo descobrir quanto às pessoas estão dispostas a pagar para usufruir determinado bem, verificado a partir da aplicação de questionários (STAMPE ET AL, 2008).

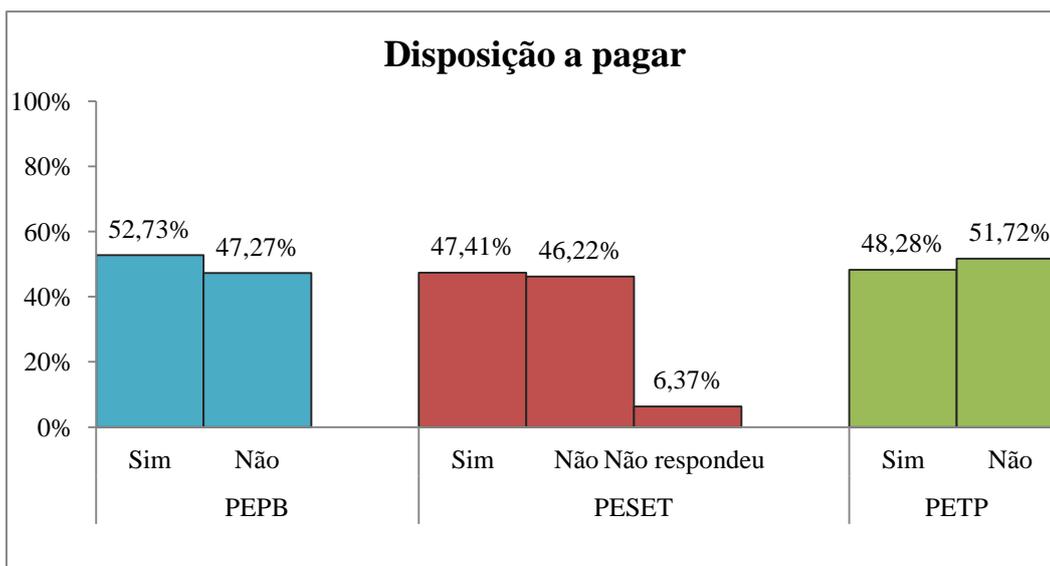


Figura 13. Disposição a pagar dos visitantes

Sobre a disposição a pagar (figura 13), nas UCs analisadas observa-se um resultado relativamente equilibrado e uniforme entre os entrevistados. Em alguns relatos dos entrevistados, mesmo sendo pessoas que estão dispostas a pagar, acreditam que se trata de uma área pública e que os serviços devem continuar sem a cobrança.

Dessa forma, considerando que atualmente não existe cobrança de taxa para o ingresso nas unidades de conservação geridas pelo INEA, os resultados expressam uma variação de valoração, com respeito a “quanto pagariam” (figura 14), entre R\$ 1,00 a R\$ 10,00, com relatos de que o destino final do recurso deve exclusivamente para preservação da natureza e desenvolvimento de estruturas do parque, como demonstra os resultados abaixo.

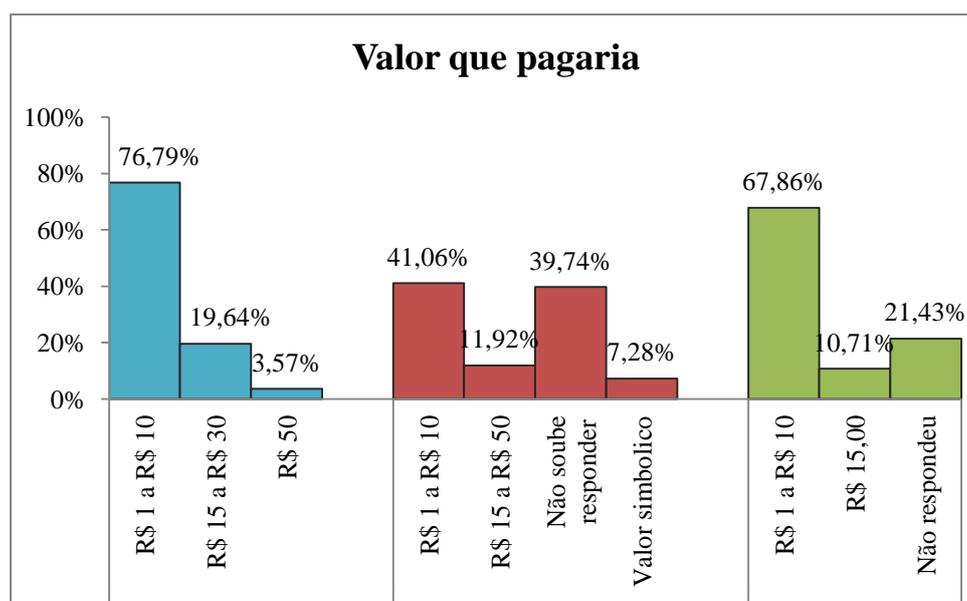


Figura 14. Valores de taxa de visitação – Disposição a pagar

4.2. Atual cenário de prestadores de serviços de apoio à visitação em parques estaduais

Atualmente não existem instrumentos jurídicos que regulamentem a prestação de serviços de apoio à visitação por particulares nos parques estaduais, no entanto, existem prestadores de serviços externos que exercem atividades comerciais em seus limites, neste caso, pessoas físicas ou pequenas empresas que se deslocam aos parques estaduais para oferta de serviços turísticos privados em seu interior e que não são vinculados às UCs por meio de instrumento normativo.

De acordo com dados levantados pelos coordenadores de uso público de nove parques estaduais, no período de agosto a novembro de 2016, foram identificados 326 prestadores de serviços atuantes nos parques, de acordo com as características acima. No Parque Estadual da Serra da Concórdia e Parque Estadual da Pedra Selada não foram identificados prestadores de serviços atuantes neste período. O número de prestadores de serviços por UC pode ser observado na figura 15:

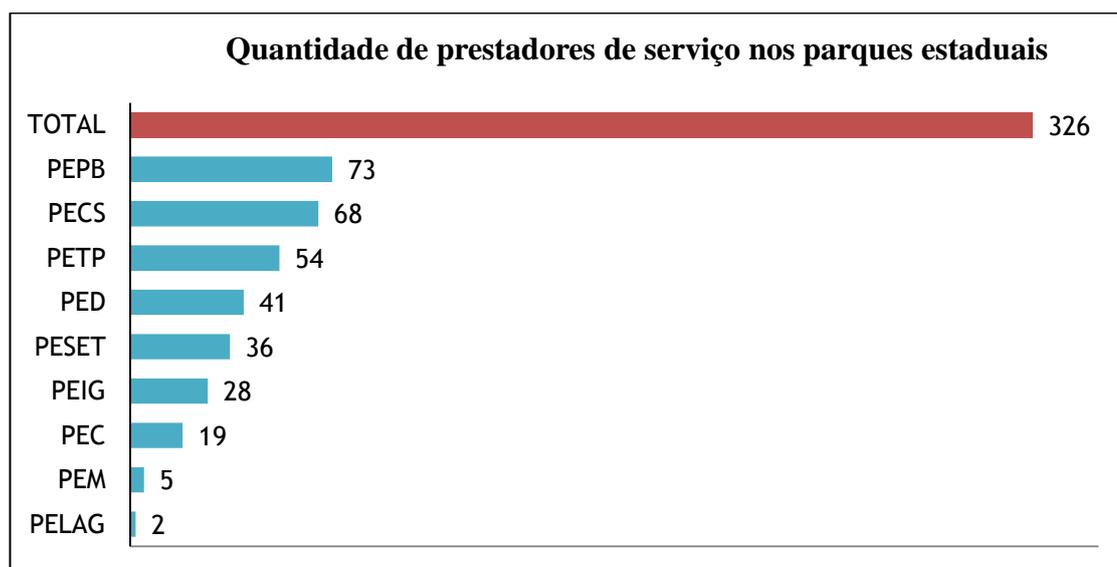


Figura 15. Número de prestadores de serviços identificados nos parques estaduais

Os dados foram levantados por meio de consultas a funcionários e gestores dos parques, identificação de prestadores durante o monitoramento de atrativos, mapeamento de prestadores já conhecidos pela equipe da UC, parceiros dos parques e por conhecimentos locais e vivência dos coordenadores de uso público na região. Os dados foram registrados no banco de dados de uso público em Excel da Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade do INEA.

Reitera-se que a quantidade de prestadores de serviços pode ser maior do que a apresentada, pois são inúmeros acessos e atrativos, além do fator limitante para controle e contabilização precisa do mesmo. Portanto, este número é dinâmico e tende a oscilar, pois a todo o momento novos prestadores podem vir a atuar nos parques, como também podem

deixar de atuar por razões diversas. Como exemplo, em períodos de alta estação mais pessoas sentem-se atraídas em oferecer serviços e produtos devido ao maior número de visitantes nesses períodos.

Os prestadores de serviço identificados atuam de maneira parcialmente informal nos parques estaduais, ou seja, não há um arranjo institucional, com suporte jurídico, aplicado a estes particulares no que se refere ao uso privativo de bem público. Atualmente, os particulares que atuam nos parques com anuência e incentivo do órgão, são os 182 condutores de visitantes que participaram de cursos de capacitação no ano de 2016, através de iniciativas promovidas pelo INEA e foram credenciados pelos parques (INEA, 2016). No entanto, ainda não foi estabelecido entre as partes o arranjo jurídico que firme o ato administrativo na modalidade autorização ou permissão.

Há também um caso específico no PEIG e no PECS, onde existem cerca de 13 ambulantes com autorização precária situados na Praia de Lopes Mendes e Dois Rios e que possuem como apoio às UCs a limpeza das praias onde atuam e 26 ambulantes na mesma condição no PECS.

Outro dado interessante, é que destes 326 prestadores de serviços, 7 fazem parte do conselho consultivo dos parques, sendo 2 no PED, 4 no PESET e 1 no PECS. O que demonstra, mesmo que incipiente, uma relação participativa entre a gestão e os prestadores. Tal fato apresenta a necessidade de uma maior aproximação entre o órgão gestor e os prestadores de serviços, considerando possíveis parcerias e a gestão destes serviços de maneira adequada.

Sobre a classificação dos prestadores quanto à natureza jurídica, 52 são pessoas jurídicas, 259 são pessoas físicas e 14 atuam como associação civil, conforme figura 16.

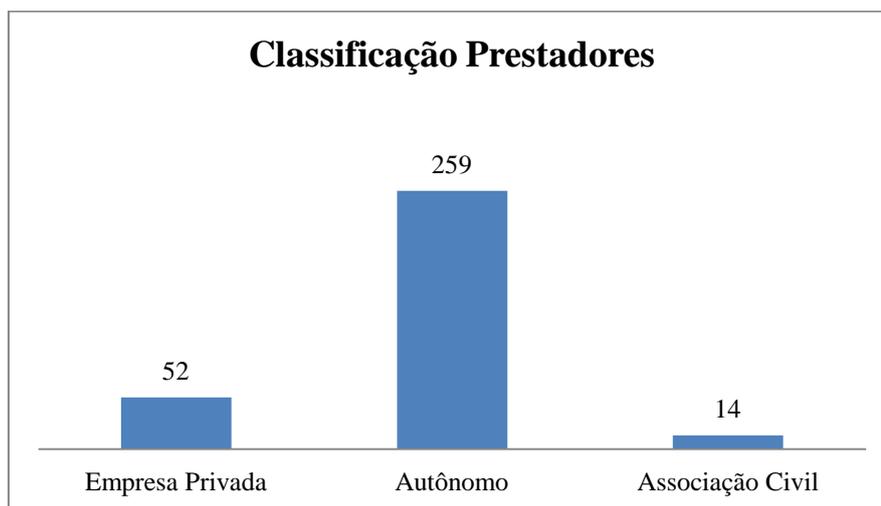


Figura 16. Classificação dos prestadores de serviço dos parques estaduais

Em relação a segmentação de mercado dos prestadores, as principais são observadas da figura 17.

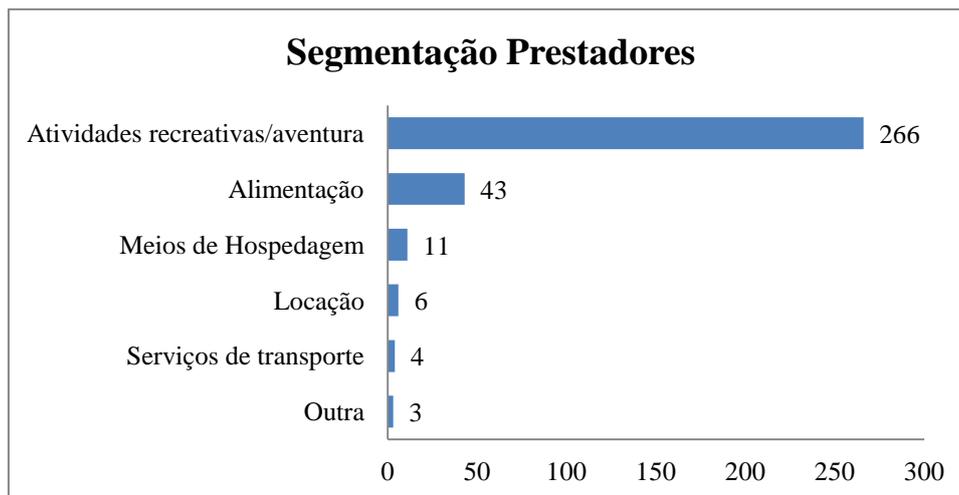


Figura 17. Segmentação dos prestadores de serviço.

