

Braços adicionais para conservação: o papel estratégico das parcerias com o setor privado

26

Instituto Semeia
Ana Luisa Da Riva
Renata Loew Weiss



Frente às dificuldade de gestão de Unidades de Conservação no Brasil, como exemplos de outros países e setores podem nos inspirar?

O Brasil é mundialmente reconhecido pela biodiversidade do seu patrimônio natural. Em nossas paisagens destacam-se a maior floresta tropical do globo, mais de oito mil quilômetros de litoral, além de cenários singulares, como o Pantanal, as Serras Sulinas e os Lençóis Maranhenses. Tanta beleza nos alçou ao primeiro lugar no ranking do Fórum Econômico Mundial (Blanke & chiesia, 2011) no quesito existência de recursos naturais, como uma das dimensões na influência da competitividade de um país no setor turístico.

Não por coincidência, quase a totalidade desses espaços territoriais onde a conservação da biodiversidade e de outros atributos naturais e culturais é considerada essencial está protegida sob a forma de unidades de conservação (UC).¹

1. Definidas como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se

Sob a guarda do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Brasil protege cerca de 1,5 milhão de quilômetros quadrados de seu território e integra, sob o mesmo marco legal, 1641 áreas protegidas federais, estaduais, municipais e particulares, protegendo um total de 16,75% do território continental e 1,46% da área marinha.

A criação de unidades de conservação é uma das principais estratégias da Política Nacional do Meio Ambiente. E está espelhada no fato de que em todo mundo o estabelecimento dessas áreas é uma das mais efetivas iniciativas para a conservação da biodiversidade biológica e sociocultural.

Sob essa perspectiva, o Brasil destaca-se no cumprimento das metas de conservação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) das Nações Unidas. Segundo o estudo “Expansion of the Global Terrestrial Protected Area System”, publicado na edição 142/2009 da revista *Biological Conservation*, fomos responsáveis por 74% do aumento na área global protegida desde 2003.

Mas não basta apenas criar UCs. Há uma grande lacuna que separa a criação da capacidade de implementação. Para que a implementação de Ucs no Brasil prospere, precisamos enfrentar e superar vários desafios, assunto intensamente discutido ao longo dos capítulos deste livro.

Um dos desafios é romper a aparente dicotomia que afasta o público e o privado nesta agenda, e articular modelos de gestão que incluam a iniciativa privada como parceira do Governo na implementação e gestão de UCs. O Semeia acredita que somente com a inclusão de agentes privados nesta agenda será possível conciliar, nas UCs brasileiras, conservação e oportunidades de desenvolvimento para o país e para as pessoas. Na parte 1, compartilhamos nossas reflexões com o leitor e, nas partes 2 e 3, fazemos uma reflexão sobre (i) as condições alarmantes do quadro atual de gestão de Ucs no Brasil e (ii) bons exemplos mundo afora.

PARTE I – POSSÍVEIS CAMINHOS

Gestão de UCs: romper a dicotomia público-privada

As parcerias entre o público e o privado

Para muitas pessoas, a participação do setor privado nas terceirizações gera desconfiança e a falsa ideia de que o setor privado só visa ao lucro. Contudo, experiências recentes de parcerias entre o público e o privado, espe-

(continuação) aplicam garantias adequadas de proteção” pelo art. 2º, I da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

cialmente no setor de saúde, têm mostrado que o lucro do privado pode ser um grande aliado do governo na provisão de bens e serviços públicos. O setor privado dispõe de recursos, conhecimentos e instrumentos de gestão que, uma vez adaptados ao contexto das UCs, podem vir a contribuir para a efetividade da conservação.

É preciso vencer o sentimento de que obter lucro é um problema para a conservação. O lucro pode ser a solução, por exemplo, quando os compromissos do privado com a conservação, travados em edital, são adequadamente cumpridos.

Por exemplo, a extensão do conceito das parcerias público-privadas (PPPs) para as unidades de conservação é algo inovador no Brasil. As PPPs são uma modalidade de terceirização útil nos casos onde há limitações dos fundos públicos para cobrir os investimentos necessários, e quando se busca aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. PPP não é privatização, como explica o economista Celso Toledo em entrevista no site do Semeia. As quatro principais contribuições do esquema de PPP são:

- ◆ providenciar capital adicional;
- ◆ fornecer capacidades alternativas de gestão e implementação;
- ◆ acrescentar valor ao consumidor e à sociedade em geral;
- ◆ melhorar a identificação das necessidades e a otimização dos recursos.

Há uma crescente conscientização de que a cooperação com o setor privado é capaz de oferecer uma série de vantagens, incluindo:

- ◆ **Aceleração da disponibilização da infraestrutura:** As parcerias possibilitam ao setor público transpor as despesas de capital inicial num fluxo contínuo de pagamentos do serviço ao longo do contrato. Isso permite que os projetos possam avançar mesmo quando a disponibilidade de capital público seja restringida.
- ◆ **Rapidez na execução:** A atribuição da responsabilidade de concepção e construção para o setor privado, combinada com pagamentos relacionados à disponibilidade de um serviço, oferece importantes incentivos para o setor privado entregar projetos em um espaço de tempo de construção mais breve.
- ◆ **Melhor alocação de risco:** Um princípio fundamental de qualquer PPP é a atribuição de risco para o lado da relação com melhores condições para a sua gestão, pelo menor custo. O objetivo é otimizar, em vez de maximizar, a transferência de riscos, garantindo que o melhor valor seja atingido.

- ◆ **Melhores incentivos para realizar:** A atribuição de um projeto de risco deve incentivar o setor privado contratante no sentido de melhorar a sua gestão e desempenho em um determinado projeto.
- ◆ **Melhoria da qualidade do serviço:** A experiência internacional sugere que a qualidade dos serviços realizados no âmbito de uma PPP é melhor do que o atingido pelo modelo tradicional de contratação no setor público. Isto se reflete: numa melhor integração dos serviços com o apoio de ativos; na melhoria das economias de escala; na introdução de inovação na prestação de serviços; e no incentivo ao desempenho e sanções normalmente incluídas no âmbito de um contrato PPP.
- ◆ **Geração de receitas adicionais:** O setor privado pode ser capaz de gerar receitas adicionais provenientes de terceiros, reduzindo assim o custo de qualquer entidade pública. As receitas adicionais podem ser geradas através da utilização da capacidade da reserva ou da eliminação de excedente ativos.
- ◆ **Reforço da gestão pública:** Ao transferir a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, o governo irá funcionar como regulador, incidindo o seu foco sobre o planejamento e desempenho do serviço, em vez de sobre o acompanhamento da gestão do dia a dia até a entrega do serviço.

