



Qualidade na prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais: o caso da concessão no Parque Nacional do Itatiaia

Quality in the provision of support visitors services in national parks: the case of the concession in the Itatiaia National Park

Igor Carneiro de Almeida, Grislayne Guedes Lopes da Silva,
Sidnei Raimundo

RESUMO: A concessão de serviços de apoio à visitação em áreas de uso público em parques nacionais está sendo incentivada pelo poder público como uma forma de melhorar a qualidade dos serviços prestados e contribuir com a ampliação da experiência dos visitantes nos parques, além de permitir uma melhor relação entre interesses públicos e privados. Diante desse panorama, o objetivo deste artigo é analisar o contexto atual das concessões em parques nacionais, a partir da perspectiva da qualidade na prestação de serviços, observando o caso da concessão de serviços de apoio à visitação na área de uso público do Parque Nacional do Itatiaia (PNI), localizado na serra da Mantiqueira, na divisa entre os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, com a presença de um referencial teórico-conceitual sobre o contexto das concessões em parques nacionais e sobre a prestação de serviços de apoio à visitação em parques, a partir de um levantamento bibliográfico e documental, e entrevistas semiestruturadas realizadas com atores públicos que atuam no PNI. O artigo destaca que os processos de concessão foram incentivados para que as empresas parceiras pudessem atuar de forma a ampliar a qualidade da prestação de serviços, porém não foi a realidade apresentada na opinião dos entrevistados no PNI. Esperava-se nesse período inicial de concessão, maior agilidade nos investimentos e maior gama de serviços com melhoria na qualidade da prestação, ampliando a experiência dos visitantes no parque. Apesar do grande avanço no site, com a melhoria de explicações sobre os atrativos, disponibilidade de mapas, a possibilidade de comprar ingressos online e a facilidade de pagamento via cartão de débito/crédito, no entanto, os aspectos negativos prevalecem sobre os positivos. Sugere-se como conclusão para novas concessões que os processos sejam participativos, com envolvimento de atores locais, e que os objetivos das parcerias considerem as demandas locais.

PALAVRAS-CHAVE: Ecoturismo; Parcerias; Parque Nacional do Itatiaia; Uso Público; Visitação Turística.

ABSTRACT: The tourism concession in areas for public use in national parks is being encouraged by the government as a way to improve the quality of services provided and contribute to expanding the experience of visitors in parks, in addition to allowing a better relationship between public and private interests. Given this panorama, the objective of this article is to analyze the current context of concessions in national parks, from the perspective of quality in the provision of services, observing the case of the tourism concession in the public use area of the Itatiaia National Park (PNI), located in the Mantiqueira mountain, on the border between the states of Rio de Janeiro and Minas Gerais. This is an exploratory and descriptive research, with the presence of a theoretical-conceptual framework on the context of concessions in national parks and on the provision of support services for visitation in parks based on a bibliographic and documentary survey, and semi-structured interviews carried out with public actors who work in the PNI. The article highlights that the concession processes were encouraged so that the partner companies could act in a way to increase the quality of service provision, but this was not the reality presented in the opinion of the respondents in the PNI. In this initial concession period, greater flexibility in investments and a greater range of services with improved quality of provision were expected, expanding the experience of visitors to the park. Despite the great progress made on the site, with improved explanations about the attractions, availability of maps, the possibility of buying tickets online and the ease of payment via debit/credit card, however, the negative aspects prevail over the positive ones. As a conclusion for new concessions, the processes should be participatory, with the involvement of local actors, and that the objectives of the partnerships consider local demands.

KEYWORDS: Ecotourism; Partnerships; Itatiaia National Park; Public Use; Tourist Visitation.

Introdução

De acordo com o *Protected Planet Report 2020*, 16,64% da superfície terrestre e 7,74% das áreas marinhas são conservadas por meio de áreas protegidas ou por outros meios de conservação da biodiversidade. O monitoramento delas é feito constantemente por meio de um banco de dados global de áreas protegidas marinhas e terrestres, denominado *World Database on Protected Areas* (WDPA). O propósito desse acompanhamento e do incentivo à criação e manutenção de áreas protegidas é restaurar a biodiversidade, valorizá-la e conservá-la de maneira a manter seguro os serviços ecossistêmicos essenciais ao ser humano (UNEP-WCMC; IUCN, 2021).

Observando-se a importância de criar categorias padrões para garantir a melhor governança, gestão e manejo das áreas protegidas, a IUCN definiu uma delas como sendo a categoria de parques nacionais (DUDLEY, 2008), denominação essa adotada pelo Brasil e diversos outros países, seguindo os princípios da IUCN. No caso brasileiro, uma parte das áreas protegidas são regidas pelo Sistema Nacional de Unidades de

Conservação - SNUC (BRASIL, 2000) e os parques nacionais (PARNAs), que são Unidades de Proteção Integral, têm como objetivo ser um espaço de conservação de ecossistemas naturais, com possibilidade de uso para pesquisas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, lazer e turismo na natureza.

Existe uma série de barreiras na tentativa de alcançar os objetivos e uma gestão eficiente dos PARNAs. Sendo assim, alguns autores identificam diferentes desafios enfrentados pelo órgão gestor dos PARNAs, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), tais como: o manejo sustentável dessas Unidades de Conservação (UCs) (BOTELHO; RODRIGUES, 2016), a insuficiência da fiscalização nesses territórios, a ausência tanto de recursos humanos quanto de recursos financeiros, problemas relacionados à questão fundiária etc. (ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010).

A administração pública, no papel do ICMBio, acaba buscando os diferentes tipos de parcerias como alternativa de solucionar alguns desses problemas, na qual a concessão de serviços de apoio à visitação se inclui. Sendo assim, o modelo de concessão é uma das formas de parcerias que está sendo utilizada nos parques públicos, com o objetivo de ampliar investimentos com a principal justificativa de melhorar os serviços oferecidos aos visitantes, bem como estimular a economia do entorno e aprimorar a experiência dos visitantes nos parques.

Contudo, é preciso considerar que os bens públicos e/ou comuns, protegidos por uma unidade de conservação não podem seguir a lógica de mercado. Assim, os editais de concessão precisam considerar a realização de atividades que não suplantem a capacidade de resiliência ambiental, a alteração na ecologia animal ou vegetal, assim como é essencial negociar os impactos dessas atividades com moradores do interior ou entorno.

O fato é que desde a criação dos primeiros parques nacionais no mundo, esses espaços têm seguido em funcionamento com o duplo papel de proteger a biodiversidade e ao mesmo tempo gerar vantagens econômicas, seja por meio da prestação de serviços de apoio ao turismo e/ou por meio de serviços ecossistêmicos (HOSSEINI; OLADI; AMIRNEJAD, 2021). Segundo um estudo do Instituto Semeia para estimar o potencial econômico do patrimônio natural brasileiro, isto é, dos parques nacionais e estaduais, observou-se que contabilizando o número de visitantes, gastos totais das visitas e impacto econômico, esses espaços representam de R\$ 8 bilhões a R\$ 10 bilhões no PIB brasileiro e 209 mil empregos (SEMEIA, 2021).

Em âmbito federal, no ano de 2021, as 145 UCs brasileiras com visitação monitorada receberam 16,73 milhões de visitantes. Os 74 parques nacionais abertos à visitação representaram 6,9 milhões de visitas, com aumento de 2,5 milhões em relação ao ano anterior. O Parque Nacional do Itatiaia (PNI), primeiro parque instituído no Brasil, foi o décimo na lista de mais visitados, com 108.265 visitantes (ICMBIO, 2022a). No entanto, esses parques ainda têm potencial para ampliar o número de visitantes e, considerando o estudo do Semeia (2021), esse aumento poderia elevar a

participação no PIB e na geração de empregos, o que significaria mais ações em infraestrutura turística e em prestação de serviços aos visitantes que poderiam ser desenvolvidas pelas comunidades no entorno.