Em relação ao tipo de atividade oferecida, os prestadores são das seguintes áreas de atuação (figura 18):

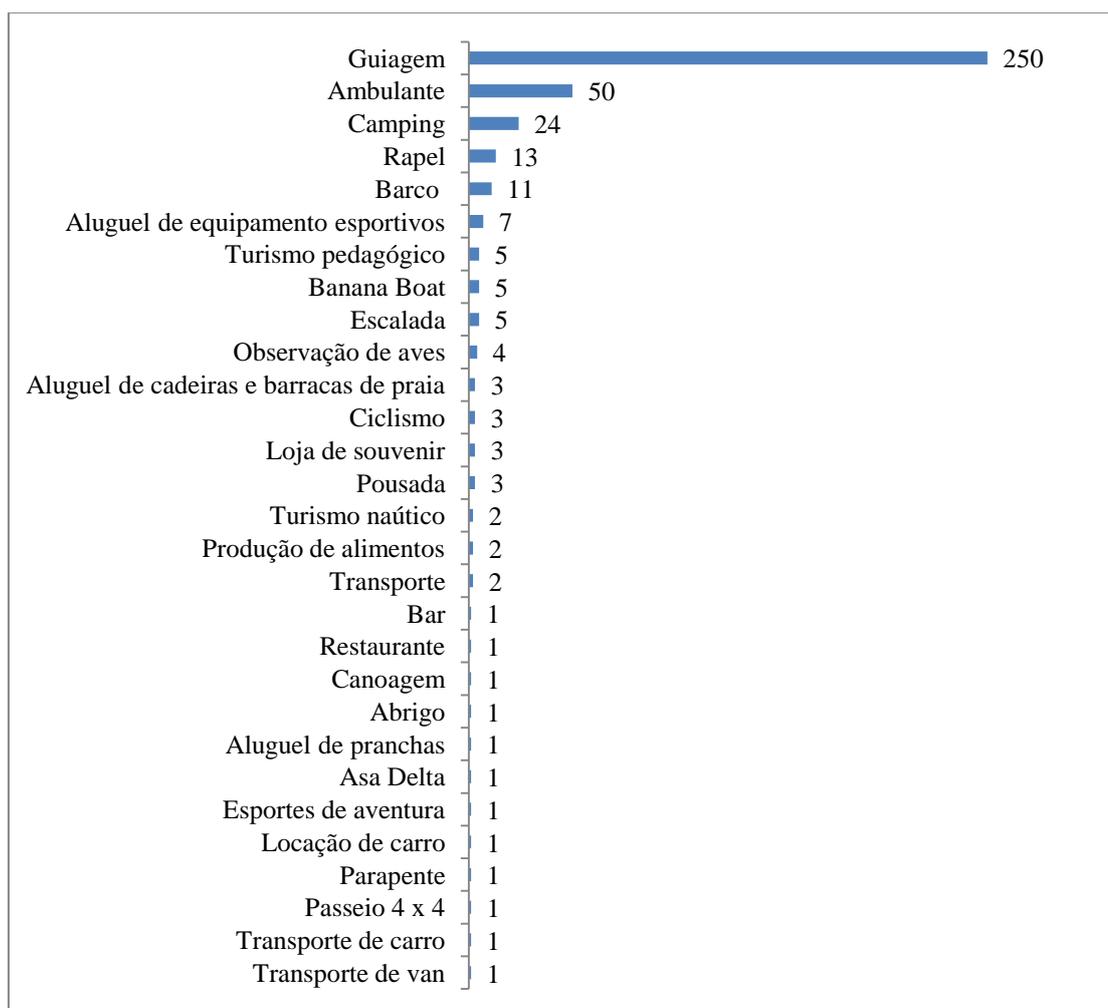


Figura 18. Tipos de atividades oferecidas pelos prestadores de serviço

Há uma quantidade significativa de prestadores em atividades de condução de visitantes e guiamento, oferecido por agências ou guias individuais, e de alimentação, que são especialmente oferecidos por prestadores locais nas praias (ambulantes) dos parques da Costa do Sol e Ilha Grande. Dessa forma, a partir dos dados identificados, observa-se uma quantidade expressiva de prestadores de serviços atuando nos parques estaduais. Corrobora-se que devido à esta informalidade na relação do Estado com o privado, alguns pontos devem ser considerados.

Não há controle de qualidade por parte do órgão gestor das UCs em relação ao serviço oferecido pela maioria dos prestadores, como também a gestão dos parques não possui plena ciência sobre as dinâmicas empreendidas na prestação de serviços e sobre a quantidade efetiva de prestadores atuantes. Em algumas vezes os parques desconhecem a atuação de alguns prestadores, tendo conhecimento por terceiros ou ao realizar o monitoramento em atrativos. Este fato se dá devido às múltiplas entradas de acesso que os parques possuem e recursos humanos reduzidos para realizar o monitoramento em todos os atrativos dos parques, o que é uma tarefa difícil até mesmo em condições ideais na gestão e aporte operacional.

Apesar da necessidade e dos efeitos benéficos que a prestação de serviços de apoio à visitação pode trazer no interior dos parques e aos visitantes, neste caso, devido ao controle incipiente e inexistência de arranjos jurídicos firmados, há menos garantias sobre adoção e monitoramento de requisitos de segurança e qualidade em serviços e produtos oferecidos ao visitante. Há ainda os impactos ambientais, pontualmente causados por alguns prestadores, que muitas vezes são identificados depois que as atividades foram oferecidas. Um exemplo observado neste sentido, são impactos ambientais que vem sendo causados na Cachoeira Vêu de Noiva do Parque Estadual Cunhambebe, devido a grande quantidade de operadores de rapel operando ao mesmo tempo na cachoeira, especialmente em dias de sol, segundo informações do gestor do parque. Ressalta-se ainda a grande quantidade de pessoas nos grupos, que ficam ao mesmo tempo em um pequeno espaço do topo da cachoeira, pode aumentar o risco de acidentes, como também, segundo informações do gestor, esses grupos vêm abrindo clareiras, atalhos nas trilhas para acesso mais rápido ao topo e instalando grampos em locais não permitidos. A situação se agravou após a instalação de uma obra de arte em formato de anel⁵³, no topo da cachoeira, no qual os visitantes e operadores, vêm amarrando cordas no próprio anel, o que aumenta muito os riscos de acidente.

E por último, a falta de regulamentação da prestação de serviços acarreta também um baixo retorno para o órgão gestor no que diz respeito ao potencial de parcerias para apoiar a gestão. Neste cenário, menos de 10% dos prestadores de serviços oferecem apoio aos parques, como a limpeza de atrativos e trilhas, apoio em eventos e demais atividades de gestão da área em que atuam. Neste sentido, acredita-se que a regulação jurídica da prestação de serviços de apoio à visitação apresenta um potencial ainda maior, podendo promover melhorias na efetividade de gestão, como também pontos positivos aos prestadores que envolvem o ordenamento das atividades, regulamentação e divulgação dos serviços pelo órgão gestor ao visitante.

⁵³ WIKIPARQUES. Sexto anel olímpico é inaugurado no Parque Estadual do Cunhambebe. Disponível em: <<http://www.wikiparques.org/sexta-anel-olimpico-e-inaugurado-no-parque-estadual-do-cunhambebe/>>. Acesso em novembro de 2016.

Na inexistência de arranjos jurídicos firmados, a prestação de serviços de apoio à visitação ocorre de maneira livre no interior dos parques, com conhecimento e muitas vezes diálogo com a gestão das UCs, havendo potencial para ampliação e fortalecimento ainda maior de parcerias junto à gestão das UCs.

4.3. Levantamento de atividades potenciais de uso público para concessões, permissões e autorizações

Foram levantadas atividades potenciais para prestação de serviços de apoio à visitação para 04 parques estaduais no âmbito do projeto Consolidação do Uso Público. O levantamento destas atividades potenciais de uso público foi realizado pelos coordenadores de uso público durante o mês de julho de 2016 e compilados pela coordenação do projeto, com o objetivo de verificar potencialidades para concessões considerando os critérios como nível de atratividade, demanda de visitantes identificada por aquele serviço, diversificação de oportunidades recreativas e possibilidades alternativas de fruição de atrativos.

Ressalta-se que estas informações levantadas não consideraram a regularização fundiária das áreas, portanto foram indicadas como propostas de um cenário desejável, sem considerar este fator. Este documento foi submetido à Gerência de Visitação, Negócios e Sustentabilidade, que vem usando o documento para fins de planejamento do uso público e no planejamento de áreas prioritárias para regularização fundiária em conjunto com Serviço de Regularização Fundiária (SERF/INEA).

4.3.1. Parque Estadual dos Três Picos

a) Sede Jequitibá – Cachoeiras de Macacu

- Lanchonete na área da sede.
- Loja de souvenirs.
- Arvorismo na área próxima ao Jequitibá
- Rapel na ponte próxima à sede
- Criação de uma feira com produtos locais

b) Subsede Vale da Revolta (em obras)

- Restaurante
- Lanchonete
- Camping

c) Núcleo Três Picos - Nova Friburgo

- Camping do PETP – Vale dos Deuses
- Centro para recepção de visitantes
- Parede de escaladas

- Lanchonete
- Loja de souvenirs

4.3.2. Parque Estadual do Desengano

a) Sede – Santa Maria Madalena

- Lanchonete
- Loja de souvenirs

b) Morumbeca dos Marreiros – Santa Maria Madalena

- Camping na Estalagem Morumbeca
- Escalada na Cascata

c) Sossego do Imbé – Campos de Goytacazes

- Camping na Fazenda Babilônia
- Lanchonete na Fazenda Babilônia
- Mountain Bike em trilhas e estradas do Parque

4.3.3. Parque Estadual da Pedra Branca

a) Núcleo Pau da Fome

- Atividade de rapel na Pedra do Sono
- Hospedagem na trilha da Pedra do Quilombo
- Cafeteria/ lanchonete na sede
- Loja de souvenirs na sede

b) Núcleo Camorim

- Ponto de apoio para controle de uso público
- Cafeteria/lanchonete

c) Núcleo Piraquara

- Área de camping
- Tirolesa no viaduto desativado
- Parede de escalada e Rapel no viaduto desativado
- Cafeteria/lanchonete

4.3.4. Parque Estadual da Serra da Tiririca

a) Subsede Itacoatiara

- Lanchonete e banheiros
- Loja de souvenirs

b) Enseada do Bananal

- Rapel na Enseada do bananal

c) Caminho Darwin (Travessia Niterói - Maricá) - Subsede Verdejante (Maricá)

- Centro de Visitantes com interpretação ambiental sobre o Caminho Darwin
- Lanchonete
- Loja de souvenirs
- Espaço para esportes de aventura: arvorismo, tirolesa e parede de escaladas
- Restaurante
- Aluguel de bicicleta e equipamentos
- Estacionamento
- Observação de aves

d) Mirante de Itaipuaçu – Maricá

- Construção de infraestrutura para um quiosque com deck com mesas e cadeiras
- Lanchonete
- Parede de escaladas
- Espaço para recepção e orientação de visitantes com loja de souvenir

e) Laguna de Itaipu (Niterói)

- Camping
- Turismo náutico: aluguel de vela, canoa e *stand up paddle*.

Assim, pode-se perceber a importância do conhecimento do perfil do visitante nos parques, onde é possível identificar necessidades dos visitantes, direcionar e otimizar as potencialidades locais, aumentando a qualidade da experiência da visita.

Além disso, fica clara a atratividade e potencialidade turística dos parques citados, com a exemplificação da gama de oportunidades de serviços de apoio à visita potenciais. Nesse sentido, vale ressaltar que as atividades turísticas fornecem um leque variado de alternativas, combinações e arranjos, envolvendo concessões, autorizações e permissões em diversas combinações possíveis, de acordo com a vocação local e o tamanho dos empreendimentos.

4.4. Entrevista com gestores dos parques estaduais

Durante o período de 20 de outubro a 20 de novembro de 2016, 05 gestores dos parques estaduais foram entrevistados pessoalmente no escritório central do Instituto Estadual do Ambiente de maneira presencial pela presente pesquisadora, com exceção do Parque Estadual da Ilha Grande, em que não foi possível realizar a entrevista presencialmente e não foi obtido retorno por email.

Os parques selecionados para entrevista foram Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET), Parque Estadual dos Três Picos (PETP), Parque Estadual do Desengano (PED), Parque Estadual Cunhambebe (PEC) e Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG). Considerando que hoje o INEA gerencia 11 parques estaduais, em diferentes níveis de implantação, optou-se selecionar parques onde existe certo nível de avanço na gestão do uso público, o qual é composto por fatores que subsidiam minimamente o gerenciamento e a implantação de possíveis concessões, permissões e autorizações. Dessa forma, os critérios que culminaram na escolha dos 06 parques estaduais selecionados foram:

- Plano de Manejo publicado;
- Centro de Visitantes ou Sede administrativa aberta à visitação;
- Visitação consolidada (realização de eventos regulares abertos à sociedade e fomento de atividades destinadas aos visitantes e número de visitantes anual);
- Rede de trilhas e atrativos consolidados (trilhas manejadas e sinalizadas)
- Equipe de uso público disponível (mesmo que temporária);

Quando perguntados se conhecem a base legal para prestação de serviços de apoio à visitação em parques, 01 gestor afirmou não conhecer e 04 gestores responderam que sim, e citaram que a base legal que conheciam era: decreto de uso público, concessões, licitações, Lei 8666, SNUC e Regulamentações da TurisRio. Um gestor não soube dizer quais, disse conhecer pouco.

Observa-se durante as respostas a essa pergunta que o Decreto nº 4.2483/2010, conhecido pelos gestores como “decreto de uso público” é a base legal mais conhecida pelos gestores por ser um instrumento jurídico que foi desenvolvido pelo próprio órgão e estabelece as diretrizes para o uso público nos parques estaduais, portanto, é de certa forma um “guia” no planejamento e desenvolvimento das atividades de uso público nos parques, incluindo a questão de prestação de serviços turísticos. Já a base legal disposta na Lei 8.987/1995, que subsidia efetivamente a prestação de serviços por particulares nos parques foi citada por apenas um gestor.

Partindo do pressuposto de que atualmente a maioria dos prestadores de serviços turísticos atua de maneira informal nos parques, ou seja, sem um vínculo com o órgão gestor a partir de ato ou contrato administrativo, quando perguntados sobre como a gestão do parque lida com os prestadores, os gestores responderam de forma unanime que não possuem problemas nem conflitos, e que possuem uma relação neutra.

As respostas se desdobram nas seguintes especificidades: (1) Não tem parcerias e nem problemas, atualmente existem condutores de visitantes que foram capacitados e credenciados pelo parque e lidam bem com eles; (1) Mantém contato especialmente com prestadores de escalada e rapel, que atualmente são os mais organizados. O parque não tem atrito com eles e regulamenta as atividades de rapel e escalada, discutem frequentemente questões e orientações referentes a esses serviços e são os prestadores que cobram mais do parque; (1) O parque promoveu a capacitação e credenciamento de uma turma de condutores de visitantes e isso de alguma forma é uma ligação com essas pessoas. Em relação aos prestadores de forma geral apenas faz o levantamento e orienta alguns deles, nada além disso; (1) Diálogos e convencimento para tentar minimizar os impactos ambientais e a experiência com condutores de visitantes credenciados pelo parque, tem uma boa relação; (1) Tenta sempre contato, aproximação e diálogos, convida a participar do conselho e câmara uso público do parque, e apresenta as áreas e condições.

Cabe ressaltar que o PEC, PED, PESET, PEPB e PETP possuem condutores de visitantes de visitantes capacitados e credenciados pelos parques⁵⁴ e são considerados prestadores formalizados e aptos a atuarem nas respectivas UCs com a anuência do INEA.

Em relação a contrapartidas, quando perguntados se o parque recebe atualmente algum tipo de arrecadação ou apoio destes prestadores existentes, 03 gestores responderam que não e 02 gestores responderam que sim (PEC e PEPB). Na PEPB, o gestor informou que algumas empresas ajudam em datas comemorativas do parque, em ações específicas com doações de materiais e os condutores de visitantes credenciados apoiam o parque com atividades de manejo de trilhas. No PEC, um prestador de atividades de rapel e escalada financiou a compra de dois livros de cume que serão instalados no topo de um atrativo do parque (Pedra Chata).