Aspectos estratégicos

Para que uma PPP seja eficiente é preciso que cada ator tenha conhecimento dos aspectos estratégicos para o seu papel. São eles:

Aspectos estratégicos para o governo e sociedade civil

- ◆ conservação da biodiversidade;
- ◆ atração de investimentos privados de longo prazo com dinamização da economia;
- ◆ fortalecimento da capacidade de gestão e proteção do patrimônio nacional;
- ◆ geração de receitas para estados e municípios;
- ◆ ampliação do controle e da qualidade socioambiental das UCs.

Aspectos estratégicos para o governo e para a conservação

- ◆ redução da necessidade de investimentos e imobilização de capital;
- ◆ ampliação da visibilidade e fomento à geração de receitas;
- ◆ adoção de referenciais e boas práticas gerenciais no universo das UCs;

- ◆ oportunidade para qualificar as operações das empresas concessionárias;
- ◆ oportunidade de compartilhamento de investimentos e infraestrutura;
- ◆ integrar o parque e as cadeias produtivas visando ao desenvolvimento de ações cooperadas e a valorização da unidade de conservação;
- ◆ estimular o acesso ao mercado, com ações de promoção e marketing cooperado;
- ◆ aumentar a competitividade dos destinos.

Aspectos estratégicos para a iniciativa privada

- ◆ a possibilidade de explorar roteiros turísticos de relevante beleza cênica;
- ◆ a percepção de que o turismo no Brasil e no mundo tem aumentado consideravelmente nos últimos anos e é um setor com grande potencial;
- ◆ a garantia fundiária e contratual;
- ◆ as compensações financeiras pelo alcance de metas socioambientais.

Desafios para a participação da iniciativa privada via PPP

Além dos aspectos estratégicos, a iniciativa privada deve superar alguns desafios para prosperar numa PPP, de modo a contornar a rejeição natural de alguns frente à idéia ideia de concessões integradas e de parcerias com o setor privado.

Segundo dados da CSU (Colorado State University), o ponto fraco das práticas recomendadas de terceirizações em UCs ao redor do mundo parece estar nas qualificações das terceirizações e nas responsabilidades jurídicas e financeiras. Já os pontos fortes constatados foram: a responsabilidade ambiental e a responsabilidade social.

Para que os pontos fortes prevaleçam é vital envolver e integrar as terceirizações nas políticas de desenvolvimento regional, estabelecendo mecanismos de gestão de contratos que garantam a transparência e os ganhos socioambientais esperados. Todas as licitações devem obedecer a uma plena concorrência, capaz de promover o atendimento a requerimentos legais e informações aos órgãos de controle. Licitações e regras claras são capazes de atrair para o país grupos estrangeiros com *expertise* no setor turístico.

Finalmente é preciso estabelecer modelos econômicos ajustados à dinâmica regional do setor turístico que permitam conciliar retorno econômico ao agente privado e conservação das UCs.

Pontos a serem compreendidos para viabilizar a implementação de um programa de Parcerias entre Público e Privado em UCs

Ao se analisarem os benefícios de uma PPP é preciso comparar outras partes da análise custo-benefício, como geração de empregos diretos e indiretos, aumento das opções de lazer e proteção de mananciais, entre outras.

O critério técnico deve incluir ao menos quatro temas para ganhar a adesão do governo: (i) maior benefício social; (ii) menor impacto ambiental; (iii) maior eficiência; e (iv) maior agregação de valor local.

A iniciativa privada deve sempre quantificar e qualificar os principais co-benefícios para melhor entendimento do poder público sobre as vantagens de se investir nesse tema.

O governo, por outro lado, deve estimular a implementação de modelos de gestão que: favoreçam o desenvolvimento de cadeias produtivas de bens e serviços oriundos das unidades de conservação e demais áreas protegidas; estabeleçam mecanismos eficazes para documentar conhecimentos e experiências existentes sobre a gestão de áreas protegidas; e, finalmente, adotem um conjunto de princípios e diretrizes para harmonizar planejamento, gestão, monitoramento socioambiental e monitoramento financeiro.

PARTE II – OS DESAFIOS ATUAIS

Carência de recursos financeiros: lacuna entre a necessidade e a realidade

Há um descompasso entre os recursos existentes e os recursos necessários para uma gestão minimamente adequada das UCs brasileiras. De 2001 a 2008, a área somada das UCs federais teve uma expansão de 78,46%, enquanto a receita do Ministério do Meio Ambiente (MMA) revertida ao SNUC aumentou, no mesmo período, apenas 16,35%. Ou seja, existe nitidamente uma grande lacuna de verbas.

E qual seria o montante necessário para que esse sistema funcione plenamente? Segundo estimativas do MMA, os custos recorrentes anuais seriam de R\$ 543,2 milhões para o sistema federal e de R\$ 360,8 milhões para os sistemas estaduais. Sem contar R\$ 611 milhões em investimentos em infraestrutura e planejamento no sistema federal e de R\$ 1,18 bilhão nos sistemas estaduais (MMA, 2009).²

2. Esses valores não incluem as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN).

E qual o montante disponível no momento? Conforme o mesmo estudo, algo entre R\$ 250 e 300 milhões anuais (aproximadamente R\$ 160 milhões de recursos orçamentários, R\$ 80 milhões de compensação ambiental e R\$ 30 milhões de doações internacionais).

Esse modelo deficitário ocorre principalmente porque a maior parte dos fundos para a conservação brasileira se origina do orçamento público (Barcena et al., 2002 apud Young, 2005) (Tabela 26.1).

Tabela 26.1 Valores anuais projetados. Fonte: Adaptado de MUANIS (2009).

Fonte	2008	% do total
Orçamento total ICMBio (sem pessoal)	R\$ 100 milhões	71%
Arpa	R\$ 19 milhões	14%
Compensação ambiental (execução federal)	R\$ 12 milhões	9%
Doações e compensações executadas diretamente por empresas privadas (7 UCs)	R\$ 4,2 milhões	3%
Carteira fauna (multas/TACs)	R\$ 3 milhões	2%
Fundos locais (Atol e Bocaina)	R\$ 2 milhões	1%
Total disponível	R\$ 140,2 milhões	

Por essa razão, há uma conexão muito próxima entre a situação macroeconômica do Brasil e os gastos ambientais, fazendo com que mudanças na política fiscal e monetária tenham consequências diretas para a conservação (Young, 2005).

Além disso, o governo tem baixa capacidade de investimento, e somente gastos com pessoal, encargos e despesas correntes consomem 95% da execução orçamentária do ICMBio.

Tomemos o ano de 2008 como exemplo, quando as UCs federais receberam aproximadamente R\$ 332 milhões (Tabela 26. 2). Considerando que R\$ 203 milhões foram gastos com pessoal e encargos, os recursos restantes ficaram aquém de cobrir os custos estimados para manutenção do sistema (MMA, 2009).

As UCs estaduais também apresentam esse mesmo quadro deficitário, com a maioria do orçamento dedicado a cobrir despesas correntes de pessoal, restando pouco para demais investimentos.

