



Aprendizados e desafios da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)

Learnings and challenges in concession of visitation support services in the Serra dos Órgãos National Park (RJ)

Hanna Santana da Cruz, Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues,
Clara Carvalho de Lemos

RESUMO: Envolvendo a perspectiva de investimentos expressivos, atividades e serviços que demandam uma maior complexidade de operação e prazo de validade mais duradouro, a concessão de serviços em unidades de conservação deve ser analisada para além da sua capacidade econômica e técnica, avaliando-se, sobretudo, os seus efeitos para a experiência do visitante, a gestão do patrimônio natural e territórios envolvidos. Nesse sentido, este artigo visa apresentar parte dos resultados de um estudo sobre os aprendizados e os desafios da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ), a partir da perspectiva dos gestores públicos que atuam na área e das iniciativas desenvolvidas no conselho gestor da unidade. Esta análise considerou como ponto de partida a interface entre os princípios do ecoturismo e a gestão da visitação por meio da concessão. Assim, pautando-se pela análise documental, realização de entrevistas e observação participante, foi possível identificar aspectos relevantes no processo de concessão que podem funcionar como uma experiência para outras iniciativas de parcerias em curso. Como resultados, foi apresentado um conjunto de propostas para aprimorar o planejamento, a implementação e o monitoramento das parcerias no parque. Além disso, destaca-se que a ampliação da política de parcerias requer o aperfeiçoamento do monitoramento, que resultará em evidências para embasar a avaliação de seus resultados e fundamentar as decisões a respeito dos modelos mais adequados de parceria para cada contexto.

PALAVRAS CHAVE: Ecoturismo; Áreas Protegidas; Monitoramento; Controle Social.

ABSTRACT: Involving the perspective of expressive investments, activities and services that require a greater complexity of operation and a longer period of validity, the concession of services in protected areas must be analyzed beyond its economic and technical capacity. It is essential to also consider its effects on the visitor's experience, the management of the natural heritage and territories involved. Therefore, this article aims to present part of the results of a study on the lessons learned and the challenges of granting support services for visitation in the Serra dos Órgãos National Park (RJ), from the viewpoint of public managers who work in the area, as well as the initiatives developed by the area's management council. The analysis of this study considered the principles of ecotourism and the management of visitation through the concession as a starting point. By using documental analysis, interviews and participant observation, the study identified relevant aspects in the concession process that can serve as an experience for other ongoing partnership initiatives. The findings of the study resulted in a set of proposals that can improve the planning, implementation and monitoring of partnerships in the park. Furthermore, the study highlights that the expansion of the partnership policy requires improvement in monitoring. In conclusion the study provides valuable insights into the challenges and opportunities of granting support services for visitation in protected areas, which can serve as a reference for future concession initiatives.

KEYWORDS: Ecotourism; Protected Areas; Monitoring; Social Control.

Introdução

Este artigo se insere num contexto no qual a estratégia de concessão de serviços de apoio à visitação é adotada pelo governo federal como um dos principais caminhos para apoiar a gestão das unidades de conservação (UCs), sobretudo no que diz respeito aos aspectos financeiros e de pessoal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022a). As concessões podem ocorrer em diferentes categorias de manejo de UCs, porém, mediante o elevado interesse econômico e social associado à visitação em parques nacionais (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019), esta categoria será o foco de discussão deste artigo.

A busca pela parceria com a esfera privada nos serviços de apoio à visitação em parques, sobretudo por meio do modelo de concessão, tem sido pautada em argumentos como a melhoria na infraestrutura, o aprimoramento dos serviços, a eficiência e qualidade para a promoção do ecoturismo e da proteção ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022a). Contudo, essa é uma estratégia de gestão que tem gerado diferentes posicionamentos, dentre eles o de que a iniciativa faz parte de uma agenda neoliberal do Estado, pois a estrutura pública vem sendo fragilizada em virtude de sucessivos cortes orçamentários (OPAP, 2020). Além disso, com a crescente ênfase nos aspectos econômicos das parcerias, e dependendo da forma como os serviços e as atividades de apoio à visitação são planejados nas concessões, o acesso aos parques e demais UCs pode ficar concentrado em apenas um perfil de visitante, com poder aquisitivo mais elevado (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

No que diz respeito à gestão das concessões, Wyman *et al.* (2011) apontam que, ao passo em que as concessões de serviços visam colaborar para que os objetivos de conservação das áreas protegidas sejam atendidos, a ausência de planejamento pautado na mitigação de impactos negativos pode desencadear problemas como a gestão inadequada de resíduos, a deterioração dos recursos naturais e o deslocamento da população local. Vale ressaltar que alguns estudos reconhecem o importante papel desempenhado pelas concessões no âmbito da gestão do turismo em áreas protegidas, como o de gerar renda, contribuir com o desenvolvimento local e colaborar com a proteção dos recursos (WYMAN *et al.*, 2011; SPENCELEY *et al.*, 2019).

Além disso, é pertinente considerar que, dependendo do fluxo de visitantes e das características de cada área, a gestão dos serviços e das atividades de apoio à visitação pode envolver uma maior complexidade, demandando um aporte de investimento e uma capacidade operacional de maior escala, por meio da modalidade de concessão. Contudo, a concessão é apenas uma das modalidades de parceria existentes. Dentre os arranjos institucionais que podem ser adotados para apoiar a gestão da visitação em UCs no país, destacam-se: concessões, permissões e autorizações, modelos de parceria comumente estabelecidos com instituições com fins lucrativos; e os acordos de cooperação, termos de fomento e de colaboração e os termos de parceria, arranjos firmados com instituições sem fins lucrativos (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019). Nesse cenário, persiste o desafio de compreender como as diferentes modalidades de parcerias podem contribuir

para uma gestão democrática, que valorize a diversidade socioeconômica e cultural dos territórios.

No caso brasileiro, os resultados da participação de empresas na prestação de serviços de apoio à visitação em parques ainda são pouco estudados e conhecidos pela sociedade, e é por esse motivo que pesquisas voltadas para uma maior compreensão sobre os efeitos das concessões que já estão em curso, como também diferentes arranjos de parcerias, se fazem necessárias.

Nesse sentido, caracterizando uma das experiências mais antigas de gestão por concessão em áreas protegidas do país (de 2010 a 2021), o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO) representa uma oportunidade para se analisar os aprendizados e os desafios desse modelo de parceria no contexto da UC. Além disso, a sua inserção no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)¹ do governo federal, evidencia a importância de se compreender em que medida o modelo de concessão tem sido adequado para atender as demandas de gestão da visitação e de promoção da qualidade da experiência dos visitantes.

Dessa forma, utilizando como referência a interface entre os princípios ecoturismo e a gestão da visitação por meio da concessão, este artigo² tem por objetivo apresentar os desafios e os aprendizados dessa experiência de gestão, na perspectiva de alguns gestores públicos que atuam no parque e que participaram da pesquisa e das iniciativas encaminhadas no âmbito do conselho gestor do parque.

Acredita-se que os aprendizados do processo de concessão no PARNASO podem funcionar como referência para as UCs que estão em fase de planejamento ou implementação de parcerias para o uso público, fornecendo parâmetros, sobretudo no que tange aos aspectos ambiental e social, das possíveis implicações do arranjo em comento.

Ecoturismo e sustentabilidade no contexto da visitação em unidades de conservação

Até novembro de 2022, o Brasil registrava a existência de 334 unidades de conservação federais, abrangendo uma área de mais de 171 milhões de hectares (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2022). Esse número expressa um desafio de gestão, uma vez que questões como limitação financeira, carência de pessoal e problemas fundiários dificultam a gestão destas áreas (DRUMMOND *et al.*, 2010; YOUNG; MEDEIROS, 2018).