Dessa forma, diante do cenário existente, com uma grande quantidade de prestadores de serviços informais atuando diretamente nos parques, observa-se que os parques deixam de arrecadar ou ampliar o apoio em serviços a atividades que fazem parte da rotina das UCs, que poderiam ser delegadas aos prestadores como encargos pelo desenvolvimento da atividade comercial dentro do parque.

Quando perguntados sobre quais serviços de apoio ao turismo devem ser prestados por terceiros, quais devem estar sob responsabilidade do INEA, e quais podem ser oferecidos por ambos, as respostas dos gestores desdobraram-se da seguinte forma, conforme quadro 4:

⁵⁴ O INEA, com apoio da equipe do ITPA, realizou capacitações e credenciamentos de condutores de visitantes no período entre 2013 e 2016. A capacitação do curso é realizada pela Resolução nº 61/2012.

Quadro 4. Resposta dos gestores sobre a oferta de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro

Opinião sobre as possibilidades de oferta de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro	Privado	INEA	Ambos
a) Alimentação: Bares, cafés, lanchonetes e restaurantes.	5	0	0
b) Hospedagem: Camping, abrigos, alojamentos, pousadas e hotéis.	2	0	3
c) Transporte: Vans, teleférico, bondinho, barco, trem, etc.	4	0	1
d) Apoio às atividades recreativas e esportivas: Asa-delta, canoagem, ciclismo, mergulho, rafting, rapel, espeleologia, voo livre, escalada, stand up paddle, etc.	3	0	2
e) Venda de produtos e serviços de apoio ligados ao turismo: Loja de souvenirs (camisetas, bonés, casacos, materiais de papelaria, mochilas, produtos de artesanato da região, etc), aluguel de equipamentos esportivos, material fotográfico, materiais de segurança, contratação de guias e condutores, passeios, etc.	4	0	1
f) Estacionamento.	2	2	1
g) Serviço de Guiamento.	2	0	3
h) Gestão do Centro de Visitantes e exposições.	0	3	2
i) Atividades de educação ambiental.	0	2	3
j) Disponibilização de materiais gráficos sobre o parque.	0	1	4
k) Manejo e manutenção de trilhas.	1	1	3
l) Receptivo e atendimento de visitantes.	1	1	3
m) Estruturação de trilhas interpretativas.	1	1	3
n) Cobrança de ingressos para o acesso às unidades de conservação.	2	2	1

Observa-se que nas atividades e serviços de apoio à visitação de cunho estritamente comercial, os gestores consideraram com unanimidade estas não devem ser de responsabilidade essencialmente do INEA. Em sua maior parte foi indicado que devem ser delegados ao privado ou podem ser executados por ambos, como é o caso de serviços de alimentação, hospedagem, transporte, oferta de atividade de aventura e venda de produtos relacionados ao parque.

Sobre a oferta de serviço de guiamento, atualmente existem diversos guias de turismo que já atuam nos parques estaduais, porém sem vínculos com a UC, e também existem condutores de visitantes que foram capacitados e credenciados pelos parques, conforme mencionado anteriormente, formado por moradores essencialmente do entorno dos parques, com baixa renda e afinidade no desenvolvimento desta atividade. Estes condutores têm seus nomes divulgados nas sedes e centro de visitantes dos parques, onde o visitante pode fazer a contratação do serviço em caráter opcional. Nesta questão, dois gestores relataram que esta deve ser uma atividade que deve ser oferecida pelo privado e três responderam que podem ser oferecidos pelo INEA e pelo privado. Nos relatos a cerca da oferta deste serviço por ambos,

ou seja, também pelo INEA obteve-se a justificativa de que o INEA atualmente tem pessoas capacitadas, na figura dos guarda-parques, e poderiam exercer tal função, especialmente em função da sazonalidade.

“Podemos puxar pra nós o gerenciamento deste serviço. Temos pessoas capacitadas que já trabalham diariamente, e às vezes a sazonalidade não aguenta, não permite ter um prestador lá o tempo todo. O guarda-parque tá lá. E o recurso poderia ser dividido para o parque e para o guarda-parque” (Gestor do PETP).

As atividades que regularmente fazem parte da rotina da gestão do uso público em unidades de conservação como gestão do centro de visitantes, atividades de educação ambiental e disponibilização de materiais gráficos sobre o parque, foram indicadas como de responsabilidade do INEA ou de ambos, nunca apenas do privado. Já as atividades de manejo e manutenção de trilhas, receptivo e atendimento de visitantes e estruturação de trilhas interpretativas tiveram respostas distribuídas entre todas opções, com uma resposta indicando a responsabilidade apenas do privado, uma indicando responsabilidade apenas do INEA e três respostas informando a responsabilidade de ambos.

A cobrança de ingresso, hoje inexistente na esfera estadual, teve respostas divididas entre o INEA e o privado, observa-se durante as respostas que alguns gestores consideram que o privado tem mais condições de organizar o serviço e o gerenciamento da bilheteria e que funcionários públicos não deveriam ser responsáveis por tal cobrança. No entanto, outros gestores demonstraram a preocupação de que, nos casos já existentes de cobrança em bilheteria por meio de concessão, grande parte do recurso vai para União e para o concessionário, o rendimento da bilheteria não volta diretamente para o parque, e dessa forma consideram que o INEA poderia gerenciar a bilheteria para obtenção de 100% do rendimento para o parque.

BRAGA (2013) reforça que um dos desafios é como fazer para que o valor dos ingressos e os recursos oriundos do valor pago ao Estado pelos particulares em razão da exploração de serviços e instalação de estruturas não sejam destinados à conta única do tesouro, mas que sejam vinculados, diretamente, ao SNUC e reaplicados na manutenção do sistema.

Considerando um cenário futuro, quando perguntados de que forma o recurso arrecadado com a visita deveria ser utilizado na unidade de conservação, em primeiro lugar a maior incidência de respostas se deu em: manutenção de trilhas (3), conservação da natureza (1) e outros (1), onde foi indicado pelo gestor que prioritariamente os recursos deveriam ser usados em manutenção administrativa das sedes, com a obtenção de internet, equipamentos, ferramentas, contratação de auxiliar de serviços gerais, jardineiros, entre outros. Especialmente em relação a sedes recém-criadas, este é um grande desafio vivenciado pelos gestores para o funcionamento cotidiano das sedes das UCs, que muitas vezes possuem a estrutura física, no entanto com incipiente de manutenção e estruturação de insumos administrativos e operacionais para seu funcionamento.

Em segundo lugar as incidências de respostas se deram em: placas de sinalização (2), manutenção de trilhas (1), manutenção de atividade e equipamento de apoio ao turismo (1) e regularização fundiária (1). E em terceiro lugar manutenção de atividades e equipamentos de

apoio ao turismo (2), regularização fundiária (1), placas de sinalização (1) e atividades de educação ambiental (1).

Neste sentido, observa-se que os itens mais citados na opinião dos gestores sobre como os recursos advindos da visitação devem ser utilizados nos parques estaduais se referem a melhorias nas próprias estruturas de uso do visitante, que foram a manutenção de trilhas e placas de sinalização. Atualmente quem realiza o manejo de trilhas são os guarda-parques, no entanto existem alguns entraves que acabam por prejudicar o desenvolvimento ideal desta atividade, como equipe reduzida para realização desta atividade e problemas de veículos e combustível. No caso de placas de sinalização, o INEA hoje também tem dificuldades na instalação destas importantes estruturas devido a falta de recursos financeiros orçamentários para confecção. Atualmente as placas fixas do INEA tem como base um manual para sinalização de trilhas e atrativos⁵⁵ e exigem padronização específica de material, tamanho e formato. O orçamento médio para instalação destas placas é de R\$ 1.550,60 a R\$ 3.608,21 (INEA, 2014).

Dessa forma, é compreensível que os gestores indiquem a manutenção de trilhas e placas de sinalização como necessidades prioritárias para investimentos a partir da arrecadação com a visitação em um cenário futuro. Além disso, essa estruturação é essencial e mínima para que os visitantes usufruam de trilhas e atrativos dos parques estaduais.

Visando entender os desafios para a prestação de serviços de apoio a visitação em parques estaduais, foi solicitado aos gestores que identificassem livremente 03 pontos, os quais foram analisados e compilados em áreas temáticas, conforme a resposta.

A partir das respostas, foram identificadas 07 categorias temáticas consideradas como os maiores desafios para implantação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais, são eles: i) regulação jurídica/ base legal; ii) falta de parceria do setor privado; iii) regularização fundiária; iv) divulgação das UCs; v) gerenciamento financeiro; vi) falta de recursos humanos; e vii) infraestrutura.

A categoria de regulação jurídica e base legal foi a mais destacada pelos gestores, três deles apontaram, em diferentes especificidades, desafios relacionados a esta temática. As respostas desdobraram-se em: falta de instrumentos jurídicos no INEA, legislação burocrática, a qual limita a prestação de serviços turísticos nas UCs e base legal que não dá autonomia financeira à UC. Em relação ao apontamento sobre falta de instrumentos jurídicos no INEA, de fato, atualmente, o INEA ainda não realizou nenhum tipo de licitação e, portanto nenhum contrato administrativo delegado à iniciativa privada para prestação de serviços turísticos nos parques estaduais. Dessa forma, não existe nenhum instrumento jurídico padronizado voltado à prestação de serviços de apoio à visitação até o presente momento.

A “legislação burocrática” citada pode se relacionar aos processos e etapas que devem ser seguidas para delegação de serviços turísticos à iniciativa privada.

⁵⁵ INEA. Manual para confecção de placas para unidades de conservação. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdcy/~edisp/inea0072157.pdf>.> Acesso em setembro de 2016.

“A legislação acaba engessando um pouco essa prestação, teria que diminuir um pouco a burocracia para facilitar até mesmo para os pequenos empreendedores e pequenas empresas (Gestor do PESET).”

Para que a exploração comercial de determinado serviço ocorra é necessário o desenvolvimento de algumas etapas como a elaboração de plano de manejo, estudo de viabilidade econômica, consulta a membros do conselho consultivo, detalhamento e especificação do será desenvolvido, elaboração de termo de referência, edital, e posteriormente à licitação, a elaboração dos contratos (RODRIGUES, 2009). E primordialmente a verificação da regularização fundiária da área em questão, a qual deve ser 100% pública e de posse do Estado, e caso não seja, o processo de desapropriação e regularização da área pode demorar anos, e assim inviabilizar o desenvolvimento de atividades comerciais de apoio ao turismo na área em questão. Apesar da “burocracia”, que consequentemente torna o processo longo, Rodrigues (2009) salienta que estas etapas são essenciais para o bom desempenho das concessões e podem evitar indisposições ou interpretações equivocadas entre os gestores e os prestadores de serviços.

No entanto, cabe ressaltar que contratos mais vultosos, destinados à grandes concessionárias, irão almejar todas estas etapas citadas. Pequenas concessões, como permissões e autorizações, também possuem etapas a serem seguidas, mas são mais adequadas à pequenos negócios uma vez que são constituídas por ato administrativo em caráter precário e podem ser destinadas à pessoa física.

Outra questão indicada é sobre a base legal existente não dar autonomia financeira a UC. Um gestor sugere que as unidades de conservação estaduais tenham mais liberdade e autonomia para o desenvolvimento da atividade e geração de receitas diretas para as UCs a partir do fornecimento de serviços de apoio à visitação pelo próprio Estado. E de fato, não existe na legislação atual e estrutura operacional do INEA, vias para que o próprio Estado possa gerenciar e arrecadar de forma direta a partir do desenvolvimento de atividades comerciais.

A segunda categoria mais apontada pelos gestores, com 3 respostas, foi a de falta de parceria do setor privado. Dois gestores acreditam que existe pouco interesse da iniciativa privada e que há uma baixa oferta de prestadores privados em estabelecer parcerias com os parques estaduais. Além disso, também foi apontado que há pouca interação e diálogo entre os empresários da cadeia turística do entorno com as instâncias participativas do parque, com baixo interesse e parcerias.

O cenário relatado por estes 3 gestores, é fortalecido com maior preocupação para parques localizados no interior do Estado do Rio de Janeiro, como o caso do Parque Estadual do Desengano localizado no município de Santa Maria Madalena, que está a 04 horas da cidade do Rio de Janeiro, e além disso, o parque está localizado de 01 a 02 horas do centro da cidade de Santa Maria Madalena e alguns acessos se dão por estradas de difícil acesso. A preocupação do gestor é justificada em razão da distância do parque da cidade de Santa Maria Madalena, que acredita que há pouca oferta de prestadores privados em estabelecer parcerias com o parque, além de baixo interesse devido as condições e características citadas. A visitação é baixa diante do potencial do parque, que guarda uma rica beleza cênica e ecossistêmica.

Na categoria gerenciamento financeiro, foram identificadas duas respostas dos gestores relativamente parecidas, em que questionaram que a destinação dos recursos a partir da visita não retorna diretamente para UC e sim para a União/Estado, havendo um baixo aproveitamento para a UC, e a já citada falta de autonomia da UC em desenvolver questões financeiras próprias, e assim, os rendimentos serem aplicados diretamente em melhorias para a UC. Dessa forma, observa-se uma indagação dos gestores sobre o baixo retorno financeiro para os parques a partir da delegação de serviços de apoio à visita não ser plenamente aproveitado para melhorias de estruturas e operacionalização das UCs.

A regularização fundiária foi relatada pelos gestores como um desafio também, sendo esta uma premissa para a viabilização de parcerias privadas. E atualmente ter a área de domínio público com documentação adequada é um grande desafio tanto no INEA, como em diversos parques no Brasil.

A categoria divulgação das UCs foi identificada a partir de relatos dos gestores a cerca do pouco conhecimento da sociedade sobre os parques, havendo a necessidade de mostrar e divulgar à população o rico patrimônio natural e atrativos dos parques estaduais, necessitando de mais divulgação para atrair mais visitantes. Ou seja, os gestores acreditam que as UCs devem ser mais conhecidas e mais divulgadas para que mais pessoas possam visitar os parques.

É factível que o número de visitantes interfira no sucesso do negócio dos prestadores de serviço, uma vez que isto está relacionado diretamente a seu lucro. Portanto o baixo número de visitantes é uma preocupação pertinente. Lembrando, que devem ser respeitados os limites de capacidade de carga e os princípios para redução de impactos causados pela visita.

E, por último, foram identificadas as categorias infraestruturas e recursos humanos. Na categoria infraestrutura, foi apontada a falta de sinalização e dificuldade de acessos ao parque como um problema para o estabelecimento de parcerias, como também, a infraestrutura própria e equipamentos insuficientes. Estes são desafios a serem considerados na etapa de planejamento de parcerias e dependendo da modalidade e tamanho de contrato com a iniciativa privada tais problemas podem ser sanados.

Na categoria recursos humanos, houve uma resposta, no qual foi relatado que há poucos funcionários no setor de uso público do parque, fragilizado por ser disposto por meio de contrato a ser finalizado, e assim, torna-se deficiente a quantidade de funcionários na UC para o acompanhamento de contratos e demandas que o estabelecimento de concessões almejam.