Esses dados comprovam a dependência atual do SNUC do orçamento público e a necessidade de buscar recursos alternativos para cobrir as despesas de capital (Muanis, 2009).

Tabela 26.2 Recursos disponíveis a Sistemas de Conservação após o pagamento de pessoal. Fonte: Adaptado de MMA (2009).

Sistema nacional/ estadual	Tamanho do sistema	Recursos financeiros disponíveis em 2008 (A)	Pagamento de pessoal (B)	A – B
		(R\$ milhões)	(R\$ milhões)	(R\$ milhões)
Brasil	755 mil km ²	332	203	129
Rio de Janeiro	3,7 mil km ²	22	13	9
Espírito Santo	0,4 mil km ²	16	10	6
Minas Gerais	15,7 mil km ²	74	37	37
Rio Grande do Sul	3,0 mil km ²	8	7	1
Paraná	17,9 mil km ²	6	7	-1

Limitada capacidade de gestão

Descompasso: Apesar de o Brasil ser hoje a sexta economia mundial, ainda não conseguiu aprimorar sua competência em gestão sustentável de UCs, ficando, nessa área, atrás de países com menos recursos naturais e econômicos. O Brasil tem uma **cultura incipiente de gestão**, pouco focada em resultados.

Uma proteção adequada das UCs depende: de recursos humanos treinados e em número suficiente, da eficiência do uso de recursos financeiros e da segurança fundiária. Todos esses pontos estão ainda pouco presentes na realidade da gestão pública brasileira nas UCs.

Limitações de pessoal

Para garantir a proteção das UCs é preciso investir na qualidade e densidade de pessoal de campo (Bruner, 2000; Vreugdenhil, 2003). Atualmente, seria necessário um quadro mínimo de 19 mil pessoas em nossas UCs federais e estaduais, sendo 13 mil apenas para atividades de campo. O déficit de pessoas, incluindo pessoal de campo, é estimado em 99% do total que seria necessário para as UCs federais (ICMBio, 2008).

Esse déficit induz os órgãos ambientais a diversas manobras para encontrar formas de engajar mais pessoas nas atividades de conservação. Uma manobra comum é atrelar servidores temporários supostamente vinculados a projetos de investimento direto, na agenda rotineira de conservação de uma UC.

Se, por um lado, esse subterfúgio auxilia de sobremaneira a enorme carência do setor, por outro, apresenta sérios problemas e consequências. O fato de esse tipo de contratação ser de natureza temporária – e em geral não

durar mais do que alguns anos – acaba gerando uma rotatividade grande de pessoas em funções estratégicas e, conseqüentemente, uma descontinuidade em programas e projetos de conservação nas UCs. Quando esses contratos chegam ao fim, acabam acarretando uma erosão no conhecimento dessas instituições.

Além disso, essa falta de pessoal faz com que o profissional dos órgãos ambientais acabe assumindo inúmeras funções, muitas vezes em áreas totalmente distintas à sua vocação. Quando isso acontece, invariavelmente restringe-se o tempo que o profissional teria dedicado efetivamente para ações de conservação de fato impactantes.

Como se não bastasse essa questão, por força do ambiente regulatório, os órgãos ambientais possuem limitada capacidade de favorecer o desenvolvimento profissional dos seus contratados. Não existe um plano de carreira para o servidor dos órgãos ambientais que permita ao mesmo optar por diferentes caminhos de desenvolvimento profissional. Dessa forma, não é incomum encontrar no cargo de gestor de UCs profissionais que não têm interesse e muito menos aptidão para um cargo que exige habilidades gerenciais.

Outro problema é o fato de que muitos profissionais do setor chegam ao cargo de gestor sem que tenham a possibilidade de receber treinamento específico sobre conceitos e ferramentas de gestão estratégica dessas áreas. A falta de treinamento direcionado gera, inclusive, alguns casos de ambivalência, como nos casos de UCs que dispõem de recursos para investimentos (por exemplo, pela compensação ambiental), mas não possuem projetos para a sua aplicação.

Uso pouco eficiente dos escassos recursos

Na área da conservação, o governo ainda centraliza muitos papéis, e não é incomum se deparar com profissionais dos órgãos ambientais sobrecarregados por múltiplas agendas. Apenas para citar um exemplo, é comum servidores tomarem as rédeas na construção de obras de infraestrutura em UCs, chegando até a erguer e operar instalações de hotelaria, com o intuito de posteriormente estabelecer algum tipo de terceirização.

Por que o governo gasta seus escassos recursos para operacionalizar atividades nas quais tem baixa eficiência se comparado com agentes privados que operam nesse mercado? O funcionário que se envolve na operacionalização de obras de infraestrutura não estaria deixando de contribuir com seu tempo para atividades mais estratégicas, que impactam de forma direta a conservação e o desenvolvimento?

Além disso, o grande tiro no pé que o governo dá, quando aloca, de forma isolada, recursos financeiros na implementação de obras de infraestrutura nas UCs, é que acaba por gerar um grande passivo de manutenção, para o

qual, em geral, não dispõe de recursos. Se computarmos isto ao tempo dos servidores gasto nesses processos operacionais (que pode ser entendido como tempo que deixa de ser dedicado ao monitoramento e fiscalização da conservação), o custo para o governo é ainda mais expressivo.

Será possível criar arranjos institucionais que levem a uma alocação mais eficiente dos recursos?

Insegurança fundiária

A insegurança fundiária é um dos principais obstáculos ao pleno funcionamento das UCs. Mesmo naquelas criadas há décadas, ainda não foi possível resolver o passivo fundiário, tanto pela dificuldade jurídica quanto pelos custos associados. Muitos estados têm avançado nessa agenda, mas o passivo é tão grande e as dificuldades burocráticas e operacionais tão expressivas que parece não haver luz no fim do túnel. Mas há. Em outros setores, como nas concessões de rodovias, por exemplo, grande parte da operacionalização da agenda de desapropriações é repassada ao agente privado como obrigação contratual. Será que esses mecanismos, já bem aplicados em outros setores, podem nos trazer algum ensinamento? Será possível manter o governo como agente principal no estabelecimento dos valores de indenização, nas diretrizes gerais das desapropriações e na captação dos recursos para esta agenda, e criar os incentivos corretos para que parceiros privados possam somar com sua musculatura técnica e financeira para operacionalizar a regularização fundiária nas nossas unidades de conservação?

Braços adicionais para a conservação – terceirizações atuais

Ainda que timidamente, o governo vem realizando alguns movimentos na direção de criar alternativas de gestão das UCs. Para tanto tem apostado: (i) nas terceirizações de bens e serviços nas áreas onde é permitido o uso público nas UCs e (ii) na gestão compartilhada por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Nesta última, o governo transfere parte das suas atribuições a organizações geralmente muito comprometidas com as questões socioambientais ou culturais, porém com limitada experiência em instrumentos de gestão e pouco pautadas pela eficiência.