Dentre as UCs existentes, os parques nacionais são uma das categorias que envolvem uma maior complexidade no contexto da visitação, pois, além de integrar o grupo de manejo de proteção integral, têm como um dos principais objetivos a realização de atividades de lazer, turismo e educação em contato com a natureza (BRASIL, 2000). Sobre isso, Andrade *et al.* (2020) apontam que, ao passo em que as UCs se encontram regidas por leis pouco específicas quanto ao uso público, os gestores se mantêm,

constantemente, sob o desafio de aliar a demanda da visitação com os objetivos de conservação da natureza.

De acordo com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão ambiental que, além de gerir as UCs federais, tem como uma de suas principais funções a promoção do ecoturismo nestes espaços em articulação com os setores envolvidos na atividade, foram registradas, no ano de 2021, 16,7 milhões de visitas dirigidas à 145 UCs, destacando-se, como a mais procurada pelo público, a categoria parque nacional (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022b).

Quando uma UC é passível de visitação, o planejamento para o uso público destas áreas requer o estabelecimento de atividades, serviços e infraestrutura que assegurem a qualidade da experiência dos visitantes e o alcance dos objetivos de conservação do patrimônio natural e cultural. Nesse sentido, a visitação, por meio do lazer e do turismo, pode funcionar como um vetor de acesso e conhecimento, mas por outro lado estes espaços são apropriados por diferentes setores, como no caso do mercado de turismo, por meio da segmentação do ecoturismo e turismo de aventura, por exemplo (RODRIGUES; IRVING; DRUMMOND, 2010).

No ano de 2019, a *The International Ecotourism Society* realizou uma pesquisa com operadores e consultores de turismo de 91 países. Foram recebidas 971 respostas e, quando questionados a respeito do crescimento do ecoturismo, apenas quatro respondentes indicaram uma desaceleração, enquanto que os demais indicaram que a atividade tem crescido e de maneira acelerada (THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY, 2019).

Contudo, o ecoturismo vai muito além de um segmento de mercado, considerando os aspectos normativos, éticos, de responsabilidade e de baixo impacto, que estão na essência da atividade (IRVING, 2015). No contexto das áreas protegidas, além do potencial de ampliar o efeito socioeconômico das UCs nos territórios e de se tornar fonte de receita para apoiar a gestão destes espaços (RODRIGUES, 2009), o ecoturismo pode suscitar reflexões sobre princípios éticos da sociedade em relação ao acesso à natureza, tendo as UCs como elemento inspirador e a educação ambiental como um caminho para gerar transformação no sentido da sustentabilidade (NEIMAN; RABINOVICI, 2010).

O ecoturismo possui inúmeras conceituações (PIRES, 1998), sendo que a definição utilizada no contexto das políticas públicas nacionais destaca três pilares: a utilização sustentável do patrimônio natural e cultural, a formação de uma consciência ambientalista e a promoção do bem-estar das populações locais (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010).

Não obstante, a compatibilização entre o ecoturismo e a conservação da natureza é complexa, pois, à medida que são estabelecidas mais infraestruturas em virtude do aumento da visitação, a possibilidade de impactos ambientais e sociais danosos também aumenta, demandando estratégias de minimização dos efeitos negativos e de maximização dos efeitos positivos (LEUNG *et al.*, 2019).

Em vista disso, estudos chamam a atenção para aspectos como a transparência e o controle social no processo de concessão e demais parcerias para promover a visitação em áreas protegidas, além da necessidade de monitoramento dos indicadores de qualidade ambiental e socioeconômicos, da implementação de infraestrutura e da operação dos serviços acordados em contrato (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2019).

Outro aspecto que também vem se destacando é a perspectiva da diversidade de oportunidades associadas ao ecoturismo (CLARK; STANKEY, 1979; ICMBIO, 2018), apresentada em documentos como o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC)³ (ICMBIO, 2018), que visa apoiar o planejamento da visitação, considerando diferentes práticas, existentes e potenciais, além de orientar a implantação e o manejo das atividades.

Nesta linha, as parcerias para apoiar a visitação devem ser planejadas a partir de uma política de visitação ampla, no sentido de promover diferentes práticas e experiências para o visitante; diversificada, no sentido de estabelecer diferentes modalidades de parceria; e democrática, não apenas no sentido de promover o acesso a todos os grupos sociais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006), mas no estabelecimento de parcerias com diferentes setores da sociedade (OPAP, 2020).

Materiais e métodos

Área de estudo

O Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO) foi criado no dia 30 de novembro de 1939, tendo seus limites alterados ao longo dos anos, considerando a ampliação de sua área, medida prevista pelo Decreto s/nº, datado de 13 de setembro de 2008.

A Figura 1 (próxima página) destaca as características da área de abrangência do parque, como as rodovias, os centros urbanos e o limite com a Área de Proteção Ambiental (APA) de Petrópolis, destacada em verde claro.

O PARNASO está localizado no estado do Rio de Janeiro, e abrange os municípios de Petrópolis, Teresópolis, Guapimirim e Magé, sendo este último o único que ainda não possui uma sede. O parque se destaca por sua bio e geodiversidade e paisagem singular do trecho da Serra do Mar, onde se situa um dos principais símbolos do montanhismo brasileiro, o Dedo de Deus, representando uma das motivações para a criação da área protegida. Logo, o cuidado conferido ao parque em termos de redefinição de limites e regularização de determinadas áreas, aliado a outros atributos naturais de grande relevância ambiental e beleza cênica (BRASIL, 2000), não tardaram em consagrar a UC, no início do século XXI, como referência em ecoturismo e montanhismo (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).

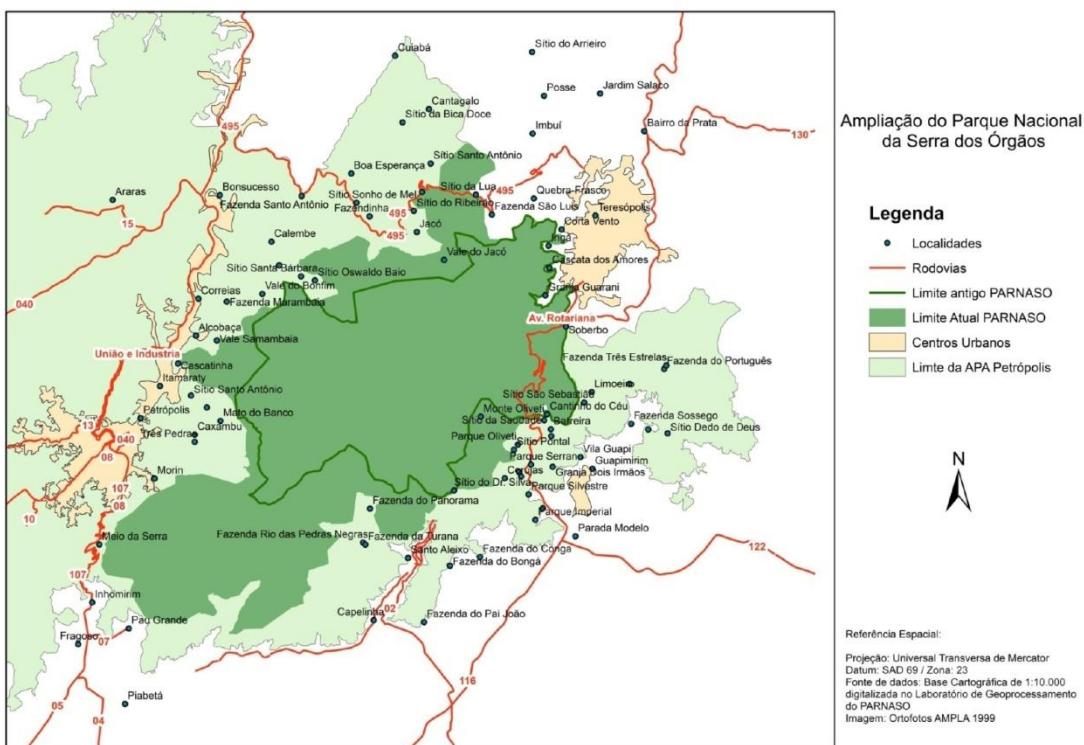


Figura 1: Imagem adaptada a partir do mapa de ampliação e dos atributos do entorno do PARNASO.
Figure 1: Image adapted from the magnification map and attributes of the surroundings of PARNASO.