Dessa forma, os desafios para implantação de serviços de apoio à visita identificado pelos gestores são considerados pertinentes e justificáveis, visto à realidade operacional dos parques estaduais, fragilidades existentes e fatores externos, muitas vezes fora de seu controle ou gerenciamento, que podem interferir nos processos de parcerias com a iniciativa privada. Cabe ressaltar que os desafios identificados e ameaças que almejam preocupação são características também de outras realidades e casos existentes em outros parques brasileiros.

A última pergunta feita aos gestores teve o objetivo de identificar a percepção dos gestores sobre os princípios que consideravam importantes na prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais. Cada gestor indicou livremente 03 princípios considerados essenciais no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada.

A partir da análise das respostas, foram identificadas categorias temáticas nas quais, agrupou-se as respostas que tinham como base o mesmo assunto, havendo, no entanto, diferenças e especificidades entre elas.

Dessa forma, foram identificadas 07 categorias de respostas, consideradas pelos gestores como os princípios mais importantes na prestação de serviços de apoio à visitação em parques, são eles: i) interação com a sociedade; ii) transparência nos contratos; iii) conservação ambiental; iv) fortalecimento das UCs; v) qualidade e segurança ao visitante; vi) equilíbrio financeiro; vii) qualificação dos prestadores.

As categorias com maior incidência de respostas foram interação com a sociedade, fortalecimento das UCs e qualidade e segurança ao visitante, dessa forma, observa-se a prioridade percebida pelos gestores no que se refere à preocupação com o visitante e no fortalecimento das unidades de conservação e entorno.

Sobre interação com a sociedade, foi apontada a importância de se criar um sentimento de pertencimento da sociedade com as UCs, despertar o interesse dos visitantes em conhecer as UCs, mostrar para o entorno e sociedade de forma geral que o parque é um bem público e de uso de todos objetivando aproximar as pessoas da natureza.

Neste sentido, observa-se na fala dos gestores o desejo e a preocupação em fortalecer a relação da sociedade com as unidades de conservação a partir da visitação, que é vista como uma oportunidade em aproximar cidadãos da natureza, proporcionando os efeitos benéficos como sensibilização, educação ambiental e conservação. Os gestores apontaram que este é um princípio essencial na prestação de serviços de apoio à visitação em parques, que este é objetivo fim que deve ser perseguido e atingido, independente das relações comerciais e parcerias com a esfera privada.

Na categoria fortalecimento das UCs, conforme indicado pelos gestores, as respostas demonstraram que mesmo com a prestação de serviços por terceiros, a imagem institucional das UCs, bem como seus objetivos de criação e existência, devem ser fortalecidos. Relataram que é necessário difundir e valorizar as unidades de conservação, sua importância para uso da sociedade e a importância dos serviços ambientais que fornecem. Neste sentido, as principais respostas foram: mostrar ao público a importância das UCs, principalmente pelos serviços ambientais que fornecem, não apenas pela beleza cênica; fortalecer a imagem dos parques e não focar apenas na concessão, o poder público também tem que fomentar e divulgar a visitação, não apenas o privado; e geração de emprego e renda para comunidades do entorno, corroborando que esta é uma forma de fortalecimento das UCs.

A temática qualidade e segurança do visitante também foi apontada por metade dos gestores como um importante princípio para prestação de serviços turísticos em UCs, ratificando a importância e preocupação com o bem estar, segurança e satisfação com a visita.

Todas as três respostas ratificaram que deve ser oferecido ao visitante um serviço com qualidade e segurança.

O visitante hoje é um potencial agente de mudança de hábitos e comportamentos. O reflexo das relações entre sociedade e natureza possibilita ganhos para conservação, viabilizando um dos caminhos para atingir o desenvolvimento sustentável e conservação da biodiversidade, já que sob condições adequadas, envolvendo a sensibilização e educação ambiental, as unidades de conservação podem ser considerados espaços de transformação e cidadania. Menezes (2014) aborda a premissa de “conhecer para preservar” como um importante pressuposto para transformar usuários de parques em aliados da conservação ambiental.

A categoria conservação ambiental foi indicada como um importante princípio, no qual devem ser adotadas atividades que priorizem o mínimo impacto pela atividade desenvolvimento e fomento à conservação ambiental. O turismo é uma atividade que pode causar impactos ambientais, especialmente se não for bem planejado respeitando os limites de capacidade de suporte e a fragilidade dos ecossistemas onde a atividade se desenvolve. É possível associar a conservação ambiental ao turismo, agregando princípios da sustentabilidade, educação ambiental e conservação do patrimônio natural.

Em relação a gestão de contratos entre a esfera privada e a esfera pública, também foram destacados importantes princípios. Foi abordada a necessidade de transparência nos contratos, estabelecendo assim uma relação harmônica entre as partes. E o equilíbrio financeiro, destacando que deve haver um equilíbrio econômico entre as partes, com contrapartidas equilibradas, no qual tanto o prestador quanto a UC devem ser beneficiados, e também, ser elaborado um plano de negócios adequado. Sobre a qualificação dos prestadores, foi identificado que os prestadores devem ter um *knowhow* sobre gestão financeira, sazonalidade, dinâmicas de mercado e marketing.

4.5. Construindo princípios e diretrizes para prestação de serviços de apoio à visitação

Este item apresenta uma proposta de princípios e diretrizes para subsidiar o planejamento e a gestão das parcerias para a prestação de serviços de apoio à visitação. A proposta reúne informações e temas considerados relevantes na dinâmica de prestação de serviços.

As entrevistas com os gestores dos parques estaduais geraram sete categorias temáticas de princípios que consideraram mais importantes na prestação de serviços de apoio à visitação, são eles:

- 1) Interação com a sociedade;
- 2) Transparência nos contratos;
- 3) Conservação ambiental;
- 4) Fortalecimento das unidades de conservação;
- 5) Qualidade e segurança ao visitante;
- 6) Equilíbrio financeiro;

7) Qualificação dos prestadores.

A pesquisa empírica com os gestores mostrou um resultado interessante, que corrobora na prática o que a literatura havia indicado sobre os principais aspectos ambientais e socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em áreas protegidas. Todas as respostas dos gestores puderam ser reunidas em sete grupos, que estão muito relacionados com o que foi indicado nos diversos estudos disponíveis sobre concessão em turismo em parques.

Na literatura acadêmica nacional e internacional foram verificados os principais aspectos que permeiam concessões “bem sucedidas” e considerados “melhores práticas” na prestação de serviços turísticos em parques.

Rodrigues e Godoy (2013) apontam os aspectos socioeconômicos que permeiam a discussão sobre a prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais: a) a remuneração pela prestação de serviços deve assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com particulares; b) a receita obtida com a prestação de serviços pode incrementar os recursos para a gestão dos parques nacionais; c) a gestão da visitação deve propiciar o acesso ao serviço adequado (qualidade, preços acessíveis, segurança, etc.); d) o efeito multiplicador da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais pode dinamizar a economia e favorecer o desenvolvimento socioeconômico local. E o estudo de viabilidade econômica permeia esta questão.

Além disso, Rodrigues (2009) aponta que alguns aspectos devem ser considerados no planejamento e gestão das modalidades de prestação de serviços, a saber: envergadura econômica do serviço, número total de visitantes, arrecadação bruta estimada do serviço prestado, originalidade do tipo de serviço, número total de usuários, oferta em escala regional e a participação das comunidades locais na prestação dos serviços, que devem ser a participação viabilizada na incorporação de critérios e na seleção de propostas.

Neste sentido, a delegação de serviços a particulares em parques aspira a incorporação de aspectos ambientais, econômicos e sociais, que visem a harmonia e equilíbrio entre o poder concedente e o privado, com o objetivo fim que é a satisfação do visitante, incremento de possibilidades de uso público e oferta de serviços ao visitante, em caráter opcional, a conservação ambiental e sustentabilidade financeira, para ambas as partes. Conforme observado no quadro 05.

Quadro 05. Principais aspectos ambientais e socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. Fonte: Rodrigues (2009).

Principais aspectos ambientais e socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais	
Aspectos ambientais	Aspectos socioeconômicos
<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento dos impactos dos serviços e das atividades realizadas nas UCs; • Adoção de tecnologias de mínimo impactos na cadeia produtiva do turismo. • Respeito à capacidade de suporte; • Tratamento e disposição adequada dos resíduos provenientes da visitação; • Adoção de padrões de sustentabilidade ambiental • Incentivo a adoção de condutas responsáveis por parte dos prestadores de serviços e dos visitantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de preços para os visitantes acessíveis e transparentes; • Viabilidade econômica do empreendimento/serviço prestado; • Incremento de recursos financeiros para a gestão da visitação; • Manutenção da qualidade dos serviços; • Envolvimento da população local na prestação de serviços de apoio à visitação; • Geração de alternativas de trabalho e renda

Para Braga (2013), o princípio da participação também deve nortear a instalação de concessões em parques, desde a concepção do projeto, com a realização de estudos de capacidade de carga, estudos de viabilidade econômica que contemplem aspectos sociais da comunidade do entorno ou da população residente e das expectativas dos potenciais visitantes até sua fase de execução. Na fase de execução, a participação social é fundamental para o monitoramento e deve ser conferido espaço à junto aos atores sociais envolvidos para reuniões explicativas, consultas públicas, disponibilização de ouvidoria, dentre outras formas de transparência e participação.

Para Justen Filho (2006) apud Rodrigues e Godoy (2013),

“As modalidades de delegação para a prestação de serviços são instrumentos de implementação de políticas públicas. Não são meramente mecanismos para formalizar a parceria com a iniciativa privada ou como uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. São oportunidades para a realização de valores constitucionais fundamentais, como cidadania, participação, equidade (JUSTEN FILHO (2006) APUD RODRIGUES; GODOY (2013), p.4).”

Na literatura internacional, o Banco Mundial listou “14 Características Principais de Programas de Concessão de Sucesso”⁵⁶, sendo eles:

- 1) Colocar a conservação em primeiro lugar e aceitar que algumas áreas não possuem vocação turística;
- 2) Reconhecer o valor do turismo;

⁵⁶ Tradução livre da pesquisadora.

- 3) Lutar para que o turismo seja sustentável;
- 4) Valorizar a participação da comunidade local;
- 5) Estabelecer a viabilidade de mercado desde o início do projeto;
- 6) Desenvolver a consciência de stakeholders e um sólido engajamento;
- 7) Assegurar que a concessão seja apoiada por um quadro de concessões fortalecido;
- 8) Confiar em bons planos de manejo;
- 9) Selecionar o modelo de concessão apropriado;
- 10) Empregar procedimentos claros e transparentes;
- 11) Ter contratos equilibrados;
- 12) Gerenciar efetivamente além do negócio;
- 13) Gerenciar riscos;
- 14) Avaliar continuamente o progresso e adaptar.

Wyman et al (2011) realizaram um estudo sobre concessões em parques em 22 países e identificaram 05 componentes essenciais à adoção de concessões e definidos 25 indicadores de monitoramento:

- 1) Qualificação de concessionários;
- 2) Responsabilidade jurídica;
- 3) Responsabilidade financeira;
- 4) Responsabilidade ambiental;
- 5) Responsabilidade de envolvimento de comunidades locais.

A partir da compilação de aspectos sociais, ambientais e econômicos que devem permear a prestação de serviços de apoio à visitação em parques observados nos estudos acima citados, associada os princípios listados pelos gestores de forma aberta, observa-se o cruzamento direto e semelhanças entre a fala dos gestores e a literatura observada. Ou seja, os princípios observados na literatura foram observados na pesquisa de campo com os gestores dos parques estaduais.

Dessa forma, considerando os fatores acima e as análises realizadas, foi desenhada uma proposta de princípios e diretrizes considerados essenciais para o planejamento e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a oferta de serviços de apoio à visitação nos parques estaduais do Rio de Janeiro.

4.6. Proposta de Diretrizes para o planejamento e a gestão de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro

A autorização para exploração comercial de atividades em unidades de conservação está prevista no artigo 33 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e é regulamentado pelo Decreto 4.340 de 22 de agosto de 2002. Considerando que os parques estaduais são áreas de domínio público e de uso do bem comum, para que o Estado possa conceber à terceiros o uso com cunho comercial e

voltado à prestação de serviços de apoio a visitação, algumas regulamentações e premissas devem ser adotadas utilizando como base legal de uso privativo de bem público por particular.

Para o enquadramento legal adequado, o direito administrativo traz a normatização necessária e conceitos que norteiam a aplicabilidade de instrumentos voltados à prestação de serviços de apoio à visitação em parques, tendo com base a Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Existe uma gradação de regulações no que diz respeito à delegação de serviços que venham a ser executados por particulares em matéria de outorga de consentimento ao particular pela utilização privativa de bem público, sendo a permissão e concessão de serviço público ou de uso público (DI PIETRO, 2014).

É válido reforçar que além da legislação aplicada à exploração comercial de uso ao privado em área de domínio público (Lei 8.987/1995), há outros dispositivos legais que pressupõem e normatizam tal finalidade, como a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), Lei 9.985 de 28 de julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC), Decreto Federal nº 4.340 de 22 de agosto de 2002 (Regulamentação do SNUC) e o Decreto Estadual nº 42.483 de 27 de maio de 2010 (Decreto de Uso Público em Parques Estaduais do RJ).

No entanto, a prestação de serviços de apoio à visitação por terceiros requer um detalhamento específico, que vai além das orientações básicas contidas nos dispositivos supracitados, as quais perpassam por aspectos sociais, ambientais e econômicos da unidade de conservação e seu entorno, além de dinâmicas específicas do fenômeno do turismo em espaços naturais, que almejam planejamento e atenção redobrados.

Nesse sentido, a partir de pesquisas em documentos já consagrados no âmbito nacional e internacional acerca da prestação de serviços de apoio à visitação em áreas protegidas e gestão do uso público, bem como pesquisas de opinião levantadas em uma amostra de gestores e visitantes da esfera estadual do Rio de Janeiro, foram traçados princípios e diretrizes para o planejamento e a gestão de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro, que podem servir como subsídios para nortear a etapa de planejamento para concessões, permissões, e demais parcerias em parques estaduais, quando esta potencialidade for identificada.

Para composição destas diretrizes foram utilizados como referência e inspiração os seguintes documentos:

- I. Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação, Ministério do Meio Ambiente (2006);
- II. Princípios Aplicáveis à Gestão dos Parques Nacionais e à Viabilização do Uso Público com Participação Privada, Braga (2013);
- III. Principais aspectos ambientais e socioeconômicos para prestação de serviços de apoio à visitação, Rodrigues (2009).
- IV. Introdução às Concessões em Turismo: 14 Características de Programas de Sucesso – Banco Mundial / *An Introduction to Tourism Concessions: 14 Characteristics of Successful Programs. World Bank Group, 2016.*
- V. Concessões em Turismo em Áreas Protegidas: um guia para gestores - UNDP / *Tourism Concessions in Protected Areas: Guidelines for managers. UNDP, 2014.*

- VI. Melhores Práticas para Concessões Turísticas em Áreas Protegidas: Revisões de Campo/ *Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: A Review of the Field*. Estudo realizado com 22 países, onde foram identificados 05 componentes essenciais à adoção de concessões e definidos 25 indicadores de monitoramento. Wyman, M., Barborak, J., Inamdar, N. e Steind, T. (2011).