As terceirizações em UCs, onde a iniciativa privada é chamada para operar bens e serviços em uma UC, já são uma realidade há bastante tempo, como no caso do Parque Nacional de Foz do Iguaçu. Contudo, os processos de terceirização em geral ocorrem de forma isolada, onde cada bem, ou serviço a ser terceirizado, é oferecido a um parceiro diferente, fragmentando o

processo de concessão. Estas concessões pulverizadas dentro de uma mesma UC acabam por limitar a possibilidade de interação estratégica entre os diversos concessionários, impedindo a construção de um posicionamento orientado ao consumidor, capaz de garantir a satisfação dos visitantes e de se adaptar às necessidades do mercado na mesma velocidade que acontece mundo afora. Isto, certamente, limita o potencial de visitação turística de nossos parques.

A título de comparação, no Brasil, dos 67 parques nacionais, os 31 abertos para a visitação receberam em 2008 cerca de 2 milhões de visitantes, sendo que 72% destes se concentraram entre os parques nacionais de Foz do Iguaçu (1 milhão de visitantes) e o da Tijuca (470 mil visitantes). Nesse ano, a arrecadação nos parques nacionais foi de R\$ 18 milhões, que se dividem entre ingressos (R\$ 11 milhões) e concessões de serviços (R\$ 7 milhões) (MMA, 2009).

Tabela 26.3 Arrecadação nos parques nacionais com visitação (2008).

Ingressos	R\$ 11.470.390
Concessões	R\$ 7.371.542

Apesar dos esforços do governo, dos 310 parques federais, apenas dois geram recursos significativos a partir de terceirizações: o Parque Nacional do Iguaçu e o Parque Nacional da Tijuca, onde os turistas são atraídos para ver de perto o monumento do Cristo Redentor. Em 2008, o ICMBio arrecadou nos parques nacionais abertos à visitação, incluindo recursos oriundos de ingressos e concessões de serviços, R\$ 18.841.932,00. Ou seja, uma média de R\$ 9 por visitante, um gasto perto da metade da média dos países não desenvolvidos, abaixo da média da América do Sul e vinte vezes menor do que a média dos países desenvolvidos (Maretti, 2001).

Vejamos o caso brasileiro de maior sucesso, o Parque Nacional do Iguaçu, cujas sete empresas concessionárias geraram em 2007 aproximadamente R\$ 12 milhões com a venda de ingressos, produtos e serviços. Juntas, essas concessões são responsáveis pela manutenção de 700 empregos diretos dentro do parque e pela movimentação de cerca de R\$ 100 milhões gerados indiretamente pela cadeia produtiva do turismo local (Rodrigues, 2009).

O desenho da sua terceirização atribui a um concessionário a responsabilidade de recolher o pagamento dos ingressos e fazer o controle do fluxo de visitantes. A mesma concessionária é responsável pela manutenção do centro de visitantes e pelo transporte dos visitantes até Porto Canoas (espaço de alimentação, mirante, início da trilha das Cataratas, estacionamento).

As outras atividades, como o passeio de elevador panorâmico até o Espaço Naipi, a Trilha do Poço Preto – Porto Taquara, a Trilha das Bananeiras, Percurso do Macuco (passeio de jipe, caminhada por uma trilha suspensa, passeio de barco pelo rio Iguaçu), *rafting* nas corredeiras do rio Iguaçu e passeio de helicóptero são administrados pelas concessionárias e requerem o pagamento de uma taxa cobrada à parte do ingresso para entrar no parque.

Ainda que a quantidade de atividades não influencie necessariamente a experiência da visita, a diversidade de oportunidades recreativas vivenciadas não necessariamente acontece de forma integrada. Apesar de o setor público ter tido sucesso em terceirizar atividades que não são de sua especialidade, ele acaba com diversos contratos a gerenciar e sem ter uma instituição responsável por olhar a experiência do turista como um todo.

E se o turista tiver uma excelente experiência no passeio do elevador, adorar a comida do restaurante, mas as trilhas forem mal cuidadas e o hotel tiver uma manutenção precária? Será que ele volta ou sugere este passeio? Dificilmente. Enquanto não houver uma ação integrada dos concessionários para que o turista desfrute de uma experiência completa e possa sentir, em cada bem e serviço oferecido pelo parque, o valor de sua existência, dificilmente estaremos utilizando todo o potencial que nossos recursos naturais nos oferecem. Isto é o que, na iniciativa privada, chamamos de “valorizar uma marca”.

PARTE III – OLHAR PARA OUTRAS REFERÊNCIAS

Visão de futuro: inovar na gestão de UCs

Inserir o homem na agenda da conservação

Em boa parte dos órgãos ambientais brasileiros ainda hoje persiste uma visão, a nosso ver, retrógrada e equivocada, de que o turismo é um vetor de degradação – e não um parceiro – da conservação. Essa é a visão de quem considera a biodiversidade o centro da preservação.

Acreditamos que a excelência em gestão de UCs exige uma abordagem antropocêntrica, que considera o homem como parte indissociável do meio ambiente. Para nós, apenas com uma visão socioambientalista e antropocêntrica será possível girar um ciclo virtuoso entre conservação e oportunidades de renda para as pessoas e para o país. E o turismo, nesse cenário, parece uma das ferramentas mais promissoras para garantir a dinamização econômica das nossas UCs, respeitando-se, certamente, sua capacidade de suporte e sua função de conservação.

Visão biocêntrica: Em geral há dificuldade de se conciliar conservação e desenvolvimento. É preciso romper com a visão biocêntrica que valoriza apenas os aspectos naturais e de biodiversidade destas áreas e fortalecer a visão socioambientalista e antropocêntrica. Um caminho mais estratégico passa pela inclusão do homem na agenda de conservação, compartilhando e se apropriando dos benefícios gerados, mas também assumindo responsabilidades.

Turismo como alavanca para conservação e desenvolvimento

A Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente reconhece que o turismo é a maior fonte de recursos estrangeiros e de geração de empregos no Hemisfério Sul. Ao se associar à conservação da biodiversidade, pode também gerar alternativas econômicas sustentáveis para inúmeras comunidades no Brasil (MMA, 2009) e consolidar-se como um dos principais argumentos do governo para a criação de parques nacionais (Christ et al., 2003 apud Rodrigues, 2009).

Essa perspectiva, como destaca Creado (2005 apud Rodrigues, 2009), sugere a legitimação social e política dos parques nacionais por meio da sua transformação em espaços voltados para o turismo, manutenção de serviços ambientais e realização de pesquisas científicas (Rodrigues, 2009).

Como foi dito no início deste capítulo, ao avaliar a competitividade do turismo das economias mundiais, o Fórum Econômico Mundial constatou que o Brasil é o primeiro país do mundo no que tange a recursos naturais para o turismo.