Fonte: PARNASO, 2009.

Source: PARNASO, 2009.

A reconstrução do Abrigo Quatro (Pedra do Sino) e a construção da Casa do Montanhista e do Centro de Operações também foram marcos determinantes ao título atribuído à UC. Além disso, essa sucessão de eventos colaborou para que o parque atingisse um total de 123.419 visitas registradas em 2009, sendo 70% na sede Teresópolis, onde há maior infraestrutura de apoio ao uso público. Esse volume de visitação, de acordo com a gestão, manteve a tendência de crescimento dos quatro anos anteriores (2005; 2006; 2007 e 2008), o que representou mais do que o dobro da média de visitantes recebidos pelo parque até 2004 (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010).

Com o aumento da demanda de visitação, houve também o aumento da demanda por recursos que pudessem apoiar a sua gestão. Diante desse cenário, o governo da época optou por implementar, em julho de 2010⁴, a concessão de serviços de apoio à visitação no parque.

Coleta e análise de dados

De início, com o objetivo de identificar as responsabilidades da empresa concessionária, foi realizada a análise documental da gestão do contrato de concessão com base em onze volumes disponibilizados pela administração do PARNASO/ICMBio. Os volumes contêm arquivos, em formato pdf, com informações referentes ao histórico da concessão no

período de 2010 a 2019. Os documentos que compõem esses volumes são: o projeto básico, o contrato de concessão, os relatórios de acompanhamento contratual, informações técnicas, memorandos, ofícios, ordens de serviço, portarias, atas de reuniões e históricos de e-mails com assuntos referentes à gestão por concessão no parque.

A análise documental, de acordo com o que orienta Bardin (2016, p. 12): “Foi realizada sob o propósito de facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informações (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)”. Com essa perspectiva, a análise documental permitiu o levantamento dos principais objetivos do PARNASO/ICMBio com a concessão e das lacunas registradas pela equipe de fiscalização contratual no período de 2010 a 2019, decurso abrangido pelos documentos disponibilizados pela administração da UC.

A fim de aprofundar a discussão a respeito dos desafios que permearam o processo de fiscalização e monitoramento contratual, foram realizadas entrevistas com três gestores públicos do PARNASO, no período de 09 a 26 de abril de 2021. As entrevistas foram realizadas seguindo um roteiro de perguntas (DUARTE, 2002) elaborado a partir das reflexões acerca dos seguintes aspectos do monitoramento: indicadores da qualidade ambiental, da implementação de infraestrutura e da operação dos serviços acordados em contrato.

Conforme especificado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), assinado pelos interlocutores para a participação na pesquisa, os mesmos não serão identificados neste estudo. Em substituição, será utilizada a classificação “gestor” e os números de 1 a 3, correspondentes ao número de participantes. Além disso, por se tratar de uma pesquisa realizada no âmbito de uma UC federal, a mesma foi cadastrada e autorizada pelo Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade do ICMBio (SISBIO).

A seleção dos entrevistados considerou aqueles que atuaram de maneira direta e indireta com o monitoramento e a fiscalização contratual. As entrevistas foram gravadas com o apoio de um aparelho de celular *smartphone*, as informações foram transcritas manualmente e, em seguida, após leitura sistemática, foi realizada a classificação e a análise do conteúdo, considerando os seguintes aspectos:

- Princípios do ecoturismo e a relação com os efeitos da concessão no parque;
- Diversidade de oportunidades e qualidade da experiência dos visitantes;
- Aspectos institucionais e monitoramento do contrato.

Por intermédio de um dos gestores do parque, foi possível também integrar o grupo de e-mails do conselho gestor da UC, e, a partir da reunião ordinária realizada no dia 10 de março de 2021, foi dado início ao acompanhamento dos encontros remotos, que coincidiu com o momento de discussão a respeito do encerramento da concessão e das perspectivas para a delegação de serviços no parque no futuro.

Tendo sido decidido, na reunião mencionada, a criação de uma câmara temática (CT) para tratar do tema da delegação de serviços da UC, foi possível iniciar o acompanhamento constante e participativo nesses encontros e por meio da troca de mensagens através do grupo de *whatsapp* dedicado a discutir aspectos pertinentes à CT.

Este processo de interação se deu por seis reuniões, sendo três do conselho e três da CT (no período de 10 de março a 09 de junho de 2021), o que possibilitou o levantamento e o registro de informações que permitiram um maior conhecimento sobre: o histórico da concessionária e de sua atuação no parque; a opinião dos conselheiros sobre o desempenho da empresa; a interação da empresa com o conselho; e as expectativas de membros do conselho sobre a delegação de serviços no parque no futuro.

A participação nesta instância de gestão do parque observou algumas orientações previstas no procedimento de pesquisa denominado “observação participante”, destacadas por Valladares (2005): o pesquisador deve se mostrar diferente do grupo pesquisado, afirmado e reafirmando o seu papel de “pessoa de fora”; a busca por intermediários, ou seja, aqueles que aproximam o pesquisador do grupo pesquisado; a escuta atenta, já que, para esta metodologia, as entrevistas formais se mostram, em muitos casos, desnecessárias; o desenvolvimento de uma rotina de trabalho e a presença constante nas atividades do grupo pesquisado.

Resultados

Análise documental da operação do contrato de concessão

O processo de concessão em UCs envolve várias etapas até que seja iniciada a implementação do contrato, tais como: realização de estudos preliminares, como estudo de viabilidade econômica; elaboração do projeto básico; realização de consulta e audiência pública; estruturação final do projeto e divulgação do edital; licitação e assinatura do contrato (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2018a; BRUMATTI, 2020).

Considerando essas etapas, o órgão gestor, pautado nas especificidades e limites normativos de cada UC (MMA, 2018b), define os objetivos e as características da prestação de serviços de apoio à visitação.

Nesse sentido, para que se compreenda os principais objetivos da administração do PARNASO/ICMBio com a concessão de serviços de apoio à visitação, são destacados a seguir os termos do projeto básico que subsidiou o contrato firmado em julho de 2010, encerrado em julho de 2021 (COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, 2010):

- Garantir maior controle e segurança para a UC e visitantes por meio do aperfeiçoamento da operação do sistema de controle de acessos e cobrança de ingressos e demais tarifas;
- Oferecer alternativa de agendamento e pagamento antecipado das tarifas de ingresso, uso de trilha e outras relacionadas à visitação, facilitando o planejamento da visitação e evitando *overbooking* nas áreas com capacidade de suporte limitada;

- Operacionalizar sistema de transporte interno, reduzindo o trânsito de veículos particulares em áreas sensíveis da Sede Teresópolis do PARNASO e proporcionando melhores condições para o aproveitamento do potencial ecoturístico;
- Oferecer ao visitante que procura o PARNASO estrutura de apoio e alojamento no alto da montanha, além de abastecimento constante de água e disponibilização de sanitários, consolidando a imagem do PARNASO como polo de desenvolvimento do ecoturismo e montanhismo e reduzindo o impacto da visitação nos campos de altitude;
- Garantir melhores condições para as atividades de controle da visitação e segurança dos montanhistas através da intensificação da presença no alto da montanha.