Além disso, a partir da análise da opinião de uma amostra de gestores dos parques estaduais do Rio de Janeiro, sobre quais princípios que consideram essenciais para prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais foi possível agregar à compilação de principais aspectos da literatura analisada, o olhar e percepção de atores que vivenciam cotidianamente as realidades e desafios na gestão de parques estaduais, delineando assim, uma proposta adaptada à realidade do sistema estadual do Rio de Janeiro.

O documento se destina à parques estaduais do RJ, em razão da base da construção do documento ter sido orientada a partir do contexto e das informações da esfera estadual do Rio de Janeiro. No entanto, o documento pode aportar reflexões interessantes para se pensar a consolidação dos serviços de apoio ao turismo no sistema de unidades de conservação como um todo, em outras esferas de governo e locais.

Todas as formas e mecanismos que venham a fortalecer os processos de gestão de áreas protegidas e estejam ao alcance dos gestores, devem ser utilizados com o objetivo de atingir a efetividade de gestão das unidades de conservação, considerando suas especificidades, características físicas, relações culturais e sociais e a dinâmica da visitação.

Conforme destacado anteriormente, o turismo é visto por alguns especialistas e gestores como uma alternativa financeira viável para implantação de áreas protegidas, a partir de parcerias com a iniciativa privada para viabilização de serviços de apoio à visitação, possibilitando impulsionar medidas que visem à conservação e proteção dos espaços protegidos. No entanto, sem um planejamento adequado ou boas práticas locais, as concessões de turismo podem levar a impactos ambientais e culturais nas áreas protegidas e seu entorno. (WYMAN ET AL, 2011).

Dessa forma, visando traçar pressupostos mínimos que devem fazer parte de qualquer tipo de parceria e arranjos institucionais entre particulares e as unidades de conservação, desde micro e pequenos prestadores de base comunitária à grandes empresários, foram desenhadas diretrizes e princípios para prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais, os quais poderão servir como antecedentes ao planejamento e à incorporação das formas de parcerias com a iniciativa privada na gestão do uso público das unidades de conservação. Esta é a proposta de um documento orientador ao órgão gestor de unidades de conservação estaduais para estabelecimento de parcerias privadas, onde tais diretrizes foram delineadas buscando atender a qualidade da visita do visitante, promover a sustentabilidade econômica e a conservação ambiental.

Portanto, as diretrizes apresentadas destinam-se:

- Aos gestores, de forma a auxiliar a fase de planejamento das parcerias em unidades de conservação;

- Aos prestadores de serviço, na medida em que os princípios são essenciais a execução de qualquer tipo de atividade comercial no espaço público e devem norteá-los quanto à prestação das atividades;
- Ao meio acadêmico, no sentido de entender as necessidades diversas e propor alternativas;
- À todos os outros atores sociais (parceiros, conselheiros, comunidades, etc), envolvidos direta e indiretamente na gestão da unidade de conservação, na figura de “aliados” ao monitoramento e fiscalização de contratos;
- À sociedade em geral e visitantes, que devem ter conhecimento de seus direitos e deveres, afinal eles são público alvo de toda a discussão em tela, e precisam saber os limites e orientações ao “consumo” da visita, considerando a fragilidade e importância da sociobiodiversidade abrigada nas áreas protegidas.

O conjunto de princípios e diretrizes construído para planejamento e a gestão de serviços de apoio à visitação em parques estaduais do Rio de Janeiro são:

1. Promover a conservação da natureza e a sustentabilidade no turismo

Por que isso é importante?

As unidades de conservação são criadas com os objetivos de preservação da natureza e de promoção da utilização sustentável dos bens naturais. Desta forma, qualquer atividade realizada nestas áreas deve incorporar princípios para minimizar e prevenir impactos danosos à qualidade ambiental local. Este é um princípio primordial que traduz o objetivo de criação das unidades de conservação.

Milhões de pessoas visitam áreas protegidas anualmente em todo o mundo na busca de contato com a natureza, lazer e oportunidades recreativas. O turismo deve ser visto como uma oportunidade de aproximar cidadãos do meio ambiente e uma forma de sensibilizar as pessoas sobre a importância da natureza, seu papel na manutenção da biodiversidade e princípios para a sustentabilidade e educação ambiental.

➤ DIRETRIZES:

- ✓ Observar e respeitar os objetivos das categorias de manejo de unidades de conservação;
- ✓ Observar e respeitar as diretrizes e o zoneamento estabelecidos no plano de manejo das unidades de conservação;
- ✓ Respeitar ecossistemas, zelar pela diversidade biológica e evitar a visitação em áreas frágeis e com espécies ameaçadas de extinção;
- ✓ Adotar diferentes técnicas de manejo e instrumentos de monitoramento da visitação como capacidade de suporte, campanhas de mínimo impacto;

- ✓ Assegurar que os prestadores de serviços tenham o compromisso de promover os objetivos e funções das unidades de conservação em suas atividades e produtos comercializados;
- ✓ Respeitar os limites de capacidade de suporte das áreas diretas e de influência onde a prestação do serviço se desenvolve;
- ✓ Realizar a gestão ambiental de resíduos produzidos a partir das atividades realizadas.

2. Promover e fortalecer a inserção das comunidades locais e dos empreendimentos de base comunitária

Por que isso é importante?

As comunidades locais que vivem no interior ou no entorno de unidades de conservação atuam de maneira decisiva na dinâmica de conservação dos bens naturais por meio do valor social agregado à estes espaços em razão dos processos culturais e históricos ali estabelecidos.

A participação das comunidades locais no desenvolvimento do turismo pode ocorrer de diversas formas, como os empreendedores diretos, em consórcio com outros parceiros ou atuando de forma direta em empreendimentos. Algumas iniciativas relacionadas ao turismo de base comunitária, cooperativismo e autogestão, apontam caminhos alternativos para fortalecer as capacidades locais no que tange à autonomia, qualificação e formalização dos empreendimentos de base local.

Além disso, é de suma importância a participação efetiva dos movimentos sociais locais em espaços de debate e decisão, como os conselhos consultivos, organização em associações ou ONGs ou outra instituição que os represente, tal perspectiva cria vias para o aumento do empoderamento das comunidades locais.

➤ DIRETRIZES:

- ✓ Buscar instrumentos que fortaleçam a prestação de serviços liderada por empreendimentos locais e de base comunitária;
- ✓ Buscar, prioritariamente, parceiros e possibilidades para delegação de serviços de apoio à visitação à privados no entorno das unidades de conservação;
- ✓ Incorporar mecanismos que estimulem a inclusão social, como a geração de trabalho qualificado associado ao turismo;
- ✓ Fomentar iniciativas que viabilizem a capacitação de empreendimentos comunitários, empreendedorismo e qualificação técnica;
- ✓ Identificar e compreender a vocação e a oferta de serviços e atividades na localidade como forma de fortalecer as iniciativas locais;
- ✓ Estipular em contratos com porcentagem mínima de contratação de pessoas da comunidade, serviços ou seus produtos, quando contratados por outros concessionários.
- ✓ Solicitar aos parceiros que apresentem um plano de inserção profissional das comunidades de entorno, valorizando as habilidades e vocação locais.

3. Valorizar a experiência do visitante

Por que isso é importante?

O reflexo das relações entre o visitante e a natureza possibilita ganhos para conservação, viabilizando um dos caminhos para a adoção de padrões de sustentabilidade e a conservação da biodiversidade, já que sob condições adequadas, envolvendo a sensibilização e educação ambiental, as unidades de conservação podem ser consideradas espaços de transformação e do exercício da cidadania para os visitantes.

Os visitantes de áreas naturais são potenciais agentes de mudança de hábitos e comportamentos na sociedade e são uma das razões principais para o planejamento ambiental da gestão do uso público em unidades de conservação, uma vez que o turismo é um processo social relevante e que deve ser estimulado baseado nos princípios da sustentabilidade.

O visitante pode influenciar diretamente em toda a dinâmica da cadeia produtiva do turismo, na conservação ambiental, nas relações sociais e nos desdobramentos econômicos gerados a partir da visitação. O visitante hoje é o principal comunicador e difusor na divulgação de parques estaduais, portanto, atingindo sua satisfação, ele poderá voltar mais vezes e indicar a visita para mais pessoas. Ele possui expectativas, desejos e experiências que devem ser consideradas no planejamento e gestão do uso público em unidades de conservação.

➤ **DIRETRIZES:**

- ✓ Promover as estruturas de visitação considerando as múltiplas formas de organização da visitação e perfil de visitantes, tais como visitação individual, em grupos, em famílias, diversidade de faixa etária, segmentações e necessidades especiais.
- ✓ Considerar diferentes formas de acesso, de transporte, de renda e de nacionalidades.
- ✓ Desenvolver estruturas e possibilidades para uma visita segura e com qualidade.
- ✓ Promover o bem-estar e criar mecanismos para que os objetivos da visita sejam atendidos.
- ✓ Oferecer oportunidades de interpretação ambiental do ambiente visitado, estimulando a educação ambiental e importância da conservação.
- ✓ Compreender a demanda dos visitantes a partir de pesquisas de perfil de visitantes, avaliação de estruturas, necessidades, anseios e expectativas.
- ✓ Oferecer o serviço adequado, com preços justos e de qualidade, em caráter opcional.

- ✓ Satisfazer as expectativas dos visitantes no que diz respeito à qualidade e variedade das experiências, segurança e necessidade de conhecimento.

4. Fortalecer instâncias participativas, instrumentos de gestão e as partes interessadas da UC

Por que isso é importante?

As parcerias com a iniciativa privada e possibilidades de prestação de serviços de apoio à visitação devem estar previstas no plano de manejo da unidade e demais documentos de planejamento da UC. O fortalecimento de parcerias deve ser estimulado para além dos contratos, entendendo que a dinâmica da gestão de um parque possui inúmeros fatores, atores e instâncias, que articulados, promovem e apoiam iniciativas para gestão das atividades da UC.

É importante que haja um engajamento e envolvimento entre os atores que fazem parte da rede de influências e relações com as unidades de conservação. Parcerias eficazes são construídas com confiança, entendimento entre diversas partes interessadas e demais atores. O processo de parceria deve identificar e envolver todos os atores envolvidos desde seu início para compreender os anseios, preocupações e expectativas, trabalhando conjuntamente na garantia do sucesso de um projeto.

➤ DIRETRIZES:

- ✓ Fortalecer a participação junto ao conselho gestor sobre as possibilidades e necessidades de parcerias;
- ✓ Discutir junto ao conselho as possibilidades e anseios de pessoas locais como potenciais parceiros;
- ✓ Estipular no plano de manejo questões envolvendo parcerias e diretrizes em conformidade com as características de cada UC;
- ✓ Envolver e participar o conselho consultivo na fiscalização e acompanhamento de contratos;
- ✓ Ampliar parcerias para além do prestador e órgão gestor, envolver a comunidade, associações, trade turístico, academia para a formação de uma rede.

5. Selecionar o modelo apropriado

Por que isso é importante?

A compreensão sobre as diferentes modalidades de prestação de serviços e de suas respectivas características importa para planejar a gestão da visitação num determinado parque. Devem ser considerados aspectos como: envergadura econômica do serviço e/ou empreendimento, número total de usuários, arrecadação bruta estimada do serviço prestado, originalidade do tipo de serviço na área, oferta do serviço em escala regional (RODRIGUES, 2009).

O modelo mais apropriado deve ser selecionado para o contexto da unidade de conservação considerando suas especificidades e características, e dependerá também dos objetivos de gestão dos parques, do nível de risco e do quadro legal. É essencial o conhecimento do contexto local e das características de oferta e demanda para se definir o melhor arranjo da parceria.

Os modelos mais usuais são concessões, permissões ou autorizações e podem variar de acordo com o nível de controle e responsabilidade, transferência de risco, participação nos lucros, participação comunitária, etc. Escolher o modelo de parceria apropriado ajudará a garantir um processo exitoso e irá aumentar os benefícios socioeconômicos esperados do turismo.

➤ DIRETRIZES

- ✓ Conhecer as expectativas e necessidades dos visitantes a partir de pesquisas de perfil de visitantes;
- ✓ Identificar a vocação turística dos parques, a segmentação turística e o fluxo de visitantes ali existente;
- ✓ Identificar os anseios e olhares sobre a prestação de serviços pela perspectiva dos atores sociais envolvidos e ouvido o conselho da UC;
- ✓ Apresentar as propostas para as instâncias pertinentes como conselho gestor e câmaras temáticas ou técnicas;
- ✓ Incluir a generalidade, permanência, eficiência, modicidade e cortesia como características de um serviço adequado;
- ✓ Fortalecer o turismo de base comunitária a partir de micro e pequenos empreendedores;
- ✓ Identificar a demanda de prestadores de serviços existente.

6. Primar pela qualidade do produto concedido

Por que isso é importante?

Qualidade é uma das condições essenciais para o desempenho da parceria, já que envolve diretamente questões de bem-estar e segurança oferecida ao visitante. A qualidade distingue, de forma positiva, um profissional ou uma empresa dos demais e que agregam valor ao seu trabalho.

O desempenho de uma concessão vai depender, fundamentalmente, do nível da qualidade dos seus serviços no sentido de satisfazer a exigência do seu público. E isso somente será possível a partir de um bom nível de desempenho das pessoas responsáveis por esses serviços e também pela qualidade na seleção das concessionárias, pois envolve, a satisfação das exigências e expectativas técnicas de quem presta o serviço e das outras com quem se relaciona.

Além disso, um serviço de qualidade atende (ou supera) as expectativas dos visitantes, fazendo com que este turista retorne aos parques e recomende à outras pessoas.

➤ DIRETRIZES:

- ✓ Assegurar que as parcerias tenham capacidade técnica necessária para oferta do serviço ou produto em questão;
- ✓ Prover a segurança do visitante: segurança “física” em atividades de aventura (ABNT e ABETA) e segurança alimentar para serviços de alimentação;
- ✓ Promover a satisfação do visitante e realizar pesquisas de satisfação e avaliação;
- ✓ Promover a adoção de padrões éticos e de qualidade compatíveis com a prestação de serviços em área pública.

7. Considerar os fatores associados ao equilíbrio econômico

Por que isso é importante?

A viabilidade econômica de um contrato ou parceria requer a observação de fatores de mercado, mas também de aspectos relacionados ao acesso e à diversidade de oportunidades no âmbito da visitação de um parque. A rentabilidade e sustentabilidade de uma concessão são permeadas pelas relações de oferta e demanda, dessa forma, o gerenciamento deve considerar o equilíbrio financeiro, a qualidade do serviço oferecido e a satisfação do visitante.