Nesse contexto econômico, considerando a prestação de serviços de apoio à visitação com mais qualidade, surgiu a discussão sobre a importância das parcerias do setor público com o privado para as UCs e que, ainda de acordo com o Semeia (2021), têm apresentado o importante papel de “manutenção, preservação e monitoramento” nos estudos realizados em parques estrangeiros. No Brasil, os últimos processos licitatórios em parques têm adotado a parceria via contrato de concessão, o qual permite à concessionária a prestação de serviços nas áreas de uso público dos parques com apelo turístico, principalmente os nacionais e estaduais.

Dessa forma, os contratos de concessão surgiram como uma opção de instrumento jurídico para que o poder público possa estabelecer parceria com o setor privado de forma que se tenha suporte e agilidade na melhoria de aspectos como os supracitados, incluindo-se intensificar a qualidade na prestação dos serviços oferecidos aos visitantes, a fim de ampliar a experiência dos visitantes e sensibilizá-los sobre a importância da conservação da natureza.

De acordo com a literatura, tratar da qualidade dos serviços prestados significa ter o visitante como foco central de análise, juntamente com o estudo de como melhorar a qualidade da experiência que o visitante busca, fortalecendo assim a conexão entre o público e a área protegida visitada (MCCOOL, 2006; WEAVER; LAWTON, 2017). E, como atividade complementar à experiência do visitante, é preciso considerar os limites da natureza e da cultura local em suportar alterações. Assim, ao mesmo tempo em que se preconiza a experiência do visitante, se analisa os impactos negativos que podem dela decorrer.

Portanto, indagou-se nesse artigo em que situação poderiam ocorrer as concessões dos serviços de visitação de parques à iniciativa privada. E a partir desse ponto, buscou-se, por meio do caso estudado, entender se a melhoria da qualidade da prestação de serviços em parques depende das concessões. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar esse contexto atual de parcerias por concessão em PARNAs, discutir e refletir sobre o que significa a qualidade na prestação de serviços nesses espaços, observando o caso da concessão no PNI.

Materiais e Métodos

Caracterização da área de estudo

O Parque Nacional do Itatiaia (PNI), caracterizado como uma UC de Proteção Integral, foi o primeiro local instituído nessa categoria no Brasil, em 1937. O parque está localizado na região Sudeste do Brasil e seu território abrange áreas nos municípios de Resende e Itatiaia, no estado do Rio de Janeiro, e nos municípios de Bocaina de Minas e Itamonte, no sul do estado de Minas Gerais. O PNI ocupa uma área de 30 mil hectares e é delimitado por um perímetro de 110 km (ICMBIO, 2022b) (Figura 1).

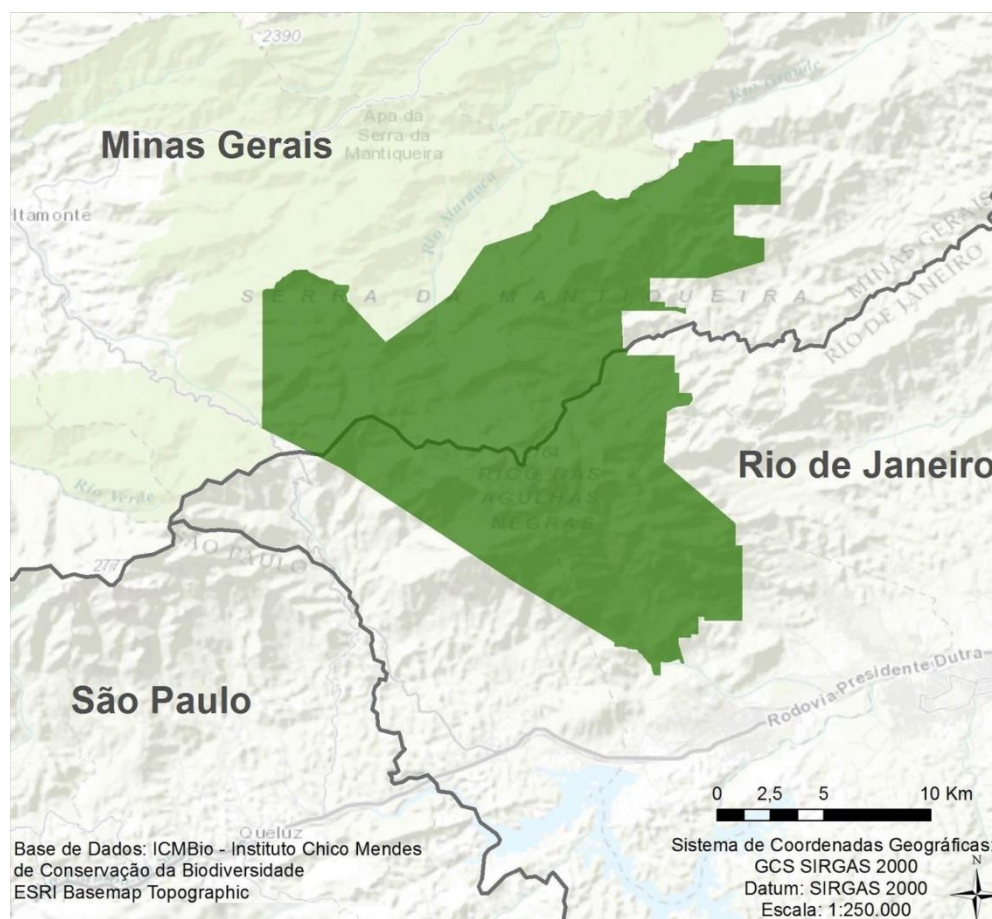


Figura 1: Mapa de Localização do Parque Nacional do Itatiaia.

Figure 1: Map of Location of Itatiaia National Park.

Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Source: elaborated by the authors (2022).

Situado na região do Maciço do Itatiaia, o Parque faz parte do mosaico de UCs da Serra da Mantiqueira (MMA, 2006), e apresenta montanhas e elevações rochosas, com destaque para: o Maciço das Agulhas Negras, com 2.791,55 metros de altitude, o quinto mais alto do Brasil; o Maciço das Prateleiras, com 2.539 metros; a Pedra do Couto, com 2.682 metros; e o Pico da Maromba, com 2.619 metros (ICMBIO, 2022b). O Pico das Agulhas Negras é um dos principais atrativos turísticos de aventura no parque e atrai a visitação de diversos grupos de montanhismo durante o ano todo.

O PNI está dividido em duas áreas de visitação turística: (i) a Parte Baixa, localizada na área sul do parque, com acesso pela portaria no município de Itatiaia, estado do Rio de Janeiro, onde é predominante a vegetação de Mata Atlântica e os atrativos turísticos disponíveis para visitação são trilhas de curta duração que têm como destino, principalmente, lagos e cachoeiras; e (ii) a Parte Alta, na região do planalto, com acesso pelo posto do Marcão, no território do Rio de Janeiro, na divisa com Minas Gerais, onde estão localizados os maciços da Agulhas Negras e Prateleiras, e atrativos de montanha como as travessias (SILVA; LIMA; PANCHAUD, 2016).