A partir da análise dos documentos disponibilizados pela administração do PARNASO/ICMBio, referentes a nove anos de operação da concessão (de 2010 a 2019), decurso abrangido pelos arquivos, foi possível identificar as lacunas que dificultaram o atendimento dos objetivos descritos acima. As principais lacunas na prestação dos serviços por parte da empresa concessionária, registradas em relatório do ICMBio (PARNASO, 2019), foram:

- Número de funcionários inferior ao estimado pelo contrato;
- Limpeza e conservação deficientes das áreas com serviços concessionados;
- Ausência de controle efetivo da venda e contabilização de ingressos e problemas com a infraestrutura alocada para o cumprimento dessas atividades;
- Problemas com a operação e instalações dos abrigos e das áreas de camping na montanha;
- Problemas com a operação das áreas de camping da parte baixa;
- Falta de manutenção das estruturas do centro de visitante;
- Falta de manutenção das trilhas de montanha;
- Não cumprimento da cláusula contratual que trata da obrigatoriedade da empresa possuir um programa de recolhimento de lixo e da obrigatoriedade de possuir um programa de separação de lixo e reciclagem.

Para aprofundar o entendimento sobre os desafios e conhecer os aprendizados no processo de concessão, foi realizada a interlocução com alguns servidores que trabalham na UC e que atuaram, de maneira direta e indireta, com a fiscalização contratual da concessão e lidaram com os efeitos dessa iniciativa na experiência de visitação no PARNASO.

A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: a perspectiva dos servidores da UC

Este item visa destacar alguns depoimentos dos servidores que atuam na UC e que participaram das entrevistas, considerando os principais aspectos de análise da pesquisa e a sua compreensão sobre o ecoturismo e a repercussão da atividade em aspectos como a sensibilização e geração de conhecimento para os visitantes, o envolvimento das comunidades locais na concessão e demais parcerias, e a contribuição da concessão para o alcance dos objetivos de conservação.

No que diz respeito ao conhecimento e à interpretação ambiental, o gestor público 02 aponta que:

Na qualidade da visitação, de informação, foi pouco o investimento da concessionária nesse sentido. O parque qualificou muito a visitação, a parte de educação e de informação ao visitante quando houve uma reforma do centro de visitantes e nessa reforma a gente atualizou, mas precisamos de uma nova atualização, painéis com informações do parque, folders e o próprio site do parque, mas, sendo franco, é mais esforço da própria equipe do parque e do ICMBio do que da concessionária em si (Gestor público 02, 2021).

Quanto às contribuições da concessionária para a qualidade ambiental e a conservação, de acordo com o gestor público 03:

Teve um avanço ali na qualidade dos banheiros secos, na gestão dos resíduos também deu uma melhorada, mas, por outro lado, eu vi também que algumas questões pontuais retrocederam: teve uma bromélia enorme que eles tiraram para ter só mais duas ou três vagas de carro, quatro no máximo, e eu acho que isso não é correto (Gestor público 03, 2021).

Itens como o do ordenamento de algumas trilhas da parte alta, a qualidade dos banheiros secos, a gestão dos resíduos e a contratação de moradores locais são apontados pelos gestores como benefícios gerados a partir da concessão, contudo, esses mesmos benefícios são apresentados com algumas ressalvas. Os interlocutores salientaram a ausência de manutenção do saneamento na parte baixa, a falta de remuneração compatível para algumas funções, o atraso no pagamento, condições de trabalho precarizadas e funcionários insatisfeitos. Além desses aspectos, destaca-se no depoimento abaixo a demanda por um maior envolvimento da concessionária nas atividades do conselho do parque.

A contratação direta é o principal impacto socioeconômico local da concessão; sobre aumentos em escala da visitação pós-concessão, eu não percebo que houve um aumento muito significativo para a gente considerar um efeito renda no município; e sobre a participação depois da concessão, embora reiterados convites fossem feitos à concessionária para que ela indicasse representantes para participar do conselho consultivo do parque, a empresa nunca veio a manifestar interesse (Gestor público 02, 2021).

Quanto às estratégias que poderiam ser implementadas como forma de assegurar a qualidade da experiência dos visitantes, o gestor público 01 aponta:

Possuir instrumentos mais eficazes para monitorar os serviços que são oferecidos e isso passa por duas abordagens: uma é o olhar direto do gestor e outra é o olhar indireto através do olhar do visitante. Hoje a gente não tem isso como um instrumento de rotina (Gestor público 01, 2021).

Observados alguns aspectos do desenvolvimento do ecoturismo e da qualidade da experiência de visitação após a concessão no PARNASO, no que se refere aos aspectos institucionais e de monitoramento do contrato, o gestor público 01 argumenta que:

Como a gente meio que foi cobaia desses processos de concessão, o projeto básico e o contrato não carregam os serviços que deveriam ser comportados pela concessionária e isso dá a chance dela se eximir de algumas coisas que a gente acha que é de obrigação e ela diz que não é (Gestor público 01).

A análise da documentação que instruiu o processo de concessão no PARNASO possibilitou a identificação de questões que comprometeram a execução adequada do contrato no que diz respeito ao cumprimento dos objetivos da visitação na área. O processo de aprendizado da empresa em um ramo de atuação diferente do que estava acostumada, sem experiência prévia na gestão da visitação em áreas protegidas, rendeu algumas situações conflituosas na gestão do contrato, conforme aponta um dos gestores públicos do parque:

A Hope sempre foi uma empresa voltada para a terceirização de serviços, fornecimento de mão de obra, e aí o nosso maior problema foi esse, ela demorou a entender que aqui ela não era apenas uma empresa de mão de obra. Isso criou vários embates em termos de cobrança do ICMBio em cima dela, então os serviços eram muito ruins no início e a execução deles era bem fraca, deixava muito a desejar e até hoje a gente ainda tem esse problema (Gestor público 01, 2021).

Por outro lado, a partir dos depoimentos dos gestores, foi possível também identificar aspectos que favoreceram a gestão da UC, como a melhoria na cobrança e no controle de ingressos. Além disso, a experiência dos interlocutores da pesquisa também aponta para um conjunto de responsabilidades e ações a serem encaminhadas pelo próprio ICMBio, apresentado nos relatos a seguir.

Sobre os aspectos fundamentais no desenho de um contrato de concessão e o tempo de duração recomendável, o gestor público 02 aponta:

Eu acho que dez anos deveria ser o tempo máximo, mais do que isso fica muito complicado, a gestão fica com um caráter muito privatista. Mas o que é importante ressaltar diante dessa pergunta, é que a maior parte dos problemas que eu tenho verificado não está na redação dos termos de referência, mas na fiscalização do termo, que vai além daquela que é feita in loco, mas a supra local, que é feita em Brasília (Gestor público 02).

Quanto ao formato de parcerias mais adequado para viabilizar os serviços de apoio à visitação no PARNASO, o gestor público 02 aponta para a seguinte perspectiva:

Eu acho que seria um mosaico de instrumentos de parceria, passando por: autorizações, modelo que fazemos com os condutores de montanha; permissões, para a operação de algumas lojas ou serviços; além disso, o incremento através da contratação direta de servidores temporários, treinados e capacitados para trabalhar no apoio ao uso público (Gestor público 02).

Considerando que o tema da fiscalização foi um dos que mais esteve presente na fala dos entrevistados, tal aspecto significa uma das principais lacunas no processo de concessão. Essa problemática, que se fez evidente já na análise documental, demanda ainda mais atenção ao considerar que, a partir de 2017, o processo de monitoramento foi modificado, passando parte das funções para uma instância de fiscalização em Brasília, o que, de acordo com os gestores, pode comprometer a capacidade de resposta para as lacunas e irregularidades registradas pelo parque com a concessão.

Os interlocutores entrevistados reconheceram aspectos positivos da concessão, como a geração de empregos, apesar das ressalvas nas condições de trabalho, e a operação de serviços que, inclusive, sobrecarregava alguns analistas do parque, como a cobrança e o controle de ingressos. Contudo, as lacunas identificadas na perspectiva dos gestores apontam para a necessidade da empresa “saber como fazer”, no sentido de compreender a dinâmica da visitação em uma UC e as especificidades da gestão de um patrimônio público.