Essa análise foi apresentada no âmbito de um relatório que avalia fatores e políticas que fazem um país mais ou menos atraente para desenvolver o turismo, baseando-se em três pilares de avaliação: (i) estrutura da regulamentação; (ii) ambiente de negócios e infraestrutura e (iii) recursos naturais, humanos e culturais. Com o balanço dos demais quesitos, a posição brasileira desce para o 52º lugar (veja Tabela 26.4) (Blanke & Chiesa, 2011), na frente de economias emergentes como Argentina e África do Sul, graças ao bom desempenho referente aos recursos naturais e culturais, mas atrás de economias avançadas como os Estados Unidos e a Nova Zelândia, em virtude dos outros quesitos.

Tabela 26.4 Ranking Mundial da Competitividade do Turismo. Fonte: Adaptado de Blanke & Chiesa, 2011.

Pilares do índice	Brasil	Outras referências			
		EUA	Argentina	Nova Zelândia	África do Sul
Total	52	6	60	19	66
1. Estrutura da regulamentação.	80	44	72	13	82
2. Ambiente de negócios e infraestrutura.	75	3	70	25	62
3. Recursos naturais, humanos e culturais.	11	1	35	22	49
3.1 Recursos humanos.	70	11	61	14	128
3.2 Afinidade com turismo.	97	104	72	18	43
3.3 Recursos culturais.	23	6	38	49	55
3.4 Recursos naturais	1	3	20	30	14
3.4.1 Número de áreas que são Patrimônio da Humanidade.	6	2	10	17	10
3.4.2 Áreas protegidas (% do território).	11	35	93	26	83
3.4.3 Qualidade do ambiente natural.	44	31	102	3	26
3.4.4 Total de espécies conhecidas.	1	11	13	128	25

Assim perguntamos: quanto do turismo mundial deixamos de aproveitar em nossas UC?

Para se ter uma ideia dessa dimensão, basta pensar que, apenas em 2004, o mercado de natureza e ecoturismo cresceu três vezes mais do que a indústria do turismo. E de que na última década 23 *hotspots*³ tiveram mais de 100% de crescimento de visitantes. Nesse mesmo ano, somente a observação de baleias levou 13 milhões de pessoas a gastarem em 119 países um total de US\$ 2,1 bilhões. E, nos Estados Unidos, atividades como pescar, caçar e observar a natureza geram US\$ 122 bilhões ao ano, o que equivale a quase 1% do PIB do país (Teeb, 2010 apud Blanke & Chiesa, 2011).

3. Áreas de relevante interesse para a biodiversidade que estão em risco.

Tabela 26.5 Estimativas do turismo. Fonte: United Nations World Tourism Organization apud Blanke & Chiesa, 2011.

País	PIB Bruto	Indústria do Turismo ⁴			Economia do Turismo ⁵		
	2009	2010	2020**	2010	2020**		
	(bilhões de USD)	(milhões de USD)	(% do PIB)	(% c/a*)	(milhões de USD)	(% do PIB)	(% c/a*)
EUA	14.119,1	501.854	3,4	3,6	1.350.880	9,6	3,7
Brasil	1.574,0	44.906	2,9	4,4	109.739	7,0	5,6
Argentina	310,1	8.291	2,7	4,5	23.332	7,5	5,0
Nova Zelândia	117,8	7.003	5,9	5,4	16.243	13,8	4,8
África do Sul	287,2	10.085	2,9	4,5	26.446	7,7	4,6

Empregos

País	Indústria do Turismo			Economia do Turismo		
	2010	2020**		2010	2020**	
	(1.000 empregos)	(% do total)	(% c/a*)	(1.000 empregos)	(% do total)	(% c/a)
EUA	5.070	3,4	3,6	13.697	9,9	2,1
Brasil	2.209	2,3	2,9	5.333	5,6	3,9
Argentina	625	3,6	2,6	1.492	8,6	2,9
Nova Zelândia	112	5,2	2,9	273	12,7	2,2
África do Sul	372	2,9	2,2	869	6,9	2,4

Receita com turistas internacionais

País	Chegadas internacionais a turismo – 2009 (em milhares de pessoas)	Receitas internacionais a turismo – 2009 (em milhões de dólares)	Gastos médios com turistas (em mil dólares)
EUA	54.884,2	93.917,0	1,71
Brasil	4.802,2	5.304,6	1,10
Argentina	4.312,7	3.916,3	0,91
Nova Zelândia	2.458,4	4.585,8	1,87
África do Sul	7.011,9	7.542,8	1,08

- Entende-se por “Indústria do Turismo” a parte da cadeia produtiva cuja atividade turística é diretamente impactada.
- A “Economia do Turismo” tem uma perspectiva mais abrangente que a “Indústria do Turismo”, incluindo também a parte da cadeia produtiva que é indiretamente impactada. Mais detalhes sobre esta metodologia podem ser obtidos em: http://www.wttc.org/eng/Tourism_Research/.

As economias emergentes apresentam resultados cada vez mais ousados. Entre 2000 e 2010, tiveram um aumento médio de 5,5% ao ano nas chegadas internacionais, enquanto as economias avançadas tiveram um crescimento na ordem de 1,7% ao ano. Estima-se que, nos próximos cinco anos, os destinos emergentes atraiam mais chegadas internacionais do que as economias avançadas. De fato, há uma perspectiva de crescimento na indústria principalmente quando observado o “BRIC” (Brasil, Rússia, Índia e China), que representa 42% da população mundial e possui o turismo como aspiração (Blanke & Chiesa, 2011).

Ao comparar o Brasil com os outros países-referência, destaca-se o seu potencial de aumentar o ritmo da economia e da empregabilidade em torno do turismo. Mas os nossos números ainda são pequenos. Em 2010, a chamada “economia do turismo” representou 7,0% do PIB e dos empregos gerados para o país.

A “economia do turismo” leva em conta o impacto direto e o impacto indireto exercidos sob os fornecedores da indústria do turismo (Blanke & Chiesa, 2011). Vale ressaltar que o turismo é uma das atividades que menos demandam investimentos para gerar empregos, e a prestação de serviços associados à visitação em unidades de conservação gera um efeito multiplicador na economia local, permeando diversos setores da cadeia turística (MMA, 2009).

Um estudo realizado pelo Funbio considerou a arrecadação de cinco anos passados e projetou-a para o futuro, levando em conta hipóteses de incremento desses valores (Tabela 26.6). No que diz respeito a atividades do turismo, o estudo estima que em 2013 a arrecadação com visitação/ingressos em parques nacionais aumentaria para R\$ 23,6 milhões e as concessões de serviço para R\$ 16,5 milhões.