A administração pública da UC em estudo é feita pelo ICMBio, responsável pela gestão das UCs federais. Na área de uso público do PNI, foi estabelecida parceria com a empresa Hope Recursos Humanos, por meio da assinatura do contrato de concessão de serviços de apoio à visitação no local (SILVA; RAIMUNDO, 2021). A concessionária consiste em ser uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) denominada BR Parques, que é facultada em lei pelo poder concedente, que neste caso é o ICMBio, e trata-se de um modelo de organização empresarial que serve para fins de administração dos objetos da concessão, conforme explica a autora Di Pietro (2017). Essa parceria entre o setor público e o setor privado se iniciou em 2019, a partir da assinatura do contrato de concessão de serviços de apoio à visitação em 06 de fevereiro de 2019 (ICMBIO, 2019), com prazo de vigência de 25 anos e valor global do contrato estimado em R\$ 35 milhões (SILVA; RAIMUNDO, 2021).

Procedimentos metodológicos

O artigo consiste em uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, realizada em três etapas, com a presença de um referencial teórico-conceitual sobre o contexto das concessões em parques nacionais, e sobre como esse processo é discutido e associado à melhoria da prestação de serviços de apoio à visitação nas áreas de uso público dos parques.

A primeira etapa foi realizada a partir do levantamento bibliográfico e documental, considerando como palavras-chave “concessão(ões)”, “parques nacionais” e “visitação em UCs”. A pesquisa não pretendeu esgotar o tema, mas sim compreender o contexto atual das concessões e levantar dados sobre visitação em UCs em artigos científicos e publicações técnicas que permitissem entender como está sendo discutida a gestão e monitoramento da qualidade da prestação de serviços nesses espaços. A realidade atual em que se encontram as concessões é que as produções científicas e técnicas são incipientes (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019), e os mecanismos de monitoramento da visitação e da qualidade da experiência dos visitantes ainda precisam ser aprofundados em UCs (LEMOS; GOMES, 2022).

A segunda etapa da pesquisa foi a realização de entrevistas semiestruturadas com três atores do ICMBio e, para o levantamento de nomes e seleção desses atores, foram lidas atas do Conselho Consultivo do PNI entre os anos de 2017 e 2021, o que permitiu selecionar aqueles nomes que participaram com mais frequência das reuniões no período observado. Selecionou-se para leitura das atas como marco inicial o ano de 2017, por ter sido o primeiro ano de discussão do Conselho sobre a concessão. E foi selecionado como marco final o ano de 2021, por ter sido o momento sobre o qual foram encontradas as últimas informações disponíveis no site do PNI.

Após a definição dos atores, esses foram convidados para participar do estudo em janeiro e fevereiro de 2022 e, foi adotado como critério ético da pesquisa, a participação dos entrevistados mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Além disso, para reforçar o caráter acadêmico e científico dos dados e das informações coletadas para a pesquisa, foi assinado e entregue por um dos entrevistadores um Termo

de Confidencialidade e Sigilo, o qual aborda que os pesquisadores se comprometem com a não divulgação dos dados e informações que não sejam para fins de pesquisa. Portanto, para a caracterização dos entrevistados, neste artigo foram utilizados os nomes: ET1, ET2, ET3, onde ET se refere a Equipe Técnica do PNI e a numeração no final tem como principal intuito diferenciar as falas dos entrevistados.

As entrevistas foram realizadas via *Google Meet* e *Zoom*, duas plataformas virtuais de videoconferência, para manter a segurança sanitária dos envolvidos, devido ao fato de que no período de realização destas entrevistas ainda havia restrições sanitárias para ingresso ao PNI, ocasionadas pela pandemia da Covid-19. O objetivo das entrevistas foi compreender a percepção dos atores envolvidos no PNI sobre a concessão de serviços de apoio à visitação no parque em questão.

Para o levantamento, utilizou-se um roteiro de entrevista semiestruturado como instrumento de coleta de dados qualitativos, como destaca Duarte (2004), para que as entrevistas permitissem maior interação entre entrevistador e entrevistado. Logo, o questionário semiestruturado apresentou três blocos contendo perguntas:

- i. de caracterização dos entrevistados como, por exemplo, a sua relação com o PNI, quanto tempo de atuação e a sua função de trabalho no PNI;
- ii. gerais sobre a concessão, como os principais aspectos positivos e negativos da concessão no PNI;
- iii. específicas sobre a concessão de serviços no PNI como, por exemplo, sobre o processo de licitação, como era a prestação dos serviços anteriormente à concessão, valor estipulado do contrato, assim como a percepção sobre o futuro por parte dos entrevistados em relação à concessão de serviços de apoio à visitação neste parque em estudo.

As entrevistas foram fruto de uma pesquisa de dissertação de mestrado de um dos autores deste artigo e, para a construção do presente estudo, elas foram analisadas a partir da perspectiva da prestação de serviços realizados pela empresa concessionária Hope Recursos Humanos/BR Parques. Assim, buscou-se destacar na análise deste artigo os aspectos positivos e negativos elencados pelos atores técnicos do ICMBio que atuam no PNI sobre a prestação de serviços de apoio à visitação, oferecidos pela concessionária em ação no PNI.

Contexto das concessões nos parques nacionais

Em 2016, foi instituído pela Lei nº 13.334 o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) que se destinava a fortalecer a interação entre Estado e iniciativa privada por relações de contratos de parcerias, entre outras ações de desestatização (DI PIETRO, 2017). A proposta do PPI foi de atuar em diferentes frentes de setores econômicos do país, como setor de minas e energia, infraestrutura em rodovias e serviços em parques nacionais. No caso deste último, em 2017, foram iniciados os estudos preliminares para

estabelecimento de parcerias por concessão em UCs, incluindo o Parque Nacional do Itatiaia (PNI).

Na época foram selecionadas algumas unidades de conservação para fazer parte do projeto piloto de Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP), atualmente extinto. O PNI esteve entre os casos analisados devido a sua localização estratégica e se discutia a concessão de serviços de apoio à visitação nas UCs como a melhor estratégia de contratação a ser implementada do ponto de vista de arranjo jurídico. O PAPP foi um programa conjunto do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do ICMBio, gerenciado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), com apoio financeiro do Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), Banco Interamericano, Fundo Socioambiental (FSA) e Caixa Econômica Federal (ICMBIO, 2017).

Em 2018, foi instituída a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que versou sobre a concessão de serviços, áreas e instalações em UCs para exploração de atividades de visitação direcionadas à educação ambiental, preservação e conservação do meio, além de atividades de lazer e turismo, mediante processo licitatório, regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos (SILVA; RAIMUNDO, 2021). Ambas as leis deram embasamento às licitações públicas para contratação de empresas interessadas na parceria via contrato de concessão para prestação de serviços de apoio à visitação e/ou para investimentos em infraestrutura nas áreas de uso público dos PARNAs.

No entanto, o primeiro caso de concessão no Brasil aconteceu no Parque Nacional (PN) do Iguaçu, localizado no Paraná. Os primeiros processos licitatórios de concessão de serviços e atrativos turísticos no parque foram realizados a partir de 1998, sendo que este ainda tem contratos de concessão firmados até o ano de 2022, configurando-se como a experiência mais antiga das concessões de serviços de apoio à visitação de parques no Brasil. Na época, a adoção do modelo de concessão contribuiu para a revitalização de espaços, ampliação da infraestrutura e, consequentemente, contribuiu para o aumento do fluxo de visitantes. A empresa Cataratas do Iguaçu S.A. assumiu o parque com foco na gestão da infraestrutura, centro de visitantes, bilheteria, sistema de transporte interno, dentre outras ações acordadas no contrato de concessão, e o investimento entre 1998 e 2005 foi de cerca de R\$ 25 milhões (GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006; SILVA; RAIMUNDO, 2021).