A expansão das concessões no contexto atual requer a compressão sobre a complexidade que envolve a gestão da visitação em áreas protegidas. A atuação privada nestas áreas ainda é incipiente, representando uma novidade para o setor privado no país. Além disso, essa falta de expertise se depara com um contexto de monitoramento e fiscalização que não vêm surtindo os efeitos de adequação e as melhorias esperadas pela equipe gestora da UC.

Nesse sentido, após mais de dez anos de uma experiência de gestão que agregou diferentes aprendizados, foi possível notar que os gestores possuem o interesse em explorar e/ou lidar com novos modelos de parceria na UC. Pois, antes de se pensar na expansão de um arranjo sobre o qual se reconhece potencialidades, é necessário que o Estado garanta uma estrutura compatível de acompanhamento do contrato e dos efeitos da concessão para as áreas protegidas e sociedade. Além disso, verificar o histórico de atuação da empresa concessionária, sobretudo no que tange ao atendimento de responsabilidades ambientais e sociais, deve ser uma premissa do órgão gestor antes da formalização de uma parceria público-privada.

A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: contribuições a partir das atividades do conselho consultivo

O conselho consultivo do parque (CONPARNASO) é presidido pelo chefe da UC, conforme disposto no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002). Sua composição reúne representantes das seguintes instituições: Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense; Órgão Estadual de Meio Ambiente; prefeituras municipais de Petrópolis, Teresópolis, Magé e Guapimirim; representantes das áreas de turismo, comércio e serviços, produção rural e montanhismo; organizações da sociedade civil e associações de moradores; e universidades e instituições de ensino, pesquisa e extensão. Tal composição reúne mais de cinquenta representações, isso sem contar a participação de convidados, já que as reuniões do conselho são abertas ao público em geral (CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS, 2019).

O conselho também é constituído por quatro câmaras temáticas permanentes: (1) Câmara Temática de Controle e Recuperação Ambiental; (2) Câmara Temática de Cultura e Educação Ambiental; (3) Câmara Temática de Pesquisa e (4) Câmara Temática de Turismo e Montanhismo (CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS, 2019); e conta, atualmente (2021/2023), com uma câmara temática temporária: Câmara Temática de Delegação de Serviços.

A primeira reunião da câmara temática (CT) de delegação de serviços ocorreu no dia 28 de abril de 2021. Na ocasião, ficou definido que a CT deveria concentrar os seus esforços em compreender e contribuir com os estudos contratados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que posteriormente vieram a ser contratados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Socioeconômico e Social (BNDES), para

subsidiar a modelagem da parceria (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021a).

Destaca-se o entendimento, por parte de alguns conselheiros, sobre a dinâmica de concessão e atuação da empresa Hope Recursos Humanos Eireli, apresentando opiniões sobre o histórico e a motivação da empresa para atuar no ramo das concessões em áreas protegidas. Em uma das reuniões, uma conselheira fez a seguinte colocação:

A Hope é o braço de uma grande empresa petrolífera e tem forte capacidade operacional, entretanto, esta e outras empresas tinham expectativas de lucros bem maiores nos parques, o que não se mostrou na realidade, gerando uma série de problemas como serviços mal prestados até o pedido de recuperação judicial que vemos hoje (CONPARNASO, 2021).

Além disso, teve destaque entre as falas dos conselheiros os casos em que a empresa apresentou resistência em permitir o acesso gratuito a palestrantes do “XVII Encontro de Pesquisadores do Parque Nacional da Serra dos Órgãos”, realizado em 2019, e quando não viabilizou o pagamento de horas extras aos funcionários dos abrigos na parte alta. Neste sentido, os conselheiros indicaram que as políticas de gratuidade e demais obrigações da empresa deveriam estar mais bem delineadas nos editais, contratos e demais documentos orientadores da concessão (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021b).

No que diz respeito às diferentes modalidades de parceria que poderiam ser implementadas no parque, foi possível notar que o grupo de conselheiros se dividia entre os que estavam receosos quanto à operação dos serviços sob a responsabilidade de diferentes delegatários e os que demandam uma política de parcerias mais ampla e diversificada para a UC. Não obstante, ambos os lados apresentaram preocupações para além daquilo que diz respeito aos interesses das instituições e empresas que representam, já que seus apontamentos envolvem o cuidado com as questões ambientais, sociais, econômicas e até mesmo institucionais da UC.

A preocupação com o aspecto institucional foi destacada com ainda mais evidência por parte da CT, que, apesar do interesse em diferentes modalidades de parceria para o PARNASO, ponderou questões como: a possibilidade de sobrecarga sobre a equipe que será responsável pela fiscalização desses arranjos; o risco de desequilíbrio econômico por parte dos potenciais parceiros; a captação de recursos no caso de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e a capacidade dessas organizações para gerir os serviços e as atividades de apoio à visitação na UC. Vale ressaltar que alguns servidores se posicionaram dizendo que:

Gestores do ICMBio sempre consideraram mais fácil acompanhar uma única relação contratual, mas, por outro lado, é muito difícil estabelecer uma relação totalmente satisfatória entre o ICMBio e ente privado e, portanto, a multiplicidade de prestadores aumenta a chance de obter contratos com bom funcionamento, já que ter uma concessionária operando de maneira insatisfatória compromete todos os serviços concedidos (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021c).

Como forma de obter maior clareza a respeito da temática da delegação de serviços, foi sugerido, em uma das reuniões da CT, a interlocução com o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)⁵. Nesse sentido, na reunião ordinária do CONPARNASO, no dia 09 de junho de 2021, foi realizada uma apresentação sobre “modalidades de parcerias para a prestação de serviços de apoio ao turismo: potencialidades e limitações”, possibilitando uma melhor compreensão sobre os aspectos que devem ser considerados na modelagem das parcerias.

As discussões e mobilizações em torno do tema da delegação de serviços colaboraram, inclusive, para que aqueles que haviam se posicionado contrários à diversificação das formas de prestação de serviços viessem a propor encontros para discutir possíveis modelagens de parcerias para o parque.

De acordo com os depoimentos dos gestores do parque e o posicionamento de alguns membros do conselho gestor, em uma perspectiva futura, pode ser mais adequado gerenciar um conjunto de instrumentos de parceria de pequeno e médio porte, do que um único contrato de alta complexidade (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021c). Para tanto, faz-se necessária a melhoria dos procedimentos de fiscalização e monitoramento pelo órgão gestor, possibilitando a implementação de um conjunto diversificado de parcerias.

No entanto, apesar da predisposição da gestão para a construção de uma política de parcerias mais ampla, o cenário, até março de 2023, tem indicado uma tendência institucional para a implementação de uma nova concessão no parque. Na reunião ordinária realizada no dia 09 de março de 2022, o CONPARNASO teve seu primeiro contato com a equipe de consultoria contratada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Socioeconômico e Social (BNDES) para estudos sobre delegação de serviços de apoio à visitação. No entanto, a apresentação da equipe se restringiu ao modelo de concessão.

Na ocasião, a CT de delegação de serviços apresentou uma nota técnica ao ICMBio e à equipe de consultoria manifestando o interesse no exercício do seu papel social de acompanhar e contribuir com o processo de delegação de serviços. Neste ponto, sugere-se que novas pesquisas se comprometam a acompanhar os desdobramentos dos estudos e as ações da equipe de consultoria, bem como o nível de influência do CONPARNASO e da CT sobre a tomada de decisões.

Também foi destacado pelos membros da CT de delegação de serviços que os editais de autorização para a comercialização de alimentos, bem como o de credenciamento dos condutores, se encontravam em fase de preparação. Sem perspectiva de publicação até o presente momento (março de 2023), é pertinente ressaltar que as autorizações podem ser utilizadas para além da oferta de serviços básicos de alimentação e condução de visitantes, incorporando diferentes atividades de apoio à visitação e funcionando como uma forma de aprimorar os serviços prestados para a transição para modalidades de parceria com mais garantia de participação local.