É necessário equilibrar prestação de serviços com as contrapartidas. Muitas vezes essa é uma tarefa difícil, mas que deve ser continuamente perseguida. Os lucros com o serviço prestado devem estar equilibrados com o retorno das concessionárias para o parque e para a sociedade. Essas contrapartidas podem ser de diversas ordens, como: encargos diretos, compra de materiais, contratação de pessoal para apoiar as atividades de gestão, lançamento de campanhas, programa de educação ambiental etc.

➤ **DIRETRIZES**

- ✓ Desenvolver estudos de viabilidade econômica para o prognóstico das relações de oferta e demanda do serviço prestado;
- ✓ Desenvolver um plano de negócios robusto e balizado no tempo do contrato, e no fluxo de visitantes;
- ✓ Delinear o projeto de concessão de forma que os benefícios econômicos sejam equilibrados para a esfera pública e para a esfera privada;
- ✓ Prospectar os serviços oferecidos com preços acessíveis aos visitantes;
- ✓ Dotar de proporcionalidade o tipo e tamanho da concessão com os encargos fornecidos aos parques.

8. Transparência na gestão de contratos e monitoramento de atividades e serviços prestados

Por que isso é importante?

O monitoramento e a avaliação envolvem o aprendizado da experiência, a adaptação às condições em mudança, a atualização de práticas e até, quando necessário, a implementação de novas práticas.

O monitoramento é essencial para o acompanhamento do desempenho de uma concessão, dos serviços oferecidos, qualidade prestada, execução dos itens previstos em contrato e até mesmo os impactos causados. Em longo prazo, o monitoramento fornece as partes envolvidas na parceria, melhores meios para aprender com experiências passadas, melhorar a prestação de serviços, planejar e alocar recursos e demonstrar resultados às principais partes interessadas.

Um programa de monitoramento e avaliação ajuda a responder questões para verificar se a concessão teve sucesso e o que pode ser melhorado nas próximas vezes. Boas concessões são eficazes porque quase sempre modificam ou atualizam suas abordagens ou sistemas.

➤ **DIRETRIZES:**

- ✓ Monitorar o desempenho das parcerias, considerando os efeitos ambientais e socioeconômicos;
- ✓ Divulgar amplamente os resultados obtidos com o monitoramento das parcerias;
- ✓ Acompanhar o desempenho da concessionária para cumprir suas obrigações contratuais;
- ✓ Fornecer subsídios para garantias de execução do contrato;
- ✓ Seguir procedimentos e contratos claros para gestão de empreendimentos, serviços e oferta de produtos.

9. Fortalecimento Institucional da UC

Por que isso é importante?

As parcerias para a prestação de serviços de apoio à visitação podem estimular o processo de implantação de parques e sua divulgação nos municípios onde a UC está inserida, bem como, para visitantes potenciais no âmbito estadual, nacional e até mesmo internacional.

É importante fortalecer a imagem do parque como área protegida, através de ações de divulgação e implantação fazendo com que o parque e suas funções sejam mais conhecidos pela sociedade.

A divulgação de atividades e boas práticas nos parques poderão remeter uma imagem favorável e fortalecida do órgão gestor e esse fortalecimento institucional é importante para que a sociedade reconheça o seu valor, concordando e estimulando com que novos investimentos sejam realizados, tanto do setor público quanto do privado, pois reconhece a sua importância e os resultados que um sistema organizado de unidades de conservação traz para a sociedade.

➤ **DIRETRIZES**

- ✓ Fortalecer a gestão do parque, a imagem, a identidade visual, produtos comercializados trazem a marca do parque;
- ✓ Criar vias para a valorização do patrimônio natural da UC;
- ✓ Dispor de aspectos visuais que consolidem a identidade visual da UC;
- ✓ Internalizar princípios e perspectivas referentes à gestão da UC, entendendo sua importância e papel para sociedade;
- ✓ Compreender que o parceiro privado é parte da gestão do uso público da UC;
- ✓ Valorizar os serviços ambientais fornecidos pela UC e desvincular a questão mercadológica a partir do turismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho a visitação é considerada um instrumento que pode fortalecer a implementação de parques estaduais. Os parques não são e não devem mais ser vistos como espaços fechados sem a presença de visitantes e sim como um espaço público integrado com a sociedade, aberto ao uso público da população, mas passível de cuidados e ações planejadas e pensadas com vistas ao fortalecimento do turismo sustentável e conservação da biodiversidade.

O pertencimento à natureza, estreitamento de laços afetivos e sensibilização da sociedade para proteção da natureza devem ser estimulados, e atualmente essa relação se materializa principalmente através do uso público em áreas protegidas, espaço no qual se concretiza o momento de aproximação entre a sociedade e natureza e são geradas possibilidades de interpretação e educação ambiental.

No entanto, observou-se um cenário crítico a cerca da redução investimentos públicos para a pasta ambiental, em especial, os destinados à implantação de unidades de conservação. Ter conhecimento das principais dificuldades para implementação e manutenção do SNUC, e especificamente dos parques, representa o primeiro passo para poder superá-las (BRAGA, 2013).

Outro cenário que almeja cuidados, identificado durante a pesquisa, é a inexistência de alguns serviços de apoio à visitação ofertados pelos parques e que poderiam agregar qualidade à visita, como alimentação, hospedagem, transporte e venda de produtos associados aos parques. Por outro lado, foi identificada a existência de prestadores de serviços de apoio à visitação sem vínculo jurídico com a gestão das UCs, atuando nos parques estaduais, em sua maioria na área de oferta de passeios, guiamento e atividades de aventura.

Observou-se dessa forma, que o Estado do Rio de Janeiro possui lacunas e oportunidades voltadas à prestação de serviços de apoio à visitação em parques estaduais, as quais podem ser viabilizadas a partir de parcerias com a iniciativa privada, fazendo uso de instrumentos jurídicos compatíveis à esta relação.

É importante elucidar que o fomento à aproximação com a iniciativa privada não deve ser estimulado visando estritamente a questão financeira, as modalidades de delegação de serviços de apoio à visitação a terceiros não podem ser considerados a “tábua de salvação” para o apoio ao financiamento de parques estaduais, mas são consideradas, oportunidades para oferta de serviços inexistentes e que podem melhorar as atuais estruturas dos parques.

Ressalta-se também, que todas as unidades de conservação possuem características próprias e especificidades, portanto não há um modelo genérico e de sucesso garantido que se aplique a todas as categorias, existindo ainda, unidades de conservação que não são compatíveis com turismo ou não possuem viabilidade para implantação de atividades comerciais turísticas.

Defende-se neste trabalho que as parcerias podem se constituir em uma alternativa viável para a promoção de serviços de apoio à visitação com qualidade e em bases sustentáveis. Contudo, é importante considerar que nem todas as atividades e perfis de

visitantes requerem a contratação de serviços. Ou seja, o visitante deve ter o direito de escolher a contratação ou não de um determinado serviço, mas reforça-se a importância da formação de uma estrutura de visitação robusta, segura, diversificada, e em consonância com os objetivos de manejo e conservação de cada área. Neste sentido, a possibilidade de usufruir dos atrativos naturais e trilhas dos parques em caráter gratuito e da experiência gerada pelo contato com a natureza devem continuar existindo, independente das parcerias privadas concebidas.

No caso dos parques estaduais do Rio de Janeiro, constatou-se na pesquisa que a existência de diversas atividades comerciais desenvolvidas no interior dos parques, portanto este não é um movimento completamente “novo” para os parques estaduais, pois já existe parcialmente e é prestado por particulares de maneira informal. O que não existe é a organização, ordenamento e a regulação jurídica no uso privado do espaço público. Há, portanto, uma apropriação consolidada do espaço público praticada pelos prestadores de maneira livre.

No entanto, acredita-se que tais serviços devem existir, e que inclusive, a prestação de serviços feita por particulares do entorno dos parques deve ser estimulada, especialmente envolvendo a participação de empreendedores do entorno e empreendimentos de base comunitária. A prestação de serviços de apoio à visitação realizada por particulares do entorno dos parques é um cenário promissor e satisfatório, uma vez que é induzido o desenvolvimento local e geração de emprego e renda a partir da visitação diretamente para os municípios onde os parques estão inseridos.

O que se propõe é que sejam verificados os arranjos institucionais cabíveis para a regulamentação de atividades de apoio à visitação em parques estaduais, que configurem a maneira adequada para este tipo de relação. Os desdobramentos de uma relação adequada entre a esfera privada e a esfera pública pode se traduzir em mais segurança ao visitante, como: segurança das atividades de aventura, segurança de acidentes e segurança pública, a qualidade do serviço oferecido, segurança na qualidade de alimentos etc. E, além disso, devem ser consideradas também a legalidade, a livre concorrência e a oportunidade igualitária de participação aos particulares interessados em prestar os serviços. É considerado importante que as atividades comerciais executadas no espaço público sejam reguladas e aplicados os trâmites corretos e adequados à esta delegação.

Esta relação adequada permite que o Estado, na figura de gestor de espaços protegidos, possa estabelecer um controle de qualidade e critérios de segurança em serviços oferecidos aos visitantes, uma vez que esta também é uma responsabilidade do Estado.

Reitera-se que o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada ser satisfatório, deve ser cuidadosamente planejado e as etapas processuais seguidas em todas as suas instâncias, garantindo assim, um bom engajamento e transparência entre partes, como também redução de riscos e problemas futuros.

Dessa forma, a partir da pesquisa realizada com gestores e análise de publicações nacionais e internacionais relacionadas ao tema, recomenda-se que: i) sejam observadas as diretrizes e os documentos de planejamento da UC, ii) seja considerado o posicionamento do conselho consultivo da UC, partilhadas informações, discutidas possibilidades, prós e contras

e dialogadas as contraprestações; iii) que sejam desenvolvidos estudos de viabilidade econômica para o desenvolvimento de propostas, iv) que na existência de áreas privadas em áreas de intensa visitação ou potencial turístico identificado, sejam priorizadas para regularização fundiária, e v) que seja considerado o contexto e a vocação dos empreendimentos locais com o objetivo de fortalecer a inserção socioeconômica das populações locais.

Nesse processo de parcerias, é imperativo o fortalecimento da estrutura de regulação e monitoramento do Estado, na figura dos servidores públicos, para que o Estado tenha total domínio, capacitação e gerenciamento das parcerias estabelecidas, considerando que contratos bem feitos, geridos e fiscalizados minimizam os riscos e problemas futuros.

Acredita-se que o fortalecimento de negócios de micro, pequeno e médio porte, aproveitando especialmente empreendedores do entorno dos parques, é a via mais apropriada à realidade dos parques estaduais do Rio de Janeiro. Acredita-se que a normatização de negócios já existentes e promoção de negócios futuros, poderia contribuir significativamente para o desenvolvimento local, geração de renda direta à moradores do entorno dos parques, parcerias mais fortalecidas entre o parque e seu entorno, além de geração de contraprestações positivas aos parques, o que aumentaria significativamente a efetividade de gestão e desenvolvimento de ações necessárias.

Ademais, considerando a premissa de que as unidades de conservação são espaços não formais para conscientização e educação ambiental da sociedade, é importante destacar que o aumento do número de visitantes é considerado positivo para conservação ambiental quando dotados princípios de sustentabilidade, educação ambiental e respeito aos limites de capacidade de suporte. Aumentar o número de visitantes em parques, de maneira ordenada, distribuída e diversificada, estimula o desenvolvimento de um modelo de turismo pautado por indicadores de sustentabilidade.

No âmbito da discussão de uso privado de bem público, diferentemente do espaço público no perímetro urbano, as unidades de conservação possuem uma característica diferenciada das demais tipologias de bem público, uma vez que são espaços que abrigam o patrimônio natural brasileiro e a rica diversidade biológica, fornecedora de essenciais serviços ambientais à sociedade. Além disso, diferencia-se também pela sua garantia jurídica, prevista em lei como um bem de uso comum do povo.

Neste sentido, o que se espera das parcerias privadas para prestação de serviços de apoio à visitação em parques é a promoção da conservação ambiental, redução de impactos promovidos pela visitação, aproximação de cidadãos e a diversificação da oferta de serviços destinados aos visitantes, com qualidade e segurança, buscando a participação social, transparência entre as partes e equilíbrio de contrapartidas. Estes foram considerados no presente trabalho como medidas essenciais ao estabelecimento destas parcerias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, M.A.R. **Unidades de conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial.** Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.

BENSUSAN, N. 2006. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

BORDA, O. F. **Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado do papel da ciência na participação popular.** In: BRANDÃO, C. R. (Org.). Pesquisa Participante. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BRAGA, A. S.. **Financiamento do estado e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: Sustentabilidade econômica do sistema nacional de unidades de conservação.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013.

BRAGA, Alice Serpa. **Parques nacionais: participação privada na viabilização do uso público.** 1ª ed. Curitiba: CRV, 2013

BRAGA, Alice Serpa. **Viabilização do Uso Público de Parques Nacionais e a Disponibilização por Particulares de Serviços de Apoio a Visitação.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília. 2013

BRASIL, 1967a. Lei nº5197 de 03/01/1967 que dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15197.htm.> Acesso em: 10 de junho de 2013.

BRASIL, 1967b. Decreto-Lei nº289 de 28/02/1967 que cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/del/del289.htm.> Acesso em: 02 de junho de 2013.

BRASIL. 1979. Decreto nº 84.017 de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em novembro de 2015.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em julho de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 1.713 de 14 de junho de 1937.** Cria o Parque Nacional do Itatiaia, 1937.

BRASIL. **Decreto nº 6.869 de 14 de maio de 2009.** Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental.

BRASIL. **Lei n.º. 9.985, de 18 de julho de 2000,** institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 200

BRASIL. Decreto nº 4340 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.

BRASIL. **Lei nº 4771 de 15 de setembro 1965**, institui o novo Código Florestal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm> Acesso em 10/07/2013. Brasília, 1965. Acesso em: 15 de junho de 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Ecoturismo: orientações básicas**. Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Segmentação. 2 ed – Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diagnóstico da Visitação em Parques Nacionais e Estaduais**. Diretoria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas. Brasília, 2006.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para Visitação em Unidade de Conservação**. Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Áreas Protegidas. Brasília, 2006.

BRASIL. **Número de visitantes em Unidades de Conservação cresce 320% em 10 anos**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2016/02/numero-de-visitantes-em-unidades-de-conservacao-cresce-320-em-10-anos>>. Acesso em 02 de setembro de 2016.

BRESSER PEREIRA, E. S. B. **A equação econômico-financeira da concessão de serviço público e o momento de sua formação**. R. CEJ, Brasília, n. 23, p. 31-33, out./dez. 2003

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRITO. M. C. W. **Unidades de Conservação: Intenções e Resultados**. São Paulo. FAPESP: Ed. Annablume, 2000.