Assim, por muito tempo o PN do Iguaçu (PR) foi o principal exemplo de concessão em parque nacional, representando as primeiras propostas de descentralização de serviços públicos na administração pública. O Estado, por diversos fatores, começou tal descentralização tanto de forma política como administrativa, e logo as parcerias do setor público com o privado, como é o caso das concessões, tornaram-se um dos principais arranjos para promover a descentralização de instrumentos de responsabilidade do Estado. Entretanto, Di Pietro (2017) destaca que nem todas as formas de parceria implicam na descentralização de serviços públicos, como é o caso

das parcerias com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Com relação aos PARNAs, antes do PPI, já havia parcerias estabelecidas por contratos de concessão para serviços de visitação: no Parque Nacional (PN) do Iguaçu (PR) como apontado, PN Marinho de Fernando de Noronha (PE), PN da Serra dos Órgãos e PN da Tijuca (RJ). Em 2019, o PNI tornou-se parte do grupo de locais com concessão. Além disso, em 2022, encontram-se, em diferentes estágios de andamento, os projetos de concessão: do PN dos Lençóis Maranhenses (MA); PN de Jericoacoara (CE) e PN de Ubajara (CE); PN de Anavilhanas (AM) e PN do Jaú (AM); PN da Serra da Capivara (PI); PN da Chapada dos Guimarães (MT); PN da Serra da Canastra (MG) e PN da Serra do Cipó (MG); PN do Caparaó (ES); PN da Serra dos Órgãos (RJ), PN da Serra da Bocaina (RJ) e PN Restinga de Jurubatiba (RJ); e PN de Brasília (DF) (PPI, 2022).

No estudo de Silva e Raimundo (2021) é possível observar o panorama das concessões nos parques nacionais até 2020, artigo no qual foram apontados que os modelos de concessão adotados no Brasil até 2019, incluindo o caso do PNI, tinham como principal proposta conceder à concessionária vencedora da licitação a prestação de serviços de apoio à visitação na área de uso público dos parques. Também, discutiu-se o panorama dos cortes orçamentários públicos, com carência de recursos financeiros e humanos, o que impulsionou ainda mais os discursos sobre a necessidade de parceria com o setor privado para que seja possível ofertar serviços turísticos de qualidade, a partir da inserção de investimentos privados.

Com relação à visitação em PARNAs, de acordo com Rodrigues e Irving (2015) a lógica de mercado em associação ao turismo está avançando nos PARNAs, e acaba rompendo os vínculos entre o público e o privado, o que pode tornar a visitação mais “artificializada” pelas lógicas da rede de consumo. Esse ponto de vista das autoras apresenta a reflexão de que o acesso aos serviços de apoio à visitação nos PARNAs que possuem concessões é feito mediante pagamento de ingressos, o que pode tornar o acesso mais elitizado a esses territórios se não for bem estruturado.

Dupas (2003) já mencionava em sua pesquisa em 2003 que a presença de entes privados na gestão de espaços públicos como os parques, sem um contrato bem definido, poderia ocasionar a apropriação desses espaços, transformando-os em um grande conglomerado com ações pautadas em um marketing que não considera o bem comum da natureza protegida.

Nesse contexto, o autor afirma que as empresas concessionárias apresentam sites com aparência amistosa e grande apelo à conservação ambiental, envolto de uma “membrana” atrativamente sustentável, mas cujas ações efetivas se apoiam somente no consumo de bens e serviços, como destacaram Padilha e Pacheco (2020). Assim, nota-se como as concessões são recentes e os prazos de vigência dos contratos de concessão em andamento nos parques são de no mínimo 15 a 20 anos (máximo da vigência é de 30 anos), e os valores globais dos contratos de concessão e

as previsões de investimentos nem sempre se mostram suficientes. Também se soma o fato de que a agenda de concessões em UCs federais se ampliou desde 2016, e dificilmente leva em consideração as agendas de outros níveis da esfera pública (estadual e municipal).

Qualidade dos serviços concessionados de apoio à visitação

A literatura específica referente à qualidade na prestação de serviços de apoio à visitação nas concessões é escassa. Há trabalhos que mencionam tal tema, como em Eagles (2014), porém não abordam especificamente a qualidade na prestação desses serviços. A principal justificativa para a concessão a um ente privado em áreas protegidas está apoiada na melhoria na prestação dos serviços de apoio à visitação. No entanto, esse argumento acaba por escamotear as intenções e procedimentos associados aos princípios do Estado capitalista em sua fase neoliberal, os quais para Dardot e Laval (2016) indicam que neste modelo o Estado é visto como uma empresa, apoiado exclusivamente na acumulação capitalista, sem levar em consideração os seus aspectos sociais e constitucionais.

Sob essa égide, a presença da iniciativa privada para a gestão de serviços públicos se torna constante, pois são mascarados esses elementos a partir de uma concepção de que o setor privado teria maior capacidade na qualidade da prestação desses serviços. McCool (2006) destaca o crescimento de parcerias entre o setor público e o privado em áreas protegidas e que o entendimento criterioso desse tipo de parceria é tão fundamental quanto entender as características da biodiversidade local. Por isso é importante discutir e compreender mais a fundo o processo das concessões a fim de que sejam realizadas de maneira transparente, com prestação de contas e com participação dos agentes de governança local – os membros do conselho. Com isso, almeja-se uma maior governança das concessionárias e do Estado na prestação de um serviço de melhor qualidade aos visitantes nos parques.

O mesmo autor (MCCOOL, 2006) destaca desafios enfrentados em destinos ecoturísticos que envolvem a qualidade da prestação de serviços em áreas de conservação ambiental, tais como: mapear e medir as experiências dos visitantes; vinculando os atributos do site às experiências desejadas; e o interesse de gestores, operadores turísticos, visitantes e comunidades. Nesse sentido, no contexto de concessões de serviços de apoio à visitação, a qualidade dos serviços prestados precisa estar atrelada à qualidade da experiência do visitante. Acrescenta-se também a importância de que as atividades propostas pela concessionária não excedam a capacidade de resiliência dos ambientes, assim como não altere a ecologia de plantas e animais.

Para Godoi e Amaral (2019), o liberalismo como teoria defende que o livre comércio e a livre concorrência, o direito à propriedade privada e, por fim, a desvinculação da economia do Estado, são seus elementos centrais e é nessa abordagem que os processos de concessões se desenvolvem. Paulani (1999) ainda destaca que diferente do liberalismo clássico, o

neoliberalismo apresenta o mercado de forma mais impetuosa pelo posicionamento referente à liberdade de concorrência e a participação da iniciativa privada, tornando a lógica privada muito presente no Estado capitalista neoliberal, com a argumentação de que este, o Estado, deve ser mínimo, sem interferência e auditoria na lógica das empresas e do mercado.

No contexto brasileiro, o sucateamento estatal aparece como uma agenda política para descentralização da prestação de serviços públicos e o incentivo de investimentos privados (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020). Contudo, a presença da iniciativa privada se dá como argumento para sanar os *déficits* de investimentos no Estado para os serviços públicos, ao mesmo tempo em que o próprio Estado efetua políticas de austeridade, com cortes orçamentários em pastas importantes, como a do meio ambiente, tornando-se praticamente um ciclo que acaba justificando a participação ampla da iniciativa privada e colocando os interesses do setor em prol das lógicas de mercado.

Nesse sentido, Sauer, Leite e Turbino (2020) destacam que o desmonte consecutivo da pasta ambiental é justificado por conta de o Estado atrapalhar os negócios, assim reforçam a imposição de um modelo neoliberal para proporcionar maior atuação da iniciativa privada em serviços públicos. Para Haukeland (2011), os parques nacionais precisam de equilíbrio entre a conservação ambiental e o acesso adequado fornecido aos visitantes para que consigam contemplar a natureza e o espaço como um todo. Assim, corrobora com os objetivos dos PARNAs propostos pelo SNUC (BRASIL, 2000) e não fica associado apenas ao fornecimento de bens e serviços para acumulação da empresa.