Em paralelo às discussões sobre uma nova modelagem para a delegação e diante do encerramento do contrato com a empresa Hope Recursos Humanos Eireli, ocorrido em julho de 2021, o ICMBio passou a assumir a operação dos serviços de apoio à visitação no parque. Para tanto, foi realizada a contratação de 36 agentes ambientais temporários para colaborar na tarefa de controle de acesso e ordenamento da visitação (O DIA, 2021).

Discussão

A experiência de concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos: apontamentos sobre os desafios e aprendizados identificados

Tendo sido a segunda UC no país a adotar o modelo de gestão por concessão e, diante do encerramento do contrato, que vigorou de 30 de julho de 2010 a 30 de julho de 2021, o estudo de caso do PARNASO possibilitou o registro de um conjunto de desafios e aprendizados que fizeram parte deste processo de gestão.

- **Melhoria dos procedimentos internos do ICMBio para orientar de forma detalhada o planejamento, a implementação, o monitoramento e o controle dos serviços de apoio à visitação.** No que tange ao monitoramento, avanços nos procedimentos de gestão do contrato por parte do ICMBio foram registrados, contudo, o monitoramento dos efeitos da concessão em termos da qualidade ambiental, satisfação e experiência do visitante e impactos socioeconômicos na dinâmica do turismo, ainda é limitado e necessita de uma sistemática e de padrões adequados ao contexto do uso público em UCs;
- **Experiência incipiente da instituição gestora e da concessionária na gestão de contratos de concessão em parques.** A iniciativa de concessão no PARNASO foi a segunda implementada no país. Na época do desenho do contrato e início da operação, existia a experiência no Parque Nacional do Iguaçu (PR), que possui uma dinâmica de visitação bastante diferente em termos de perfil de visitantes e atividades praticadas. Além disso, a concessionária contratada não tinha experiência na operação dos serviços de apoio à visitação em parques, o que desencadeou uma série de lacunas na operação, mas também possibilidades de aprendizado no processo;

- **Garantia do cumprimento, por parte da concessionária, das responsabilidades previstas em contrato relacionadas aos aspectos ambientais e sociais.** A partir dos relatórios da gestão do contrato organizados pelo ICMBio, foi possível identificar alguns itens que estavam previstos em contrato como responsabilidades da concessionária e que não foram desempenhados de forma adequada, afetando a qualidade da visita no parque. Destacam-se os seguintes itens: limpeza e conservação das áreas objeto da concessão inadequadas; problemas com a operação e instalações dos abrigos e das áreas de camping na montanha; falta de manutenção das trilhas de montanha; ausência de profissional capacitado para interpretar e fornecer informações sobre a UC para os visitantes. No que diz respeito às responsabilidades ambientais, o contrato se atém à questão do recolhimento e separação do lixo e ao fornecimento de informações básicas sobre a UC para os visitantes. O mesmo se aplica às responsabilidades sociais, composta por itens de caráter mais técnico, como a gestão da segurança, o fornecimento de informações sobre a operação da concessão e a política tarifária, e a limpeza dos imóveis e instalações objeto da concessão. Ressalta-se que as parcerias devem ir além da prestação de uma atividade ou serviço, atendendo a objetivos de visitação mais amplos, como a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e a melhoria da qualidade da experiência de visitação;
- **Melhoria das condições de trabalho dos funcionários que atuam em áreas remotas.** No caso do PARNASO, alguns funcionários atuam em áreas que apresentam dificuldades de acesso, com elevada altitude. No caso da gestão dos abrigos, os funcionários precisam ficar alocados durante sete dias em seus postos de trabalho, o que demanda a disponibilização, por parte da empresa, de itens que assegurem a segurança e a comodidade para a prestação do serviço. No entanto, durante o estudo foram registrados relatos a respeito da deficiência nos seguintes itens: Equipamento de Proteção Individual (EPI); equipamento de comunicação e dificuldade de carregamento de gás ao longo de percursos que duram, no mínimo, 5 horas;
- **Fortalecimento das iniciativas de educação, sensibilização e interpretação ambiental no escopo das concessões.** Durante o estudo foram identificadas atividades promovidas de maneira pontual pela concessionária, sem o aporte de um programa que orientasse a respeito da pertinência dessas atividades para o contexto da gestão e do uso público da UC, do tempo de duração recomendável e da necessidade de envolvimento dos moradores do entorno;
- **A concentração de atividades e serviços de apoio à visitação ofertada por meio de apenas um modelo e um único prestador pode limitar adequações e ajustes necessários em caso de instabilidades econômicas e políticas.** No ano de 2020, em virtude dos efeitos da pandemia de COVID-19, a empresa Hope entrou em processo de recuperação judicial, um recurso utilizado para não decretar falência. A partir do estudo, verificou-se que esse processo

afetou não apenas o pagamento dos funcionários da empresa, mas o estorno para os visitantes que compraram ingressos antes da pandemia e, até o momento do levantamento destas informações (dezembro de 2021), não foram resarcidos. Além disso, a concessão se manteve restrita à operação das mesmas atividades e serviços ao longo de onze anos. Nestes casos, a modelagem dos contratos deve considerar a possibilidade de adequações ao longo de sua execução, considerando, dentre outros aspectos, a observação de documentos como o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC) e demais instrumentos que visam o planejamento e a gestão dos impactos da visitação;

- **Limitada participação da concessionária nos espaços de consulta, diálogo e interlocução com os demais operadores de turismo da UC e com a sociedade civil.** O tema da concessão e dos resultados do contrato é constantemente abordado durante as reuniões do conselho gestor do parque. Contudo, conforme destacado por gestores e conselheiros, a empresa deixou de participar das reuniões do conselho gestor, embora tenha sido reforçada a importância de sua participação.

Os desafios verificados ao longo da experiência do PARNASO carecem de um olhar atento, de forma a reorientar determinadas ações por parte do setor privado, mas sobretudo por parte do setor público, em virtude da necessidade de melhoria dos procedimentos internos do ICMBio, para orientar, de forma detalhada, o planejamento, a implementação, o monitoramento e o controle dos serviços de apoio à visitação.

Esses apontamentos, portanto, confirmam alguns argumentos já relatados na literatura de que o estabelecimento das parcerias demanda um órgão gestor fortalecido, com os recursos humanos, tecnológicos e institucionais necessários para monitorar e fiscalizar a qualidade da prestação dos serviços do concessionário e o alcance das metas pactuadas no contrato de concessão (WYMAN *et al.*, 2011; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; MORO *et al.*, 2022a).

Nesse sentido, de acordo com os depoimentos dos gestores do parque e o posicionamento de alguns membros do conselho gestor, em uma perspectiva futura, pode ser mais adequado gerenciar um conjunto de instrumentos de parceria de pequeno e médio porte, do que um único contrato de alta complexidade (CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS, 2021c). Assim, antes de se pensar na expansão de um arranjo sobre o qual se reconhecem potencialidades, como a concessão, é necessário que o Estado garanta uma estrutura compatível de acompanhamento do contrato e dos efeitos da concessão para as áreas protegidas e sociedade.

Além disso, verificar o histórico de atuação da empresa concessionária, sobretudo no que tange ao atendimento de responsabilidades ambientais e sociais, deve ser uma premissa do órgão gestor antes da formalização de

uma parceria público-privada. A adoção da modalidade de licitação pelo menor preço e maior oferta pela outorga, atualmente adotada nas concessões brasileiras, já foi criticada pelo fato de não estimular que as empresas vencedoras tenham experiência na área, o que coloca em dúvida sua capacidade de prestar os serviços com qualidade ou mesmo atingir os objetivos finalísticos propostos a longo prazo para as UCs (MORO *et al.*, 2022a).