DAVENPORT, L.; RAO, M. **A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro**. In: TERBORGH, J. et., al. (Orgs.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 52- 73, 2002.

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

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

DIEGUES, A. C. S. **Populações Tradicionais em Unidades de Conservação: O Mito Moderno da Natureza Intocada**. Núcleo de Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas do Brasil. Série — Documentos e Relatórios de Pesquisa, nº 1, São Paulo. 1993.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; OLIVEIRA, D. **Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil**. In: GANEM, R. S. (org.). Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

ESTADÃO. **Orçamento de Parques e Reservas será menor que 2010**. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-de-parques-e-reservas-sera-menor-que-em-2010,1554983>>. Acesso em 02 de setembro 2016.

FONTOURA, L. M. **Uso público e conservação da biodiversidade em parques nacionais do Brasil e Estados Unidos**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFFRJ/ PPGCAF, 2014.

FRANCO, J. L. A. **O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade**. História (São Paulo) v.32, n.2, p. 21-48, jul./dez. 2013.

FRANCO, J. L. A. **Turismo e áreas protegidas, uma perspectiva histórica**. O ECO. Disponível em <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/25595-turismo-e-areas-protegidas-uma-perspectiva-historica/>> Acesso em setembro de 2016.

FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE (FUNBIO). **Manual Operacional do Instrumento Financeiro de Compensação Ambiental – IFCA (INEA) / Erika Polverari Farias – Unidade Gestão de Programas do Funbio (coord.)**. – Rio de Janeiro: Funbio, 2013.

FUNBIO. **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Leonardo Geluda et al – Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

FUNBIO. Termo de Referência 20120301103620126. Disponível em: <<http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2012/06/TdR-n%C2%BA-20120301103620126.pdf>>. Acesso em março de 2016.

FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 03/2015. Disponível em:<<http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-de-comunicacao-e-engajamento/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 01/2015. Disponível em:<<http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-tecnico-operacional/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 02/2015. Disponível em:<<http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-economico-e-integrador/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

FUNBIO. Compras e contratações. Termo de Referência 04/2015. Disponível em:<<http://www.funbio.org.br/chamada-para-manifestacao-de-interesse-de-empresas-para-elaboracao-de-modelagem-de-parceria-publico-privada-ppp-no-parque-estadual-da-ilha-grande-no-ambito-dos-servicos-juridicos/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

FUNBIO. Fundo da Mata Atlântica. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/fma/>>. Acesso em novembro de 2016.

FUNBIO. Notícias. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/nova-fase-do-fmarj-entra-em-vigor-e-tem-o-funbio-como-gestor-operacional-ate-2021/>> Acesso em novembro de 2016.

FUNBIO. Perguntas frequentes sobre o Fundo da Mata Atlântica. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-fundo-da-mata-atlantica-2/>>. Acesso em setembro de 2016.

FUNBIO. Perguntas frequentes sobre o Fundo da Mata Atlântica. Disponível em: < <http://www.funbio.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-fundo-da-mata-atlantica-2/>>. Acesso em setembro de 2016.

FUNBIO. Termo de Referência 20140926174937177. Disponível em: <http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2014/10/TDR_20140926174937177.pdf >. Acesso em março de 2016.

GELUDA, L.; SERRÃO, M.; MUCCILLO, L. sem data. **Títulos Fundiários: uma ideia para tratar do passivo fundiário das unidades de conservação.** Instituto SEMEIA. Disponível em: <<http://www.semeia.org.br/index.php/sobre-o-semeia/item/183-%E2%80%9Ct%C3%ADtulos-fundi%C3%A1rios%E2%80%9D-uma-ideia-para-tratar-do-passivo-fundi%C3%A1rio-das-unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-por-leonardo-geluda-manoel-serr%C3%A3o-luiza-muccillo>>. Acesso em novembro de 2016.

GELUDA, L. **Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Agricultura e Sociedade. UFRRJ, Rio de Janeiro. 2010.

GODOY, L.; LEUZINGER, M. **O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências.** Revista de informação legislativa: v. 52, n. 206, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/512457>

GOVERNO DO ESTADO. **Parceira Ilha Grande.** Disponível em: < <http://www.ilhagrandeparatodos.rj.gov.br>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

IBAMA / GTZ. **Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação.** Documento elaborado por Rocktaeschel, Benita M. M. Brasília: 1999.

ICMBIO. **Concessão de serviços do Complexo das Paineiras revitaliza parque da Tijuca.** Disponível em < <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/2568-concessao-do-complexo-das-paineiras-revitaliza-parque-da-tijuca>>. Acesso em novembro de 2016.

ICMBIO. **Dados de visitação 2007 – 2015.** Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/Dados_de_visita%C3%A7%C3%A3o_ICMBio-2007-2015.pdf>. Acesso em setembro de 2016.

ICMBIO. Portaria nº 08 de 05 de fevereiro de 2014. Disponível em: < http://www.lex.com.br/legis_25269872_PORTARIA_N_8_DE_5_DE_FEVEREIRO_DE_2014.aspx > . Acesso em junho de 2016.

ICMBIO. Portaria nº 24 de 14 de abril de 2016. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_Portaria_24_de_14_de_abril_de_2016.pdf >. Acesso em junho de 2016.

ILHA, A. **Os verdadeiros guardiões da floresta.** O ECO. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28862-os-verdadeiros-guardioes-das-florestas/>>. Acesso em setembro de 2016.

ILHA, A. **Visitação é essencial nos parques estaduais do Rio de Janeiro.** O ECO. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28375-visitacao-e-essencial-nos-parques-estaduais-do-rio-de-janeiro/>> Acesso em setembro de 2016.

ILHA, A.; ALBUQUERQUE, D. P. **O Fundo da Mata Atlântica do Rio De Janeiro.** Congresso Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde0/~edisp/inea0014698.pdf>> Rio Grande do Norte, RN, 2012.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). **Câmara de Compensação Ambiental.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=230788>>. Acesso em 25 de março de 2016.

INEA. **Diagnóstico do uso público nas unidades de conservação estaduais do rio de janeiro.** Diretoria de biodiversidade e áreas protegidas. Gerência de unidades de conservação de proteção integral. Execução: Instituto Terra de Proteção Ambiental – ITPA, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

INEA. **Manual para confecção de placas para unidades de conservação.** Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdcy/~edisp/inea0072157.pdf>>. Acesso em setembro de 2016.

INEA. **Decreto N° 42.483 de 27 de maio de 2012. Estabelece diretrizes para o Uso Público nos Parques Estaduais administrados pelo INEA.** INEA. Rio de Janeiro, 2010.

IRVING, M. A.; MATOS, K. **Gestão de parques nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas protegidas.** Floresta e Ambiente, Vol. 13, No 2, 2006.

IRVING, M. A.; GIULIANI, G.M.; LOUREIRO, C.F.B. **Natureza e Sociedade: Desmistificando mitos para a gestão de áreas protegidas.** In: IRVING, M. A.; GIULIANI, G.M.; LOUREIRO, C.F.B. (org.) Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas práticas para a gestão. São Carlos: RIMA, 2008.

IRVING, M. SANSOLO, D. MELO, G. BURSTYN, I. SANCHO, A. BRIOTO, J. P. **O Jogo SIMPARC para a gestão da biodiversidade em Parques.** IV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Brasília – DF, 2008.

KINKER, S. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais.** Editora Papirus. Campinas, 2002.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e Cultura: direito ao ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais.** Tese de Doutorado. CDS/ UNB. Brasília, 2007.

LORENZETTO, A. LINDOSO, G. S. ROSA, C. R. TAMBELLINI, M. T. PINTO, L. A. MARQUES, E. M. MARTINS, D. B. F., MORAES, A. **Fortalecimento do Uso Público no Estado do Rio De Janeiro: concepção e ação em unidades de conservação estaduais.** III Congresso de Natureza, Turismo e Sustentabilidade. Bonito, 2013.

MATTAR, N. F. **Pesquisa de Marketing.** 3ª ed. São Paulo - SP: Atlas. 2001

McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do Movimento Ambientalista.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MEDEIROS, R.; SIMAS, G. **Evolução e implementação dos planos de manejo em parques nacionais no estado do Rio de Janeiro.** Rev. Árvore vol.35 no.2 Viçosa, 2011.

MEDEIROS, R. J. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil.** Revista Ambiente & Sociedade, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006.

MEDEIROS, R. J. **A Proteção da Natureza: das Estratégias Internacionais e Nacionais às demandas Locais.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PPG/ UFRJ, 2003.

MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F.; PAVESE, H.B.; ARAÚJO, F.F.S. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo.** Brasília: UNEP- WCMC, 44p, 2011.

MEDEIROS, R; IRVING, M; GARAY, I. **A proteção da natureza no Brasil: Evolução e conflitos de um modelo em construção.** Revista de Desenvolvimento Econômico. – V. 9, 2004.

MENDONÇA, T.C.M.; FONTOURA, L.M. **Meu lugar virou reserva biológica e paraíso para turistas: restrições, conflitos e possibilidades.** Anais do V Encontro Nacional da Anppas, Florianópolis, 2010.

MENEZES, P. C. **Conhecer para preservar: transformando usuários em aliados.** Revista O Eco. Disponível em: < <http://www.oeco.org.br/pedro-da-cunha-e-menezes/28088-conhecer-para-conservar-transformando-usuarios-em-aliados-parte-2>>. Acesso em: 11/11/15.

MILANO, M. S. **Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça.** In: Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000.

MORAES, E. A. **Encontro na Floresta: interpretando o ecoturismo sob a ótica local na Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema (Acre-Brasil).** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/ EICOS, 2009.

MOTTA, R. S. **Economia Ambiental.** Rio de Janeiro –RJ : Ed. FGV, 2006.

MUANIS, M. M. **Quanto custa uma unidade de conservação federal? : uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)** Manuela Mossé Muanis, Manoel Serrão, Leonardo Geluda. - Rio de Janeiro: Funbio, 2009.

MUÑOZ-SANTOS, M.; Álamo, J.B. **El uso público en la Red de Parques Nacionales de España – una propuesta de evaluación.** Cuadernos de la Red de Parques Nacionales 2. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Espanha, 2012.

NEVES, J. L. 1996. **Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades.** Cadernos de pesquisas em administração. São Paulo -SP, V. 1, N° 3. 1996

NIEFER, I. A. **Análise do perfil de visitantes das Ilhas de Superagüi e Ilha do Mel: marketing como instrumento para turismo sustentável.** Tese de doutorado. Pós-graduação em Engenharia Florestal. Curitiba - PR: UFPR,2002

O ECO. **Estado suspende processo para implantação de PPP da Ilha Grande.** Disponível em: < <http://oecoilhagrande.com.br/index.php/2016/06/08/estado-suspende-processo-para-implantacao-de-ppp-da-ilha-grande/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS. **Estado do Rio de Janeiro publica PMI da Ilha Grande.** Disponível em: < <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/estado-do-rio-de-janeiro-publica-pmi-da-ilha-grande> >. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

PEIXOTO, R. P. **Parcerias público-privadas: Lei nº 11.079/04.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIX, n. 144, jan 2016. Disponível em: < http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16736 >. Acesso em novembro de 2016.

PIRES, P. S. **Dimensões do Ecoturismo**. São Paulo: Editora Senac, 2002.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro, Editora Compus: 2000.

PREM, I.; SEEHUSEN, S. E. **Por que Pagamentos por Serviços Ambientais?** In: **Pagamento por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: Lições aprendidas e desafios**. GUEDES, F. B & SEEHUSEN, S. E. (Orgs.) – Brasília: MMA, 2011.

ROCHA, T. A.; QUEIROZ, M. O. B. **O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Terceirização em áreas protegidas: Estimulo ao ecoturismo no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2006.

RODRIGUES, C. G. O. **O uso do público nos Parques Nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade**. Tese de Doutorado. Brasília: CDS/ UNB, 2009.

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

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

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. Instituto Internacional de Educação do Brasil e Instituto Socioambiental. Ed. Fundação Peirópolis LTDA. Petrópolis, 2005.

SCHNEIDER, C.; FOLETO, E. M. **Manutenção de Áreas Protegidas e a Produção da Água**. Simpósio de Pós-Graduação em Geografia. *Geografia: Ensino & Pesquisa*., v. 13 n. 2, p. 182-189. Santa Maria, 2009

SCOTTO, G; CARVALHO, I. C. S.; GUIMARÃES, L.B. **Desenvolvimento Sustentável**. 4 ed. Vozes: 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE (SEA). **Câmara de Compensação Ambiental**. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=230788> >. Acesso em maio de 2016.

SEMEIA. **Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a perspectiva dos gestores**. Instituto Semeia, 2015a.

SEMEIA. **Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a devolutiva ao PE Desengano**. Instituto Semeia, 2015b.

SIMAS, G. P. **O Plano de Manejo e o seu Uso como Ferramenta de Gestão de Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, UFRRJ. Rio de Janeiro, 2009.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Fundação divulga mapeamento inédito da Mata Atlântica do Rio**. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/102355/levantamento-inedito-mata-atlantica-rio/>>. Acesso em agosto de 2016.

SPERGEL, B. Financiamento de Áreas Protegidas. In: TERBORGH, J. et. al. (Orgs.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, p. 52- 73, 2002.

STAMPE, M. Z. , TOCCHETT, D. G., FLORISSI, S. **Utilizando a Metodologia de Valoração Contingente para estimar os benefícios gerados aos usuários pela Feira do Livro de Porto Alegre**. XXXVI Encontro Nacional de Economia, Bahia, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807180032160-.pdf>>.

THIOLLENT, M. **Pesquisa-ação nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1997.

UNDP. **Tourism Concessions in Protected Areas: Guidelines for managers**. Thompson, A., Massyn, P.J., Pendry, J., Pastorelli, J. United Nations Development Programme. 2014

VALLEJO, L. R. **Uso Público em Áreas Protegidas: Atores, Impactos, Diretrizes de Planejamento e Gestão**. Anais do Encontro Fluminense sobre Uso Público em Unidades de Conservação: Gestão e Responsabilidades. Niterói, 2013.

VEIGA NETO. **A Construção dos Mercados de Serviços Ambientais e suas Implicações para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Tese de Doutorado. CPDA/ UFRRJ. Rio de Janeiro, 2008.

WIKIPARQUES. **Sexto anel olímpico é inaugurado no Parque Estadual do Cunhambebe**. Disponível em: <<http://www.wikiparques.org/sexta-anel-olimpico-e-inaugurado-no-parque-estadual-do-cunhambebe/>>. Acesso em novembro de 2016.

WORLD BANK GROUP. **An Introduction to Tourism Concessioning: 14 Characteristics of Successful Programs**. 2016.

WWF. **Certificação em Turismo: Lições Mundiais e Recomendações para o Brasil**. Coordenação Sérgio Salazar; Série Técnica – Programa de Turismo e Meio Ambiente, Brasília, 2001.

WYMAN, M., BARBORAK, J., INAMDAR, N. E STEIND, T. **Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: A Review of the Field**. Forests, 2011.