Harvey (2014) também aponta que quando a qualidade de serviços e bens públicos reduz, o que é, sobretudo, responsabilidade do Estado, estes acabam se tornando instrumentos triviais para a capitalização privada. Isso é identificado pela presença contínua da iniciativa privada e sua lógica de mercado atuando na gestão de serviços de apoio à visitação em PARNAs, se colocando como ente solucionador de questões, uma vez que a administração pública indica não possuir recursos e nem competência para tal.

De modo geral, essas questões dificultam a gestão dos PARNAs, uma vez que na realidade brasileira existe uma série de dificuldades a serem enfrentadas, como a questão da regularização fundiária, o quadro insuficiente de recursos humanos e a insuficiência de recursos financeiros, dentre outros problemas, incluindo os aspectos da visitação (ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010; BARRETO; DRUMMOND, 2017). Diante do cumprimento dos objetivos dos PARNAs, essas questões acabam esbarrando numa gestão efetiva ocasionada por um manejo sustentável desses territórios (BOTELHO; RODRIGUES, 2016).

Como alternativa para contornar alguns desses problemas, diversos autores (BELLINASSI; PAVÃO; CARDOSO-LEITE, 2011; RODRIGUES; GODOY, 2013; OCHOA, 2018) recomendam múltiplas estratégias que comportam diferentes interesses de manejo do Uso Público nos PARNAs,

como por exemplo: a exploração econômica por meio do turismo, desenvolver atividades de educação ambiental e a pesquisa científica.

O próprio ICMBio se coloca como limitado a prestar determinados serviços e insere a concessão de serviços como alternativa para que a autarquia possa focar os esforços na conservação ambiental, como é destacado: “O objetivo é melhorar a qualidade dos serviços prestados aos visitantes das unidades de conservação, já que o ICMBio não tem como finalidade gerenciar serviços como hospedagem e alimentação” (ICMBIO, 2018, p. 8). É certo que a gestão de hotéis e restaurantes pela iniciativa privada no entorno das UCs de Proteção Integral é um caminho adequado. Contudo, o programa de uso público é muito mais amplo e precisa ser encarado como o oferecimento de um conjunto de serviços que envolvem a sensibilização do visitante sobre o ambiente que ele visita. E isso é também um dos objetivos primários de uma unidade de conservação.

No decorrer das décadas, houve um fortalecimento das políticas neoliberais em diversas áreas da sociedade, inclusive no turismo, pois este também é tratado como um setor que potencializa o desenvolvimento econômico, e conseqüentemente, uma atividade capitalista. Ainda nesse sentido de avanço das políticas neoliberais no turismo, Rodrigues e Abrucio (2020) argumentam que existem dificuldades fiscais do Estado e demandas focadas para a efetivação de áreas protegidas, como é o caso dos parques nacionais, que diminuem a capacidade institucional da autarquia ambiental de resolver sozinha esse problema.

Desse modo, a administração pública traz as PPPs como mote solucionador desse problema de “incapacidade técnica” do ICMBio em gerir os serviços de apoio à visitação, pois com esse tipo de parceria o órgão fica mais inclinado para as questões de conservação ambiental, enquanto o ente privado se torna responsável pela gestão e operação de serviços voltados para a visitação pública no parque e atividades relacionadas ao turismo. Assim, o ICMBio, torna-se responsável pela fiscalização e monitoramento da prestação desses serviços pela empresa concessionária, e não mais responsável pelas atividades de apoio à visitação como um todo.

Por fim, é importante destacar que o estabelecimento de parcerias por concessão é um caminho válido e viável, porém requer melhorias, principalmente no que tange à necessidade de ampliação de diálogos do poder público com atores que atuam nas regiões dos parques, compreendendo as particularidades de cada localidade e a importância da construção de parcerias participativas.

Logo, a formulação de parcerias entre a iniciativa privada e o Estado (no âmbito da administração pública) torna-se mais presente na contemporaneidade e são parcerias que podem ter benefício mútuo, porém precisam ser articuladas, levando-se em consideração outros aspectos que não somente o econômico. Por fim, no próximo tópico são apresentados os resultados obtidos a partir da percepção da equipe técnica do ICMBio no PNI, destacando-se algumas contribuições dos entrevistados e contradições mencionadas a respeito das concessões em PARNAs.

Resultados e Discussão

O contrato de concessão nº 01/2019, decorrente da Concorrência nº 03/2018, foi firmado entre o ICMBio e a concessionária Hope Recursos Humanos Eirelli (alterada para a titularidade BR Parques em Extrato de Termo Aditivo) para a prestação de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Itatiaia (PNI) em 06 de fevereiro de 2019, tendo como objeto do contrato uma lista mínima de serviços exigida pelo órgão público. A vigência da parceria estabelecida teve como início o dia 06 de fevereiro de 2019 (data da assinatura do contrato) e deveria ser encerrada em 06 de fevereiro de 2044, com valor global inicial da concessão em R\$ 35.031.489,92 (BRASIL, 2019). Porém, a empresa concessionária entrou com processo de recuperação judicial, alegando incapacidade de continuar com os objetos da concessão, o que pode ocasionar a caducidade do contrato por conta da inexecução parcial dele.

O valor supracitado inclui os investimentos que deveriam ser feitos pela concessionária, estimados em R\$ 17.700.000,00, e a outorga ao poder concedente, estimada inicialmente no contrato em R\$ 17.331.489,92, com um percentual de 2% sobre a receita operacional bruta, que se iniciou a partir do início da cobrança de ingressos no parque ou prestação de outros serviços pela concessionária. Também há como obrigação de desembolso anual pela concessionária um valor de R\$ 300.000,00 para apoio à Brigada de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, apoio à pesquisa, demolição de imóveis e recuperação de área degradada, ações essas estabelecidas em plano anual elaborado pelo órgão público (MMA; ICMBIO, 2019).

Nesse processo, nos 25 anos de vigência do contrato, a concessionária teria como o mínimo estabelecido no objeto do contrato os seguintes serviços:

1. Desenvolvimento de suporte gerencial;
2. Implantação de sistema de controle de acesso;
3. Venda de ingressos, com implantação de sistema de gestão, emissão e cobranças de bilhetes;
4. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de controle e cobrança de estacionamento veiculares;
5. Implantação e gestão de infraestruturas, espaços e serviços de suporte ao transporte no interior da unidade de conservação;
6. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de receptivo (Centro de Visitantes, Postos de Informação e Controle - PIC e similares);
7. Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de alimentação e comércio;
8. Implantação e gestão de serviços de hospedagem; e
9. Implantação e gestão de serviços relacionados a atividades de aventura (BRASIL, 2019).

Trata-se, assim, de uma concessão relativamente recente, com início em 2019 e completando 4 anos de gestão em 2022. No entanto, por mais que seja uma concessão estimada a ter duração de 25 anos, com base nesse tempo de 4 anos de parceria foi possível tecer as primeiras análises e

impressões sobre como a concessionária está caminhando na concessão para a prestação de serviços de apoio à visitação (SILVA; RAIMUNDO, 2021).

No que diz respeito à visitação no PNI, de 2019 até o ano de 2021, não houve aumento considerável no número de visitantes na gestão da concessionária. Em 2019, o fluxo teve um pequeno aumento, porém reduziu em 2020 devido aos protocolos de segurança em função da pandemia da Covid-19, determinados pelas prefeituras dos municípios e governos estaduais brasileiros. Tratou-se de um cenário pandêmico em âmbito internacional que afetou todos os setores da economia. No caso dos PARNAs a situação não foi diferente e, em 2020, houve fechamento integral dos espaços naturais públicos. Em 2021, com a abertura gradual dos parques, o fluxo do PNI voltou a ter um volume próximo ao de sua série histórica (Tabela 1). Dessa forma, a parceria ainda não teve influência sobre o fluxo de visitantes do PNI.