É importante destacar que, desde a assinatura do contrato no PARNASO, em 2010, ocorreram atualizações relacionadas ao processo de concessão em UCs, como no caso do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO). O contrato neste parque, firmado em 2018, prevê itens que colaboram para a superação de alguns dos desafios verificados no caso do PARNASO, como o estabelecimento de parâmetros mínimos de desempenho e a realização periódica de pesquisa de satisfação dos visitantes.

A satisfação dos visitantes, no entanto, não pode ser analisada de forma isolada e dissociada da diversidade de oportunidades recreativas, que influencia a qualidade da experiência do visitante, a democratização do acesso ao bem público, e a promoção do apoio e da conexão da sociedade com o seu patrimônio natural (MANNING, 1985).

Em relação ao monitoramento das parcerias, é preciso considerar que os arranjos incorporem instrumentos e procedimentos de controle social, de forma a promover o envolvimento da sociedade civil na fiscalização das atividades estatais, a defesa do interesse público e o exercício da democracia direta no ciclo das políticas públicas (MORO *et al.*, 2022b).

Em meio aos avanços, surgem ainda novos desafios, como no item de bonificações, verificado nos contratos mais recentes, que prevê desconto de até 50% sobre o valor de outorga variável nos casos em que a concessionária atender aos parâmetros mínimos de desempenho, somado ao cumprimento de todas as obrigações do projeto básico e do edital de concessão. Essa última estratégia, de incentivar o alcance de determinados padrões de desempenho por parte da empresa, requer atenção, tendo em vista o caráter regulatório do Estado. A partir da experiência analisada no PARNASO, por exemplo, o que se observa é a necessidade de adoção de medidas de fiscalização e monitoramento que sejam mais céleres e eficazes, a fim de assegurar que o parceiro cumpra com as responsabilidades contratualizadas. Já as bonificações, de acordo com o que salienta Rodrigues e Abrucio (2020), poderiam ser utilizadas quando da mitigação de impactos por parte da concessionária.

Rodrigues e Abrucio (2020) apontam que, enquanto o nicho de mercado turístico avança na gestão de áreas protegidas, o Estado deve regular, por meio de regras e procedimentos claros, a atividade comercial no parque. Além disso, ao adotar as bonificações como “estratégias de incentivo”, os autores também apontam que a sua aplicação deve se dar, por exemplo, nos casos em que os parceiros apresentarem melhor desempenho no que tange a práticas de gestão ambiental.

Considerações Finais

O potencial das parcerias está associado à colaboração na gestão do patrimônio natural, em apoio à administração pública, através do fortalecimento da conservação, da operação de atividades e serviços de apoio ao lazer e turismo, do desenvolvimento socioeconômico, entre outros. Contudo, para o alcance desses resultados, a implementação desses arranjos requer uma base institucional sólida, capaz de regular os efeitos dessas iniciativas sobre os espaços e de prezar pela diversidade de oportunidades para o ecoturismo e pela qualidade da experiência de visitação.

Neste sentido, a partir dos desafios e aprendizados apresentados, foram propostas algumas ações, a fim de aprimorar o processo de concessão e demais parcerias em unidades de conservação e, também, a promoção da diversidade de oportunidades para o ecoturismo e a qualidade da experiência de visitação:

- **Elaboração de um Marco de Orientação para Parcerias em Áreas Protegidas.** Elaboração de um conjunto de normativas, manuais e instrumentos para orientar o planejamento, a implementação e o monitoramento das parcerias em UCs. Documento que expresse critérios para identificação dos modelos mais adequados de parcerias para diferentes contextos, fortalecendo valores públicos como transparência, qualidade e responsabilização pelo controle social;
- **Produção de um Caderno de Experiências sobre as parcerias em Parques Nacionais.** Registro anual de um conjunto de iniciativas em curso, destacando o escopo da parceria, as instituições envolvidas, os aprendizados, as formas de monitoramento e os efeitos da parceria para a sociedade e UCs. O registro destas iniciativas poderia ser realizado em conjunto com instituições de ensino e pesquisa, por exemplo;
- **Adoção de indicadores de responsabilidade ambiental e social no processo de licitação para a seleção de empresas concessionárias.** Devido à crescente mobilização do setor privado por parte da esfera pública e instituições financeiras, diferentes grupos empresariais começaram a se interessar pelo investimento em parques nacionais. Contudo, a operação de serviços de apoio à visitação em um parque nacional, bem público de uso especial, envolve um conjunto de competências e especificidades relacionadas ao contexto de criação e gestão da área. Neste sentido, recomenda-se a verificação do histórico de empresas interessadas no que tange à adoção de critérios de responsabilidade social e ambiental, fortalecendo as parcerias com instituições que estejam alinhadas aos objetivos de um parque nacional;
- **Adoção de um sistema de desempenho com foco nos efeitos das concessões para a UC e sociedade.** Recomenda-se uma análise criteriosa dos possíveis impactos ambientais, sociais e econômicos da concessão para balizar o sistema de desempenho das concessionárias. A diminuição de externalidades negativas, como a

geração de resíduos, a poluição do ar e sonora, a supressão de vegetação em trilhas, por exemplo, poderia compor a análise de desempenho dos contratos.

O estudo sobre a experiência prática de gestão por concessão no PARNASO funcionou como um indicativo para a consolidação de um planejamento adequado para implementação, monitoramento e controle das parcerias, tendo em vista que se trata de um mesmo sistema que orienta os demais arranjos em vigor em UCs federais.

A concessão de serviços em unidades de conservação vem sendo adotada, mesmo que com poucos casos em andamento, há décadas no Brasil. No entanto, os avanços em termos de desenvolvimento de critérios para sua avaliação ainda são incipientes. Além disso, a análise documental realizada evidenciou que os mecanismos de monitoramento de uma parceria não podem se restringir ao cumprimento dos itens contratuais.

Assim, a ampliação da política de parcerias precisa ser acompanhada do aperfeiçoamento do monitoramento, para que mais elementos e evidências possam embasar tecnicamente a avaliação de seus resultados e fundamentar as decisões a respeito dos modelos mais adequados de parceria para cada contexto. As evidências levantadas devem apontar para o alcance de princípios e diretrizes que norteiam o uso público em unidades de conservação, os valores públicos, os objetivos de conservação, a qualidade da experiência dos visitantes e a diversidade de oportunidades.

Neste sentido, antes de se pensar em um novo ciclo de gestão por concessão no PARNASO, é pertinente olhar para os diferentes arranjos de parcerias disponíveis e, a partir da realização de estudos em conjunto com a administração da UC e os segmentos sociais que também integram a gestão do parque, pensar o formato com mais potencial para: gerar renda direta e promover o desenvolvimento socioeconômico; gerar conhecimento e informações para os visitantes sobre a UC; diversificar as possibilidades de parceria, favorecendo a gestão do uso público diante de instabilidades econômicas e políticas; promover a ampliação e diversificação de oportunidades para o ecoturismo e, consequentemente, o acesso de diferentes perfis de visitantes.

Considerar esses aspectos pode, ainda, favorecer a promoção de parcerias em unidades de conservação como ferramenta de sensibilização e fortalecimento do apoio público para a conservação destas áreas.

Notas

¹ Instituído pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, o Programa tem por objetivo a ampliação e o fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, através da formalização de contratos de parceria e outros mecanismos de desestatização (PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS, 2021).

² Este artigo foi elaborado a partir de parte dos resultados apresentados na dissertação intitulada “Parcerias em Áreas Protegidas: os aprendizados da

concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)³”, apresentada em dezembro de 2021, no Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação (PPGEC), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Destaca-se que o estudo abordou também as perspectivas de um dos gestores privados do contrato, dos condutores, guias e operadores de turismo e dos visitantes.

³ Um conceito recentemente internalizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Portaria nº 1.148, de 19 de dezembro de 2018, cujo objetivo é o de orientar, de maneira técnica, os processos de planejamento da visitação em UCs (MMA, 2018b).