Na realidade, porém, poucas são as UCs que de fato exploram a oportunidade de aliar conservação à geração de renda através de um turismo ordenado. Isso faz com que elas sejam muitas vezes apontadas pela população como “unidades de restrições ao crescimento econômico”.

A pouca valorização das UCs reduz a motivação da sociedade em mantê-las adequadamente. Esse fato conduz a um ciclo perverso de carência de recursos governamentais: técnicos, financeiros e humanos – por pura falta de interesse econômico nessas áreas. Não existe um planejamento que garanta a conservação e a criação de oportunidades de desenvolvimento ao país.

Tabela 26.6 Arrecadação atual e projeções anuais para o 6º ano.

Fontes	Arrecadação (2007)	Arrecadação potencial projetada	Hipóteses
Visitação/ingressos em parques nacionais	R\$ 7,2 milhões	R\$ 23,6 milhões	Aumento anual de 15% na visitação e R\$ 4 por ingresso.
Concessão de serviços	R\$ 2,9 milhões	R\$ 16,5 milhões	Aumento anual de 15% na visitação e concessões em quatro parques nacionais.
Concessões florestais * (28% para o ICMBio)	R\$ 1,0 milhão	R\$ 46,2 milhões	Meta de concessão para 4 milhões de ha.
Penalidades pecuniárias (multas)	R\$ 5,3 milhões	R\$ 190 milhões	Estima-se que 10% das infrações ocorram em UCs.
Total	R\$ 16,5 milhões	R\$ 276,3 milhões	

* Concessão florestal é o mecanismo criado pela Lei 11.284/06 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), que permite aos governos federal, estadual e municipal concederem a particulares o direito de explorar, de forma econômica e ambientalmente sustentável, bens e serviços em florestas públicas.

Buscar referência em outros países e outros setores

O Brasil já possui exemplos inspiradores de terceirização em setores, como saúde, que podem servir como norte para as UCs brasileiras, uma vez que tanto a saúde quanto a educação podem ser considerados bens de natureza pública.

Esse olhar inovador pode ajudar numa busca de soluções para a gestão das áreas protegidas. Dessa maneira, podemos recorrer: (i) a benchmarks de parcerias entre o público e o privado de outros setores no Brasil, (ii) a experiências internacionais bem-sucedidas, e (iii) ao permanente estímulo e à aplicação de projetos pilotos de gestão.

Turismo em UCs: olhando para outros países

Na Tabela 26.7, podemos conferir o exemplo de dois países – EUA e África do Sul – que podem lançar algumas luzes sobre como o turismo nos parques nacionais pode, aliado à conservação, trazer resultados mais expressivos para a economia e para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.⁶

6. *Ressalva*: a utilização dessas economias como exemplo não significa que elas não tenham suas próprias dificuldades a serem superadas na gestão e financiamento da conservação.

Tabela 26.7 Dados gerais sobre os parques abordados no capítulo.
Fontes: África do Sul: dados de 2011 – SANParks (2012); Estados Unidos:
dados de 2011 – NPS (2012).

País	Instituição pública responsável pelos parques deste estudo	Número de parques nacionais	Número de visitantes/ano
África do Sul	South African National Parks (SANParks)	19	4,5 milhões
Estados Unidos	National Parks Service (NPS)	58	62,6 milhões

África do Sul

A SANParks

Criada em 1998, a SANParks tem 75% do seu orçamento independente do governo, graças à receita proveniente do turismo com: (i) taxas de concessão (*concession fees*) e (ii) investimentos privados recebidos. Em 2011, as concessões para lodges, lojas e restaurantes geraram uma receita em torno de 55 milhões de dólares (428 milhões de Rand sul Africanos), além de investimentos em torno de 44 milhões de dólares (340 milhões de Rand sul Africanos) revertidos em ativos para a SANParks (SANParks, 2012).

Visitantes nos parques

Somente cinco parques geram recursos significativos para o sistema, concentrando 90,2% dos visitantes em 2011. O Table Mountain National Park, que é um parque urbano situado na Cidade do Cabo, concentra sozinho 48,9% das visitas, seguido do Kruger, que oferece a experiência de safári e concentra 30,6% das visitas (Rodrigues, 2009; SANParks, 2012).

Tabela 26.8 Número de visitantes em cinco parques nacionais sul-africanos (2008). Fonte: SANParks, 2008.

Parques	Número de visitantes	% do total de visitantes
Table Mountain	2.220.332	48,9
Kruger	1.386.287	30,6
West Coast	214.772	4,7
Tsitsikamma	145.229	3,5
Addo	125.816	2,8
Total	4.092.436	90,2

Modelo e princípios no turismo

Em 1999, a SANParks desenvolveu o conceito da “comercialização como estratégia para conservação”, que concede o direito exclusivo de uso comercial de áreas de lodges no entorno dos parques. Desde 2000 as parcerias entre os setores público e privado são regulamentadas pelo “Public Finance Management Act” (Ato de Financiamento Público, na tradução livre), provendo um modelo claro e transparente sobre como estas transações podem ser benéficas comercialmente e para a sociedade.

Parcerias com a iniciativa privada mostraram que podem incrementar os serviços por meio da administração profissional e do marketing, reduzir a dependência de subsídios públicos e mobilizar capital para investimento na infraestrutura dos parques e na conservação da biodiversidade.

As parcerias podem ocorrer de duas formas:

- ◆ Parcerias tradicionais no turismo: o setor privado utiliza a propriedade pública para promover serviços e gerar rendimentos por meio de serviços de alimentação, hospedagem, lojas de souvenirs.
- ◆ Parcerias para o manejo da biodiversidade: o setor privado representa uma função pública em nome do governo, como a conservação dos bens naturais públicos localizados nas áreas protegidas. Conta com parcerias para administrar e financiar as áreas protegidas, incluindo funções como proteção, fiscalização e manutenção de infraestrutura mínima (Şaporiti, 2006, p. 1 apud Rodrigues, 2009).

Esse formato constitui uma das principais estratégias para levantar recursos para financiar o manejo e a infraestrutura de apoio ao turismo nos parques nacionais sul-africanos. Segue os fundamentos estabelecidos no “Plano Estratégico para Comercialização (2006-2011)”,⁷ elaborado pelo próprio SANParks.

De 1999 a 2007, foram realizadas as terceirizações de 12 lodges, 19 lojas, 17 restaurantes e 4 áreas para piquenique a parceiros privados, distribuídos principalmente em 4 parques nacionais. A maioria dos contratos de terceirização nos parques sul-africanos tem a duração de 20 anos. Nos casos em que não há grandes investimentos por parte da iniciativa privada, os contratos são de 10 anos (CDB, 2007).

As concessionárias da SANParks pagam uma taxa anual por contratos de terceirização de 20 anos (sem direito à renovação ou de preferência quando

7. “Strategic Plan for Commercialization (2006-2011)”.

expirados) para os lodges, que incluem obrigações ambientais e sociais, assim como penalidades no caso de não cumprimento (CDB, 2007).