Tabela 1: Número de Visitantes do PNI – 2000 a 2021

Table 1: Number of visitors of PNI – 2000 a 2021

| Ano | Nº de Visitantes |
|-----------|------------------|
| 2000-2016 | 1.749.237 |
| 2017 | 139.616 |
| 2018 | 124.170 |
| 2019 | 127.432 |
| 2020 | 46.889 |
| 2021 | 108.265 |

Fonte: ICMBio (2022a).

Source: ICMBio (2022a).

No que diz respeito à venda de ingressos, a concessionária precisa atender às exigências do projeto básico da licitação pública e do contrato de concessão. As tarifas são definidas por portarias publicadas pelo ICMBio anualmente, as quais determinam os valores de cobrança de ingressos a serem adotados pelos PARNAs. Portanto, outro fator que até o momento não teve grande influência no aumento do número de visitantes e não teve impacto na experiência de visitação.

A partir desse cenário da concessão, são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com a equipe técnica do PNI. Na sequência, encontram-se algumas análises realizadas com base nas entrevistas. De acordo com a equipe técnica do PNI, havia muita expectativa em torno da concessão de serviços de apoio à visitação no PNI. A população local, e outros grupos que possuíam interesse na concessão esperavam grandes mudanças na prestação de serviços de apoio à visitação na área de uso público do parque.

Esperava-se uma melhoria na qualidade da prestação dos serviços mediante o investimento proposto via contrato de concessão, que seria efetuado ao longo dos 25 anos de vigência contratual. No entanto, essas expectativas não se concretizaram de modo desejável até 2021. Por exemplo, foi mencionado por um dos entrevistados que a respeito da prestação de serviços anterior à concessão no PNI:

“A gente percebe que essa qualidade do serviço que antes era oferecida, ela caiu e a gente não tem como tomar uma ação diferente a não ser notificar dentro do edital, notificar essa empresa. Eu acho que essa qualidade caiu, mas caiu por conta da concessionária [...]” (ET₃)

Esse trecho demonstra que anteriormente à concessão de serviços de apoio à visitação, havia uma percepção de que a qualidade dos serviços era maior do que o que está sendo oferecido durante a concessão, ou seja, antes da gestão de parte dos serviços ser efetuada pela empresa concessionária BR Parques, a qualidade dos serviços era maior no período em que o próprio ICMBio era responsável por esses serviços. Isso é reforçado no trecho seguinte:

“Nós tínhamos, anteriormente, um controle muito maior e nós tínhamos uma recepção com mais excelência para esse visitante quando apenas era nós servidores do ICMBio com uma contratação de terceirizados feito pelo próprio ICMBio. O parque era mais 'manutenido', [...] existem edificações que são do governo, então existem espaços que foram cedidos à concessionária, como chalés, como áreas de camping, áreas que poderiam se tornar pousadas. Existia uma manutenção por nós, não era a excelência que a gente queria, mas eles eram melhores 'manutenidos' do que está hoje.” (ET₃)

O entrevistado menciona também que havia consciência das dificuldades enfrentadas na gestão de alguns dos serviços de apoio à visitação por parte do ICMBio, mas ao mesmo tempo havia uma certa qualidade na prestação que não foi oferecida pela empresa concessionária. Visto que numa concessão, o ICMBio passa a ser o poder concedente e possui, dentre as suas funções, a de fiscalização da prestação dos serviços prestados pela concessionária, cabendo a empresa ser responsabilizada pelo ICMBio, amparada na Lei nº 8.987/1995, quando não cumpre o contrato (DI PIETRO, 2017).

A parceria na modalidade de concessão, a administração pública não transfere a titularidade do serviço, somente a prestação deste (DI PIETRO, 2017), ou seja, o parque não é privatizado, permanece como um espaço de domínio público, que tem serviços de apoio à visitação concedidos a uma empresa para execução dessas atividades. Dessa forma, o ente privado passa a se responsabilizar pela prestação dos serviços e a titularidade continua sob responsabilidade do poder concedente e pertencente ao Estado. Dito isto, o ente privado tem a responsabilidade de prestar o serviço com qualidade, enquanto o poder concedente passa a fiscalizar a prestação

do serviço. Contudo, ainda são incipientes as formas de monitoramento e as sanções para as empresas que executam atividades fora dos padrões ambientais estabelecidos pelos órgãos de governo.

No tocante à concessão de serviços no PNI, destacam-se como aspectos positivos e aspectos negativos o que se apresenta na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Aspectos positivos e aspectos negativos da concessão apresentados pela Equipe Técnica do PNI.

Table 2: Positive and negative aspects of the concession presented by the PNI Technical Team.

| Aspecto positivo | Aspectos negativos |
|---|---|
| Criação do site que possibilitou a compra antecipada de bilhetes de entrada no parque nacional e também de efetuar reservas nos atrativos, assim como efetuar o pagamento via cartão de débito/crédito. | Falta de manutenção na infraestrutura de prédios que estavam sob responsabilidade da empresa concessionária. |
| | Não cumprimento de atividades previstas no edital de contratação. |
| | Queda no contingente de funcionários relacionados para o atendimento ao público, inclusive com corte no quadro de funcionários contratados pela concessionária. |
| | Greve de funcionários da empresa concessionária. |
| | Queda no nível de limpeza. |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Source: Elaborated by the authors

Vale destacar que, segundo os entrevistados, os aspectos negativos da concessão predominam em relação aos aspectos positivos, apesar de que ainda se entende que havia pouco tempo de atuação da empresa e vigência do contrato, assinado em 2019. Em contraponto, a empresa concessionária durante a pandemia, em 2021, entrou com solicitação de recuperação judicial, alegando a incapacidade de continuar a prestação desses serviços.

Os pontos destacados na Tabela 2 demonstram que a concessão de serviços de apoio à visitação no PNI foi insatisfatória até 2021, de acordo com os entrevistados, já que a empresa concessionária não cumpriu as obrigações contratuais quanto às expectativas da equipe técnica do PNI sobre o aumento da qualidade na prestação desses serviços. O trecho a seguir demonstra o descontentamento perante a baixa qualidade da prestação do serviço da concessionária BR Parques:

“[...] o ICMBio tinha pouca condição de investimento e manutenção. E de vez em quando tinha condição de investir. **Eles não têm nem uma coisa, nem outra. Eles não conseguem investir e não conseguem ‘manutenir’ nada.** A gente fazia um trabalho assim como a gestão que era delineada, era o mínimo aceitável e eles faziam abaixo do mínimo. **Eles melhoraram quase nada.**” (ET₂)

As concessões em PARNAs estão sendo muito atrativas para o governo federal devido à possibilidade de atrair empresas com capital para investimento em melhorias de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais (SILVA; RAIMUNDO, 2021), em virtude de o Estado declarar pouco recurso para esse fim. Contudo, a concessão no PNI se torna contraditória na justificativa de uma concessão apresentar melhorias no parque, já que a empresa concessionária que ganhou a licitação e se apresentou apta a realizar os investimentos não atingiu as suas obrigações em contrato até 2021.

E o Estado por não ter condições de investir em demandas ambientais, acaba por dificultar a gestão de áreas protegidas, deixando o ICMBio com dificuldades para solucionar os problemas referentes aos *gaps* de investimentos. De acordo com Rodrigues e Abrucio (2020), a agenda de políticas públicas para a conservação do meio ambiente foi minimizada, apesar dessa área ser bastante importante para o país. Os mesmos autores ainda destacam que devido aos cortes, a iniciativa privada é colocada como protagonista em suprir essa necessidade do Estado. Isso demonstra como o sistema capitalista em sua fase neoliberal apresenta a iniciativa privada como ente solucionador de problemas do Estado, transferindo serviços públicos para estes entes privados de modo a justificar a descentralização na administração pública (DI PIETRO, 2017).