ZELLER, R. H. **Aplicabilidade dos planos de manejo de oito Parques Nacionais do Sul e Sudeste do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal. UFPR, 2008.

ANEXOS

Anexo 01. Autorização de Pesquisa Científica



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA CIENTÍFICA INEA N° 060/2016

AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA CIENTÍFICA **EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO**

O Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, no uso de suas atribuições legais, considerando a Portaria IEF/RJ/PR n° 227 de 18/12/2007 e considerando, ainda, o que consta no procedimento administrativo E-07/002.12917/2016, **AUTORIZA** a pesquisadora **CLAUDIA RODRIGUES ROSA**, vinculada à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, e sua equipe, Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, a obter dados no Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), Parque Estadual dos Três Picos (PETP), Parque Estadual da Serra da Tiririca (PESET), Parque Estadual do Desengano (PED), Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), Parque Estadual Cunhambebe (PEC), Parque Estadual da Serra da Concórdia (PESC), Parque Estadual da Costa do Sol (PECS), Parque Estadual da Pedra Selada (PEPS), Parque Estadual do Mendanha (PEM) e Parque Estadual da Lagoa do Açú (PELAG), com vistas à execução do projeto de pesquisa **“Implantação do uso público e serviços de apoio à visitação em Parques Estaduais do Rio de Janeiro”**, devendo ser observadas as condições discriminadas no verso deste documento e ainda aquelas previstas na Portaria supracitada.

A presente autorização tem validade de **02 (dois) meses** a partir da data de sua assinatura.

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2016.

Paulo Schiavo
Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas



inea Instituto Estadual
do Ambiente

PERTO DE VOCÊ

Avenida Venezuela, 110 – Saúde – Rio de Janeiro - RJ-CEP: 20081-312 – Tel: 2332-4640
www.inea.gov.br

Condicionantes desta autorização:

1 - Esta Autorização não isenta a pesquisadora da necessidade de solicitar outras anuências, no que couber, para a realização das atividades em tela, inclusive a anuência de proprietários para entrar em áreas particulares, bem como a autorização da Gerência de Sustentabilidade do Inea (GES) para a utilização dos dados brutos do Projeto "Consolidação da Gestão do Uso Público nas Unidades de Conservação Estaduais do Estado do Rio de Janeiro".

2 - A pesquisadora deverá entrar em contato com a administração das UCs para agendar as atividades de campo e conhecer as normas de uso das mesmas, pelos contatos: PEPB - parqueestadualdapedrabranca@yahoo.com.br e/ou (21) 3347-1786; PETP - pesquisapetp@gmail.com e/ou (21) 2632-4969; PESET - administrador@parqueserradatiririca.org e/ou (21) 2638-4411; PED - pesquisa.ped.inea@gmail.com e/ou (22) 2561-1378; PEIG - secretaria.peig@gmail.com e/ou (24) 3361-5540; PEC - pesquisa.pec@gmail.com e/ou (24) 3789-2965; PESCS - pescusopublico@gmail.com e/ou (24) 2471-5250; PECS - parqueestadualdacostadosol@gmail.com e/ou (22) 2647-3466; PEPS - parqueestadualdapedraseladarj@gmail.com e/ou (24) 3387-2318; PEM - pem.inea@gmail.com e/ou (21) 3765-2228; PELAG - pelag.inea@gmail.com e/ou (22) 2747-5316.

3 - A pesquisadora deverá apresentar ao INEA uma cópia impressa e outra digital de cada relatório semestral da atividade de pesquisa, bem como do relatório final, das publicações e de qualquer outro material produzido relativo ao trabalho de pesquisa nas referidas unidades de conservação, conforme disposto na Portaria IEF/RJ/PR 227/2007.

4 - Os relatórios de atividades deverão ser entregues no formato estabelecido pelo INEA, não podendo a entrega do relatório final ultrapassar 03 (três) meses após o término da pesquisa, e devendo o mesmo contemplar, no mínimo, os resultados do estudo objeto desta Autorização e, caso pertinente, sugestões de manejo e ameaças observadas ao ecossistema.

5 - A pesquisadora deverá citar o nome das unidades de conservação estudadas nos produtos decorrentes deste trabalho.

6 - A pesquisadora deverá fazer uma apresentação anual sobre sua pesquisa ao Conselho Gestor das unidades em que estiver trabalhando, enquanto a pesquisa durar.

7 - A pesquisadora deverá dar entrada no pedido de renovação da Autorização de pesquisa 30 (trinta) dias antes de seu término, caso necessite dar continuidade à mesma.

8 - Fica a pesquisadora comprometida a apresentar a Autorização de Pesquisa acompanhada de um documento de identificação oficial com foto dos membros da equipe presentes, quando estiver em trabalho de campo dentro das unidades de conservação e for solicitado por servidor do INEA.

9 - Fica a pesquisadora comprometida a executar exclusivamente o que foi previsto no projeto de pesquisa aprovado pelo INEA, e a comunicar qualquer alteração do projeto antes de sua execução, devidamente justificada, para prévia aprovação.

10 - A inobservância das determinações relacionadas, bem como qualquer intervenção não autorizada nas Unidades de Conservação em questão, implicará na suspensão total ou parcial da referida Autorização, e na aplicação de sanções administrativas previstas na Lei 3.467/2000 e na Lei 9.605/1998.

Anexo 02. Questionário de perfil de visitantes



CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO DO USO PÚBLICO NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PERFIL DO VISITANTE

Perfil socioeconômico

- Sexo | Gender**
 Masculino | *Man* Feminino | *Woman*
- Idade | Age**
 14 a 17 anos (*years*) 18 a 25 anos
 26 a 34 anos 35 a 50 anos
 51 a 64 anos
 Maior/igual 65 anos
- Escolaridade | Education Level**
 1º grau Superior | *Undergraduate*
 2º grau | *High school* Pós graduação | *Post degree*
 Completo | *Complete* Incompleto | *Incomplete*
- Origem (Home)**

Cidade <i>City</i>	Estado <i>State</i>	País <i>Country</i>
- Média salarial mensal individual | Average income per month**
 0 > 0 a 2 SM 3 a 6 SM
 6 a 9 SM Acima de 9 SM Não respondeu
1 Salário Mínimo = R\$ 880,00

Informações da visita e motivação

- Você sabe que está no Parque Estadual Cunhambebe? | Do you know you are in a State Park?**
 Sim | *Yes* Não | *No*
- Como soube do Parque? | How did you know about the Park?**
 Indicação de amigos e parentes | *Friends/family*
 Internet / Site
 Revistas, guias, folders ou folhetos | *Magazines*
 Placa de sinalização | *Signpost*
 Não sabe do Parque | *Don't know about the State Park*
 Outro | *Other:* _____
- Quantas vezes você já visitou o parque? | Visit frequency**
 1ª vez | *First time* 5 a 10 vezes (*times*)
 2 a 4 vezes (*times*) Mais de 10 vezes (*times*)

9. Tipo de grupo | Kind of group:

- Sozinho | *Alone* Casal | *Couple*
 Família | *Family* Amigos | *Friends*

10. Qual foi o meio de transporte utilizado para chegar? | Which is transportation used to go to the Park?

- Carro particular | *Car* A pé | *On foot*
 Moto particular | *Motorcycle* Bicicleta | *Bike*
 Transporte público | *Public transportation*

11. Qual é o motivo da sua visita ao Parque?

- What's is your visit purpose?*
 Contemplar a paisagem e a natureza | *Contemplate nature and landscape*
 Praticar atividades ao ar livre | *Do outdoor activities*
 Lazer com a família e amigos | *Leisure*
 Tranquilidade e descanso | *Tranquility and rest*
 Conhecer a cultura local | *Know the local culture*
 Observar animais ou plantas | *Observe animals or plants*
 Fotografar | *Photograph*
 Realizar pesquisas | *Reserch*
 Trabalho ou negócios | *Work and business*
 Outro | *Other:* _____

12. Quanto tempo pretende permanecer no Parque? | How long do you intend to stay at the Park?

- Até 2h 2 a 6h 1 dia
 2 a 4 dias Mais de 5 dias. Quantos _____

13. Quais atividades realizou no Parque? | Which activities have you already made?

- Caminhar na trilha | *Trail*
 Banho de cachoeira | *Waterfalls*
 Observação em mirante | *Belvedere*
 Escalada | *Climbing*
 Praticar atividades de Aventura | *Sports*
 Observação de Aves | *Birdwatching*
 Travessia | *Long trails* Acampar | *Camping*
 Fazer pic-nic ou churrasco | *Picnic or barbecue*
 Outros | *Other:* _____

14. Qual atrativo já visitou no Parque (incluindo outras visitas)? | What attractions you did already in visit?

15. Serviços utilizados na visita: | Services used

- Hospedagem | *Lodging* Alimentação | *Food*

- Transporte | *Transportation*
 Compra de souvenir | *Buy souvenir*
 Contratação de guia | *Hire tour guide*
 Atividades esportivas / aventura | *Adventure activities*
 Não utilizou nenhum | *Nothing has been used*
 Outro | *Other:* _____

16. Gostaria de utilizar algum tipo de serviço (se disponível)? | Services interest for use

- Hospedagem (*lodging*) Alimentação (*food*)
 Transporte | *Transportation*
 Compra de souvenir | *Buy souvenir*
 Estacionamento | *Parking*
 Contratação de guia | *Hire tour guide*
 Atividades esportivas / aventura | *Adventure activities*
 Nenhum | *Nothing*
 Outro | *Other:* _____

17. Média de gasto da visita por pessoa (hotel, transporte, guia, souvenir, alimentação, etc):

- Average spent on this visit*
 R\$ 0,00 R\$ 1,00 até R\$ 20,00
 R\$ 21,00 até R\$ 100,00
 R\$ 101,00 até R\$ 300,00
 R\$ 301,00 até R\$ 500,00 Mais de R\$ 501,00

Avaliação do visitante

18. A visita atendeu à sua expectativa? | *This visit met your expectations?*
 Superou minhas expectativas | *Exceeded expectation*
 Atendeu completamente | *Fully met expectation*
 Atendeu em parte | *Partly*
 Não atendeu | *Didn't meet expectation*

Em parte ou em caso negativo, por quê? | *If not, why?*

19. Você voltaria em outra oportunidade?

- Sim | *Yes* Não | *No*. Por quê? _____

20. O que você mais gostou? | What you mostly enjoyed at visit?

21. O que não gostou e deveria melhorar? | What
you mostly dislike at visit?

22. Você tem interesse em participar do Programa
de Voluntariado no Parque?

Are you interested to participate as a volunteer in the Park?

() Sim | Yes () Não | No

23. Você estaria disposto a pagar taxa de
visitação?

|Willingness to pay for entrance ticket

() Sim | Yes () Não | No

Por quê? | Why? _____

Quanto? | How much? _____

24. Quais informações que você gostaria de saber
sobre o Parque? | What information would like to know
about this park?

- () História | History () Geografia | Geography
() Eventos e datas comemorativas | Events
() Leis ambientais | Environmental rules
() Atrativos naturais | Natural attractions
() Cultura local | Culture () Fauna () Flora
() Outro _____ () Nada | Nothing

25. Classifique os seguintes itens, marcando com um X

Item	Excelente Excellent	Bom Good	Regular Average	Ruim Bad	Péssimo Very bad	Não utilizou/ Desconhece Not utilized
Divulgação do local State Park publicizing						
Acesso ao parque Access to State Park						
Trilhas Trails						
Informações sobre o local State Park Information						
Infraestrutura local Infrastructure						
Limpeza Cleanness						
Sinalização Sign						
Segurança Security						
Conservação dos recursos naturais Preservation						
Atrativos Attractions						
Serviços contratados* Used services						
Serviço de hospedagem* Lodging service						
Serviço de alimentos e bebidas* Food service						

*Serviços no entorno da UC | Services on the surrounding area

Sugestões ou críticas (opcional) | Criticisms and suggestions

Responsável pelo preenchimento:	
Núcleo / local:	Data:

Anexo 3. Roteiro de entrevista com gestores dos parques estaduais do rio de janeiro

Os dados serão utilizados com a finalidade de pesquisa para a dissertação de mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ da aluna Claudia Rodrigues Rosa.

1. Você conhece a base legal para prestação de serviços de apoio à visitação em parques?

- () Sim. Quais?
() Não

2. Considerando que atualmente existem inúmeros prestadores de serviços informais atuando nos parques estaduais (guias, atividades de aventura, rapel, operadores de passeios etc). Como o parque lida com os prestadores de serviços turísticos informais atualmente? Como é a relação com estes prestadores?

3. O parque recebe hoje algum tipo de arrecadação ou contraprestação (como doações de placas, apoio em ações etc) dos prestadores de serviços turísticos atuais?

- () Sim. Quais?
() Não

4. Na sua opinião, quais serviços de apoio ao turismo devem ser prestados por terceiros, quais devem estar sob responsabilidade do INEA, e quais podem ser oferecidos por ambos? Marque X em uma opção por item.

Item	Privado	INEA	Ambos
a) Alimentação: Bares, cafés, lanchonetes e restaurantes.			
b) Hospedagem: Camping, abrigos, alojamentos, pousadas e hotéis.			
c) Transporte: Vans, teleférico, bondinho, barco, trem, etc.			
d) Apoio às atividades recreativas e esportivas: Asa-delta, canoagem, ciclismo, mergulho, rafting, rapel, espeleologia, voo livre, escalada, stand paddle, etc.			
e) Venda de produtos e serviços de apoio ligados ao turismo: Loja de souvenirs (camisetas, bonés, casacos, materiais de papelaria, mochilas, produtos de artesanato da região, etc), aluguel de equipamentos esportivos, material fotográfico, materiais de segurança, contratação de guias e condutores, passeios, etc.			
f) Estacionamento;			
g) Serviço de Guiamento			

h) Gestão do Centro de Visitantes e exposições			
i) Atividades de educação ambiental			
j) Disponibilização de materiais gráficos sobre o parque			
k) Manejo e manutenção de trilhas			
l) Receptivo e atendimento de visitantes			
m) Estruturação de trilhas interpretativas			
n) Cobrança de ingressos para o acesso às unidades de conservação.			

5. Na sua opinião, de que forma o recurso arrecadado com a visitação deveria ser utilizado? (cenário futuro)

Escolha 3 opções em ordem de prioridade, marcando 1 , 2  ou 3 .

Prioridade	Item
	a) Manutenção de trilhas
	b) Realização de pesquisas
	c) Manutenção de atividades e equipamentos de apoio ao turismo
	d) Conservação da natureza
	e) Fiscalização
	f) Combate à incêndios
	g) Regularização fundiária
	h) Placas de sinalização
	i) Atividades de educação ambiental
	j) Outros

6. Na sua opinião, quais são os 03 principais desafios para implantação de serviç os de apoio   visitação em parques?

7. Na sua opinião, quais são os 03 princípios que considera importante e devem ser seguidos na prestação de serviç os de apoio   visitação em parques?