As obrigações relativas à delegação dos serviços são determinadas pelos concorrentes, com 20% do mecanismo de escolha baseado nesses compromissos. O concorrente vencedor é obrigado a cumprir esses compromissos, que fazem parte do contrato. O MET (Ministério do Meio Ambiente e Turismo) fornece incentivos financeiros e fiscais, além de dar preferência às parcerias entre a comunidade e o setor privado e/ou empreendimentos com participação nas receitas.

Resultados em conservação e desenvolvimento

A estratégia da SANParks repercutiu entre seus *stakeholders*: reduziu taxas de desemprego em comunidades vizinhas e criou oportunidades econômicas para grupos étnicos anteriormente em desvantagem econômica. Como resultado de sucesso, o governo nacional tem visto cada vez mais os parques nacionais como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico e avança em compromissos financeiros com a SANParks (CDB, 2007).

Dessa forma, frente ao desafio de outras fontes de receita para a manutenção de áreas que não recebem um elevado fluxo de turistas, a SANParks legitimou no governo que os parques nacionais são uma ferramenta para o desenvolvimento econômico, de forma a favorecer o aporte de recursos orçamentários para essas áreas (SANParks, 2006 apud Rodrigues, 2009).

Na África do Sul, se o financiamento de uma concessão for proveniente de uma subvenção, esta pode estipular algumas condições relativas à capacitação e à delegação de serviços. Por exemplo, uma subvenção do Fundo de Redução da Pobreza pode dispor de um orçamento de capacitação de US\$ 45 mil. Em cada projeto junto a um privado a SANParks estabelece um conjunto de critérios balanceado para promover a inclusão de pessoas e comunidades classificados como “historicamente em desvantagem”, por meio do incentivo ao empreendedorismo. Os parceiros privados devem incluir critérios para que estas pessoas sejam as sócias de empresas que possuam ou a própria concessionária ou empresas das quais a concessionária irá usufruir de produtos e serviços. São realizadas atividades de assistência técnica e capacitação, o fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas e o estabelecimento de projetos em parceria com as organizações de base comunitária. Serviços e atividades que não necessitam de grandes investimentos devem ser viabilizados por diferentes acordos que favoreçam a participação dos grupos historicamente em desvantagem (Rodrigues, 2009; SANParks, 2012, p.20).

A prestação de contas do relatório de atividades da SANParks (SANParks, 2008) foca nos resultados relevantes para a sociedade e no diálogo com o privado. Apresenta informações detalhadas sobre a ocupação dos leitos, os rendimentos dos concessionários e do parque. Fornece também uma análise do aumento do número de visitantes negros nos parques nacionais, o que reforça a contradição presente na dinâmica do turismo nos parques nacionais sul-africanos, rompendo com a lógica de 'incluídos' e 'excluídos' (Rodrigues, 2009; SANParks, 2011).

É possível refletir que, se por um lado o turismo pode engendrar uma nova forma de colonização das populações 'menos favorecidas' se incentivar a implementação de projetos dissociados do contexto histórico e social local, por outro pode funcionar como uma ferramenta para fortalecer a autonomia, a autogestão e a liderança local no processo de desenvolvimento (Rodrigues, 2009).

Estados Unidos

NPS

O Sistema de Parques Nacionais (NPS, em inglês) é um departamento do Ministério do Interior. Os 58 parques nacionais norte-americanos fazem parte do NPS, que gerencia um total de 392 unidades, como campos de batalhas e memoriais, 23 trilhas cênicas e históricas e 58 rios cênicos. Muitas vezes, os dados de todas as unidades são contabilizados juntos sob a categoria também chamada de "National Parks", o que dificulta algumas análises de dados.

O NPS apresenta números surpreendentes, como (NPS, 2011B):

- ◆ Receitas comerciais
 - ◆ Taxas de recreação (Recreation Fees): US\$ 190 milhões por ano.
 - ◆ Taxa de franquia de concessão: US\$ 60 milhões por ano.
 - ◆ Taxa para uso especial de filme e fotografia: US\$ 1,2 milhão por ano.
- ◆ Receita bruta dos concessionários de cerca de US\$ 1 bilhão por ano, com valores aproximados divididos entre:
 - ◆ Mercadorias e varejo (25%).
 - ◆ Lodging (20%).
 - ◆ Alimentação e bebida (20%).
- ◆ 575 contratos de terceirização:
 - ◆ Cerca de 60 destes gera 85% do total de receitas brutas (uma média de US\$ 14 milhões por concessionário).
 - ◆ Cerca de 75% dos contratos são inferiores a 500 mil dólares.

- ◆ Todos os contratos incluem uma taxa sobre a venda, que gira em torno de 5%.
- ◆ 6 mil autorizações de uso comercial.

Visitantes nos parques

Os Parques Nacionais receberam 63 milhões visitantes em 2011, o equivalente a 23% do total de visitantes em todas as unidades do NPS (279 milhões). A unidade do NPS que mais recebeu visitantes, 14 milhões (ou 5%) do total, foi a Blue Ridge Parkway.

Todos os 58 Parques Nacionais americanos recebem visitantes, mas apenas 8 concentram 52% deles.

Tabela 26.9 Número de visitantes dos Estados Unidos (2011). Fonte: NPS, 2012.

	Parque Nacional	Visitantes 2010		Estado
1	Great Smoky Mountains	9.008.830	15%	Tennessee
2	Grand Canyon	4.298.178	7%	Arizona
3	Yosemite	3.951.393	6%	Califórnia
4	Yellowstone	3.394.326	6%	Wyoming
5	Rocky Mountain	3.176.941	5%	Colorado
6	Olympic	2.966.502	5%	Washington
7	Zion	2.825.505	5%	Utah
8	Grand Teton	2.587.437	5%	Wyoming

Modelo e princípios no turismo

- ◆ Os parques nacionais americanos já nasceram com uma visão antropocêntrica, refletida em seu propósito: “conservar o cenário, seus objetos culturais e naturais e a vida selvagem, e prover para a apreciação/ deleite de forma a não enfraquecer a mesma apreciação/ deleite para as futuras gerações.”⁸
- ◆ Em 1872, o primeiro diretor da NPS, Stephen T. Mather, já enxergava a necessidade de um trabalho integrado de qualidade de serviços, pois

8. Tradução livre de: “The fundamental purpose of NPS is to conserve the scenery and the natural and historic objects and the wild life therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.” (http://www.nps.gov/news/upload/NPS-Overview-2011_5-20.pdf).

acreditava que somente um turista descansado e bem alimentado seria capaz de apreciar plenamente as maravilhas de um parque nacional. Desde essa época, empresas privadas promovem os parques e servem os visitantes.