Nesse contexto, a concessão em PARNAs se tornou uma das possibilidades de parcerias na administração pública e pode-se colocar duas razões para tal: i. capacidade de altos investimentos; ii. as diretrizes de grandes melhorias no Uso Público em PARNAs serem tomadas de cima para baixo (*Top-down*), especialmente os parques que possuem visitação significativa, já que a cobrança de ingressos na bilheteria é a principal forma de obter retorno financeiro para as empresas concessionárias. E, no caso do PNI, ainda pode-se dizer que existe a importância histórica.

Porém, nem sempre as razões elencadas para as parcerias são as mais adequadas e é necessário ampliar o diálogo com os atores locais para que o processo seja participativo. Segundo um dos entrevistados, ainda que haja amplo diálogo com a população local, a decisão sobre a implementação de uma concessão não demonstra partir de interesses locais e sim, vindas “de cima” por parte da sede do ICMBio em Brasília, como destaca o trecho a seguir da entrevista:

“Não, essa já era uma **diretriz do ICMBio à época, de prosseguir e dar maior agilidade às concessões de serviços nos parques**. Com base no modelo de Iguaçu, da Tijuca, de Fernando de Noronha. E com base nessa diretriz, na época, **foi como um acordo que a gestão do parque em comum acordo com a direção em Brasília**, entrou em um segundo bloco de estudos.” (ET₁)

Apesar da concessão de serviços de apoio à visitação no PNI não ter ocorrido como esperado e colocado a qualidade dos serviços em “outro patamar”, principalmente devido ao pedido de recuperação judicial da

empresa concessionária, ainda existem expectativas da equipe técnica do PNI para que ocorra uma nova concessão, como é mencionado a seguir:

“[...] não foi a experiência que a gente teve aqui no parque, mas o que **a gente esperava como pontos positivos seriam a maior agilidade nos investimentos, maior capacidade de fazer investimentos e de oferecer uma maior gama de serviços com uma melhor qualidade e melhor custo para o visitante.** Melhorando a experiência do visitante. “ (ET₁)

Esse trecho demonstra que a equipe técnica do PNI esperava que a concessão de serviços de apoio à visitação no parque trouxesse melhorias tanto na qualidade desses serviços quanto na qualidade da experiência do visitante. Como destaca McCool (2006), a qualidade na prestação desses serviços deve estar atrelada à qualidade da experiência do visitante e, acrescenta-se à análise do autor, também que a prestação de serviços deve considerar a capacidade de resiliência ambiental. Portanto, mesmo que haja outra concessão no parque, de acordo com os entrevistados, seriam necessárias readequações no contrato para que possa ser cumprido os objetivos do PARNA conforme estabelece o SNUC (BRASIL, 2000). Vale destacar alguns pontos, como a necessidade de melhorias no processo de concessão, como indica a seguir:

“O problema é só **como é formatado essa proposta de concessão**, acho que essa é a principal questão que a gente teve que lidar e toda unidade que foi realizada a concessão tem que se **debruçar sobre isso com bastante esforço, tempo e conhecimento, informações para poder fazer o melhor modelo possível.** “ (ET₂)

A inserção da iniciativa privada nos moldes de uma PPP, como é a concessão, se torna complexa no momento em que está inserida em um território singular como um PARNA. As empresas passam a acrescentar na visitação uma certa lógica de mercado em detrimento de um olhar sobre o bem comum representado pelo ambiente protegido, porém a visitação em PARNAs não deve ser apresentada a partir de uma “experiência de consumo” para escapar de uma relação artificializada entre visitante-turismo e o meio ambiente do parque (RODRIGUES; IRVING, 2015).

Atentando-se ao último relato e trazendo para a realidade das concessões em PARNAs, mesmo observando uma realidade específica como a do PNI, constata-se como os processos de concessões estão ocorrendo. Nota-se pelo acompanhamento dos autores que há um certo diálogo entre as partes nas reuniões dos conselhos consultivos e nas audiências públicas em projetos mais avançados de implementação. Ainda assim, salienta-se a necessidade de um diálogo muito mais amplo entre os interessados, como o *trade* turístico e principalmente com as populações locais, pois são as partes mais afetadas. Inclusive, esta última carece de um peso maior no processo decisório, portanto, as concessões em PARNAs devem ter maior proximidade com as demandas locais.

Por fim, monitorar a qualidade dos serviços prestados aos visitantes é um processo constante e que está relacionado às expectativas e experiências dos visitantes. Sendo assim, é importante fortalecer os mecanismos públicos de monitoramento da concessão no PNI e realizar, em conjunto com a concessionária, pesquisas frequentes de satisfação com os visitantes, de maneira a atestar que a parceria entre o ICMBio e a empresa BR Parques atinge os objetivos propostos no contrato de concessão, dentre os quais no que diz respeito à melhoria na qualidade dos serviços de apoio à visitação prestados pelo setor privado.

Considerações Finais

O artigo teve como objetivo analisar o contexto atual das concessões em parques nacionais, a partir da perspectiva da qualidade na prestação de serviços, observando o caso da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Itatiaia (PNI). Notou-se por meio da pesquisa que a atuação da concessionária não foi bem avaliada, até 2021, pelos entrevistados do poder público atuantes no PNI. Os aspectos negativos prevalecem, apesar do grande avanço no site, com a melhoria de explicações sobre os atrativos, disponibilidade de mapas e a possibilidade de comprar ingressos online e a facilidade de pagamento via cartão de débito/crédito.

O caso do PNI demonstra algumas contradições a respeito da concessão de serviços de apoio à visitação em PARNAs. Destaca-se como a principal delas: a capacidade de capital que a empresa supostamente possuía para investir no PNI, pois no caso da licitação de concorrência da concessão neste parque, a empresa concessionária Hope Recursos Humanos foi a única concorrente e apresentou-se apta para a gestão dos serviços. Contraditoriamente, durante a pandemia a empresa já estava em atuação no PNI, mas acabou entrando com um pedido de recuperação judicial, alegando incapacidade de continuar com os objetos da concessão. Isso pode ocasionar a caducidade do contrato por conta da inexecução parcial do contrato.

Isso mostra que a iniciativa privada não deve ser entendida como a principal solucionadora dos problemas gerados pela visitação nos PARNAs e sim, deve ser compreendida como uma das possibilidades de parceria. Dito isso, a administração pública precisa observar alternativas de parcerias, sempre buscando entender as realidades locais dos territórios, a partir de um amplo diálogo com as partes interessadas nesse processo e sendo os objetivos da parceria constantemente atrelados às demandas locais.

Para trabalhos futuros, sugere-se que sejam levantadas as percepções de outros atores existentes na região do PNI sobre a efetividade da concessão e a qualidade da prestação de serviços de apoio à visitação e/ou possibilidades futuras de parcerias para realizar melhorias na infraestrutura da área de uso público, buscando compreender a realidade da parceria após 4 anos do contrato firmado até 2022. Como, por exemplo, poderiam ser aplicadas pesquisas ou serem entrevistados moradores visitantes do parque, os turistas, os condutores credenciados que exercem

condução no parque e na região do entorno, e até mesmo seria interessante coletar a percepção de colaboradores da concessionária, que poderiam tratar de destacar as dificuldades enfrentadas pela empresa no parque diante da pandemia da Covid-19, que se iniciou em 2020, praticamente após um ano da assinatura da concessão.