⁴ Através da interlocução com um dos gestores do parque, foi informado que, com vigência de dez anos, o contrato firmado entre o PARNASO/ICMBio e a empresa Hope Recursos Humanos Eireli atingiu caducidade em 30 de julho de 2020. Contudo, diante da pandemia do novo coronavírus (COVID - 19) somada à lista de UCs qualificadas no âmbito do PPI, na qual o PARNASO é citado, o governo optou por colocar o parque na “fila de espera”, por meio da prorrogação do contrato de concessão por mais um ano, e priorizar as UCs que ainda não têm os seus serviços de apoio à visitação concessionados. Logo, a concessão no PARNASO passou a vigorar até o dia 30 de julho de 2021.

⁵ O Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) tem por objetivo “fomentar, registrar e divulgar as pesquisas relacionadas ao tema, entendendo que as parcerias podem funcionar como instrumentos de implementação de políticas públicas, e não apenas como um aparato para viabilizar a participação privada na gestão da coisa pública” (OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS, 2021).

Referências

ANDRADE, T. C.; SOUZA, T. V. S. B.; CUNHA, A. A. A Estruturação do Rol de Oportunidades de Visitação no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 13, n. 2, mai-jul 2020, pp. 365-392.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Cria o Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 18 ago. 2022.

BRUMATTI, P. N. M. O espelho das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades. 297 f.: il. **Tese** (Doutorado em Turismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS. Ata da reunião realizada no dia 28 de abril de 2021. Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021a.

CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS. Ata da reunião realizada no dia 19 de maio de 2021. Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021b.

CÂMARA TEMÁTICA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS. Ata da reunião realizada no dia 26 de maio de 2021. Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021c.

CLARK, R. N.; STANKEY, G. H. 1979. The Recreation Opportunity Spectrum: a framework for planning, management, and research. **USDA Forest Service General Technical Report PNW-98.** Portland, OR: Pacific Northwest Forest and Range Experiment Station. 32pp.

COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO. Projeto Básico. Teresópolis, Rio de Janeiro, 2010.

CONPARNASO. Ata da reunião realizada no dia 10 de março de 2021. Teresópolis, Rio de Janeiro, 2021.

CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS. Regimento interno do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Teresópolis, Rio de Janeiro, 2019.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. **Conservação da Biodiversidade: legislação e políticas públicas.** p. 122-385. 2010.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Mapa temático e dados geoestatísticos das unidades de conservação federais.** Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/geoprocessamento/mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-unidades-de-conservacao-federais/DadosGeraisUCsOut2022.pdf>>.

Acesso em: 02 nov. 2022.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação - ROVUC.** Organizadores: Allan Crema e Paulo Eduardo Pereira Faria. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, 2018.

IRVING, M. A. Turismo, Áreas Protegidas e Inclusão social: uma triangulação necessária em planejamento, no caso brasileiro. *In: Turismo, áreas protegidas e inclusão social: diálogos entre saberes e fazer*es. (Orgs) Irving, M; Rodrigues, C. G. O; Rabinovici, A.; Costa, H. A. 1 Ed. – Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2015. p. 51-80.

LEUNG, Y.; SPENCELEY, A.; HVENEGAARD, G.; BUCKLEY, R. (eds.) **Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas:** Diretrizes para sustentabilidade. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas. No. 27, Gland, Suiça: UICN. xii + 120 pp, 2019.

MANNING R. E. Diversity in a democracy: expanding the recreation opportunity spectrum. **Leisure Sciences**: An Interdisciplinary Journal, v.7, n.4, 1985, pp. 377-399.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda de Concessões**. 2022a. Brasília. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/ptbr/assuntos/areasprotegidas/ecoturismo/agenda-de-concessoes>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Com mais de 16,7 milhões de visitantes, Unidades de Conservação Federais batem novo recorde**. 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/com-mais-de-16-7-milhoes-de-visitantes-unidades-de-conservacao-federais-batem-novo-recorde>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/332199683_Diretrizes_para_Visitacao_em_Unidades_de_Conservacao>. Acesso em: 09 set. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativa nº 9**, de 10 de julho de 2018. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Brasília, DF, 2018a.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 1.148**, de 19 de dezembro de 2018. Publica instrumento para planejamento de visitação. Brasília, DF, 2018b.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Ecoturismo**: Orientações básicas. Brasília (DF). 60p, 2010.

MORO, C. C.; OMENA, M. T. R. N.; LINDENKAMP, T. C. M. Discutindo as Concessões de Uso Público em Unidades de Conservação Brasileiras. **Biodiversidade Brasileira**, v. 12, n.3, 2022a, pp. 224-233.

MORO, C. C.; ROTTA, F. S.; ÉLES, E. Relatório técnico: controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação [livro eletrônico]. In: RODRIGUES, C. G. O.; BOTELHO, E. S. (coord.). **Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas**: Instituto Linha D'Água: Rotta Moro Sociedade de Advogados. São Paulo, 2022b.

NEIMAN, Z.; RABINOVICI, A. **Turismo e Meio Ambiente no Brasil**. 1. Ed. Barueri, SP: Manole, 2010.

O DIA. **Parnaso abre inscrições para contratar agentes ambientais temporários**. 2021. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/guapimirim/2021/07/6188712-parnaso-abre-inscricoes-para-contratar-agentes-ambientais-temporarios.html>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

OPAP, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. Carta Aberta – Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v13, n.2, mai-jul 2020, pp. 435 – 441.

OPAP, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. **Sobre**. 2021. Disponível em: <<https://www.opap.com.br/sobre>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PARNASO. **Mapa de ampliação e dos atributos do entorno do PARNASO**. Teresópolis, 2009.

PARNASO. **Relatório de acompanhamento contratual**. Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Teresópolis. Número SEI: 5401091. 2019.

PIRES, P. S. A dimensão conceitual do ecoturismo. **Turismo - Visão e Ação**, v. 1, n. 1, p.75- 91, 1998.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Sobre o programa**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/sobre-o-programa>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

RODRIGUES, C.; IRVING, M.; DRUMMOND, J. A Valoração das Propriedades Estéticas e Recreativas da Biodiversidade e o Turismo em Parques Nacionais. **Anais... ANPPAS**, Florianópolis (SC), 2010.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. 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**. São Paulo, 13 (3), p. 105-120, dez. 2019.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. Valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**. Balneário Camboriú, vol. 22, n. 1, jan./abr. 2020.

RODRIGUES, C. G. O. O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Brasília, DF. 358 p. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, 2009.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. **Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas**: gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento. 2019. Disponível em: <<https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-partnerships-protected-areasportugues-web.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

THE INTERNATIONAL ECOTOURISM SOCIETY. **Responses to the International Ecotourism Society's September 2019 Survey**. Disponível em: <<https://ecotourism.org/news/responses-to-the-international-ecotourism-society-s-september-2019-survey/>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

VALLADARES, L. Os dez mandamentos da observação participante. Rio de Janeiro, **Jorge Zahar**. 390p. 2005.

WYMAN, M.; BARBORAK, JR.; INAMDAR, N. Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: a Review of the Field. **Forests** 2, 913-928, 2011. doi: <<http://dx.doi.org/10.3390/f2040913>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. (Orgs). **Quanto vale o verde**: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 180p.

Agradecimentos

Agradecemos ao Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGEC – UNIRIO) pelo apoio e aprendizado durante a realização do mestrado; agradecemos à equipe gestora e ao conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (CONPARNASO) pela receptividade e colaboração com a pesquisa. Por fim, agradecemos ao grupo de pesquisa Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) pelo espaço de troca, interação e conhecimento sobre a dinâmica das parcerias em diferentes contextos de áreas protegidas do país.

Hanna Santana da Cruz: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

E-mail: turis.hannacruz@gmail.com

Link para o currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8227276023741584>

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: camila.rodrigues.ufrrj@gmail.com

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0553713185190974>

Clara Carvalho de Lemos: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: clara.lemos@uerj.br

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0405008998493324>