- ◆ Em 1998, o Ato para a Melhoria da Gestão das Concessões (Concessions Management Improvement Act) estabeleceu as seguintes categorias de concessão:
 - ◆ Categoria I: o concessionário constrói melhorias no parque.
 - ◆ Categoria II: o concessionário opera em determinada área ou instalação governamental (sem investimento em melhorias).
 - ◆ Categoria III: o concessionário opera, mas não é designado a uma área ou instalação.

Selecionadas principalmente de acordo com os seguintes critérios e pesos:

- ◆ Proteção dos recursos do parque (0-5).
 - ◆ Qualidade dos serviços prestados (0-5).
 - ◆ Histórico de experiências (0-5).
 - ◆ Capacidade financeira (0-5).
 - ◆ Taxa de franquia (0-4).
 - ◆ Gestão ambiental (como reciclagem, economia de luz e água) (0-3).
 - ◆ Critérios opcionais específicos do parque (0-3).
- ◆ O perfil dos concessionários varia de pequeno negócio familiar até multinacionais, que providenciam acomodação, transporte, alimentação, mercadorias, etc.
 - ◆ Instituído também a partir do Ato para a Melhoria da Gestão das Concessões de 1998, o conselho consultivo independente (Management Advisory Board) formado por sete membros representantes de indústrias relacionadas ao turismo exemplifica o esforço do governo norte-americano para se aproximar da iniciativa privada.

Resultados para conservação e desenvolvimento

- ◆ “Todo dólar despendido pelo governo em parques nacionais resulta em mais de quatro dólares do visitante em comunidades dentro de um raio de 50 milhas (ou 80 km) do parque”, disse Mary A. Bomar a diretora do NPS (de 2006 a 2009). “Nosso orçamento total, incluindo recursos vindos dos contribuintes por meio de apropriações do congresso, ingressos de entrada, taxas para camping e doações somaram US\$ 2,65 bilhões em 2007. No mesmo ano, visitantes gastaram

US\$ 11,79 bilhões em viagem, alimentação, acomodação e souvenirs em comunidades próximas aos parques nacionais.” Segundo Bomar, 275,6 milhões de pessoas visitaram os parques nacionais em 2007. “A maior parte deles precisou de um lugar para passar a noite. Todos precisaram se alimentar e a maioria levou algo para casa para lembrar da experiência. Essa noção de impacto econômico em parques nacionais por todo país é relevante.”

- ◆ O NPS estima que a manutenção da vida selvagem, dos rios, das florestas, dos desertos, dos parques e de floresta nativa permite apoiar quase 6,5 milhões de empregos e gerar US\$ 88 bilhões em tributações anuais. Também estima que:
 - ◆ Nos parques nacionais californianos Sequoia e Kings Canyon, os visitantes gastam US\$ 74 milhões anualmente, apoiando 2 mil empregos locais.
 - ◆ Municípios em parques nacionais e áreas de floresta nativa no oeste americano têm maior empregabilidade e aumento de renda individual do que municípios que não possuem essas instalações.
 - ◆ O Parque Nacional Shenandoah, no estado da Virginia, apoia mais de mil empregos locais (não funcionários do parque).
 - ◆ De 1970 a 2003 as regiões em torno dos parques nacionais Glacier, North Cascades, Yellowstone e Yosemite ultrapassaram a taxa média nacional de crescimento, empregabilidade e aumento de renda per capita.

Estes dois exemplos ajudam a ilustrar que, ao redor do mundo, a estratégia dos órgãos públicos responsáveis por áreas naturais protegidas tende a incluir a participação da iniciativa privada.

Conclusão

Muitos podem argumentar que trazer o privado enfraquece a participação do governo na agenda da conservação. O setor público tem funções importantes e indelegáveis: regulamentar bem, monitorar bem, olhar o desempenho do setor privado e nunca tentar substituir o privado naquilo que ele faz bem. O privado traz gestão com menor custo e mais eficiência, investimento financeiro, objetividade no tratamento das questões, desburocratização, criação da marca “unidade de conservação do Brasil” como fator de atração de gente do mundo inteiro e aceleração do processo de geração de riqueza para a sociedade, entorno e setor turístico. (Instituto Semeia, 2012).

Entendemos que, na medida em que o privado é chamado para operacionalizar com mais eficiência serviços e atividades que, ou não existem, ou estão sendo operadas pelo governo, o mesmo reorienta a sua atuação para o papel de direcionador, monitorador e fiscalizador, participando ainda mais da agenda de conservação.

Para o Brasil aumentar o retorno econômico e ambiental dessas áreas é essencial que haja uma abordagem voltada a parcerias. Que elas possam promover um ambiente que congregue as terceirizações em torno de um posicionamento orientado ao consumidor.

O primeiro passo é compreender o papel que cada setor pode ter na agenda de conservação. Olhar para os bons exemplos do mundo e adequá-los às especificidades da realidade brasileira. Nossos marcos regulatórios devem estar melhor definidos (com a maior clareza possível). E, por fim, o governo deve estar disposto a experimentar (os riscos) e assumir um novo papel (de executor para fiscalizador/monitorador).

Precisamos também nos instigar e fazer perguntas “fora da caixa”, como: Será que não é possível internalizar no modelo dos agentes privados os custos de conservação, especialmente onde o governo tem dificuldade de contar com recursos? Isso inclui, por exemplo, gastos correntes associados à manutenção de obras de infraestrutura, contratação de guarda-parques e de colaboradores, dentre outros.

Um modelo de terceirização que internalize custos de conservação deve:

- ◆ Incluir a perspectiva de todos os atores relevantes no processo: governo, iniciativa privada e sociedade civil.
- ◆ Manter a perspectiva de retorno do agente privado. Se não houver um retorno compatível com o mercado, não há incentivo.

As possibilidades para aliar o uso público à conservação das áreas protegidas são diversas. Ainda que todos os sistemas de gestão dessas áreas tenham pleno espaço para melhoria, é possível aprender com soluções que visem conciliar todos os interesses. Conciliar os interesses dos gestores dessas áreas na conservação, da iniciativa privada nos resultados econômico-financeiros, das comunidades locais em seus valores sociais e ambientais e, finalmente, no interesse dos turistas em busca de uma experiência de vida positiva.

Devemos sempre nos perguntar. Como foi possível gerar nos Estados Unidos uma cultura de valorização dos parques nacionais e estaduais? Como a África do Sul conseguiu somar esforços com a iniciativa privada e promover a inclusão econômica em seus parques? E no Brasil, o que podemos fazer?

Quando as UCs brasileiras se tornarem destinos de sonho, presentes no imaginário de lazer, turismo e conhecimento da sociedade brasileira e mundial, será possível para o indivíduo identificar as oportunidades que essas áreas podem trazer para o desenvolvimento.

A iniciativa privada, com os incentivos corretos, pode ser um grande parceira para ir ao encontro deste sonho.