Por fim, tratando-se de qualidade na prestação de serviços de apoio à visitação, ainda é necessário avançar na temática no que diz respeito às metodologias, de forma que seja possível realizar mensurações da qualidade dos serviços de maneira padronizada nos PARNAs e com periodicidade na coleta de dados e informações.

Referências

BARRETO, C. G.; DRUMMOND, J. A. L. Strategic planning in Brazilian protected areas: Uses and adjustments. **Journal of Environmental Management**, 15 set. 2017. v. 200, p. 79–87.

BELLINASSI, S.; PAVÃO, A. C.; CARDOSO-LEITE, E. Gestão e Uso Público de Unidades de Conservação: um olhar sobre os desafios e possibilidades. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v. 4, n. 2., 2011.

BOTELHO, E. S.; RODRIGUES, C. G. de O. Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. **Caderno Virtual de Turismo**, 5 nov. 2016. v. 16, n. 2.

BRASIL. **Extrato de Contrato de Concessão** do Parque Nacional do Itatiaia, de 12 de março de 2019. Diário Oficial da União. Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Brasília, DF, edição 48, seção 3, p. 118, 12 mar. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 2000.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, 423 p.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, dez. 2004. v. 24, n. 24, p. 213–225.

DUDLEY, N. (Editor). **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>>. Acesso em 15 out. 2022.

DUPAS, Gilberto. **Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 145 p.

EAGLES, P. Research priorities in park tourism. **Journal of Sustainable Tourism**, 2014, v. 22, n. 4, p. 528-549.

GODOI, R. C. de; AMARAL, S. C. F. O Reflexo do Projeto Neoliberal nas Políticas Públicas em Turismo e Turismo de Aventura no Brasil. **LICERE - Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, 24 dez. 2019. v. 22, n. 4, p. 489–518.

GORINI, A.; MENDES, E.; CARVALHO, D. Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, set. 2006, v. 24, p. 171-209.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HAUKELAND, J. V. Tourism stakeholders' perceptions of national park management in Norway. **Journal of Sustainable Tourism**, mar. 2011. v. 19, n. 2, p. 133–153.

HOSSEINI, S.; OLADI, J.; AMIRNEJAD, H. The evaluation of environmental, economic and social services of national parks. **Environment, Development and Sustainability**, 2021, v.23, p.9052–9075.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBio]. **Concessão de serviços de visitação**: Parque Nacional do Itatiaia assina contrato de serviços de visitação, 2019. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/destaques-e-eventos/205-publicado-edital-de-licitacao-para-concessoes-no-parque-nacional-do-italiaia.html>>.

Acesso em: 16 out. 2022.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBio]. **Painéis Dinâmicos do ICMBIO**. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-do-icmbio>>. Acesso em: 15 out. 2022a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBio]. **O Parque Nacional do Itatiaia**. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/>>. Acesso em: 15 out. 2022b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBio]. **Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais**: prioridades de execução 2018-2020. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios – ICMBio, 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBio] (Brasil). **Parques do Brasil: Visitar é proteger**. Estratégias de Visitação em Unidades de Conservação federais: prioridades de execução 2018-2020. Coordenação de Uso Público e Negócios. Brasília: ICMBio, 2018. 19 p.

INSTITUTO SEMEIA [SEMEIA]. **Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil**: ecoturismo e o potencial econômico do patrimônio natural brasileiro. Semeia, outubro de 2021. Disponível em: <https://semeia.org.br/arquivos/2021_ParquesComoVetoresdeDesenvolvimentoParaOBrasil.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

LEMOS, C. C. de; GOMES, L. M. Qualidade da Experiência e Perfil do Visitante de Alta Montanha do Parque Nacional da Serra dos Órgãos/RJ. **Biodiversidade Brasileira**, v.12, n.3, p.264-283, 2022.

MCCOOL, S. F. Managing for visitor experiences in protected areas: promising opportunities and fundamental challenges. **Parks**, 2006, v. 16, n. 2, p. 3–9.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE [MMA]; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBio]. **Termo de Contrato de Concessão nº 01/2019**, firmado entre o ICMBio e a Hope Recursos Humanos Eireli, para prestação de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Itatiaia. MMA, ICMBio, Brasília, DF, 06 fev. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE [MMA]. **Mosaico de Unidades de Conservação Serra da Mantiqueira** – Mosaico Mantiqueira. Portaria nº 351, de 11 de dezembro de 2006. Ministério do Meio Ambiente, 2006.

OCHOA, G. I. Cadenas globales de valor y turismo de masa en destinos alejados. Efectos de una compañía transnacional en la Amazonia. **Mundo Amazónico**, 1 jul. 2018. v. 9, n. 2, p. 37–60.

PADILHA, M. do N.; PACHECO, R. T. B. Espaço público ou espaço de consumo? O caso da Praça Higino da Silveira, um lugar turístico da cidade de TERESÓPOLIS/RJ. **TURYDES: Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible**, 2020, v. 13, n. 28, p. 114-134.

PAULANI, Leda Maria. Neoliberalismo e individualismo. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, pág. 115-127, 1999.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS [PPI]. Disponível em: <<https://portal.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u/DF/e/Parques%20e%20Florestas/m/r/>>. Acesso em: 24 out. 2022.

ROCHA, L. G. M. da.; DRUMMOND, J. A.; GANEM, R. S. Parques nacionais brasileiros: Problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. **Revista de Sociologia e Política**, jun. 2010. v. 18, n. 36, p. 205–226.

RODRIGUES, C. G. D. O.; ABRUCIO, F. L. Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: Um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**, 2020, v. 22, n. 1, p. 67.

RODRIGUES, C.; ABRUCIO, F. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, 2019, v. 13, n. 3, p. 105-120.

RODRIGUES, C. G. O.; IRVING, M. A. Os significados de "público" e o compromisso de inclusão social no acesso aos serviços em apoio ao turismo em parques nacionais. In: IRVING, M. A.; RODRIGUES, C. G. de O.; RABINOVICI, A.; COSTA, H. A. (org.). **Turismo, Áreas Protegidas e Inclusão Social: diálogos entre saberes e fazeres**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2015, p. 113-141.

RODRIGUES, C.; GODOY, L. R. da 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**, 27 dez. 2013. v. 28, n. 0, p. 75–88.

SAUER, S.; LEITE, A. Z.; TUBINO, N. L. G. Agenda Política da Terra no Governo Political Agenda for Land By the. **Revista da ANPEGE**, 2 dez. 2020. v. 16, n. 29, p. 285–318.

SILVA, G. G. L.; LIMA, T. C.; PANCHAUD, L. Mapeamento e Classificação do Grau de Dificuldade da Trilha do Rancho Caído, Parque Nacional do Itatiaia (RJ). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v.9, n.2, pp.250-272, mai/jul 2016.

SILVA, G. G. L.; RAIMUNDO, S. Modelos de concessão de serviços em Parques Nacionais brasileiros. **Turismo e Sociedade, Curitiba**, v. 14, n. 2, p. 42-62, maio-agosto de 2021.

UNEP-WCMC; IUCN. **Protected Planet Report 2020**. UNEP-WCMC and IUCN: Cambridge UK; Gland, Switzerland, 2021. Disponível em: <<https://livereport.protectedplanet.net/>>. Acesso em: 15 out. 2022.

WEAVER, D. B.; LAWTON, L. J. A new visitation paradigm for protected areas. **Tourism Management**, 2017, v. 60, p. 140-146.

Igor Carneiro de Almeida: Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: carneiroigor01@gmail.com.

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8712894163504314>

Grislayne Guedes Lopes da Silva: Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: grislayne.silva@usp.br.

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1473848485735432>

Sidnei Raimundo: Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: sraimundo@usp.br.

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0352060547192132>