

ANDERSON ALVES SANTOS

**CONCESSÃO OU TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
TURÍSTICOS EM PARQUES NACIONAIS
BRASILEIROS: INCENTIVO AO AUMENTO DE
RECEITAS**

**LAVRAS – MG
2010**

ANDERSON ALVES SANTOS

**CONCESSÃO OU TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS TURÍSTICOS EM PARQUES
NACIONAIS BRASILEIROS: INCENTIVO AO AUMENTO DE RECEITAS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais, área de concentração em manejo ambiental, para obtenção do título de Doutor

Orientador:
Prof. PhD. José Luiz Pereira de Rezende

**LAVRAS – MG
2010**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca da UFLA**

Santos, Anderson Alves.

Concessão e ou terceirização de serviços em parques nacionais:
incentivo ao aumento de receitas / Anderson Alves Santos. – Lavras
: UFLA, 2011.

280 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2010.

Orientador: José Luiz Pereira de Rezende.

Bibliografia.

1. Legislação. 2. Planos de manejo. 3. Meio ambiente. 4. Unidade
de conservação. 5. Impacto ambiental. I. Universidade Federal de
Lavras. II. Título.

CDD – 338.4791

ANDERSON ALVES SANTOS

**CONCESSÃO OU TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS TURÍSTICOS EM PARQUES
NACIONAIS BRASILEIROS: INCENTIVO AO AUMENTO DE RECEITAS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais, área de concentração em manejo ambiental, para obtenção do título de Doutor.

Aprovada em 08 de dezembro de 2010.

Dr. Fernando Paiva Scardua	UnB
Dr ^a . Rosangela Alves Tristão Borém	UFLA
Dr. Luis Antonio Coimbra Borges	UFLA
Dr. José Aldo Alves Pereira	UFLA

Orientador:
Prof. PhD. José Luiz Pereira de Rezende

**LAVRAS – MG
2010**

Dedico o presente trabalho a todos que lutam em prol do meio ambiente equilibrado, socialmente justo e economicamente sustentável.

À D. Wanda, minha mãe (*in memoriam*), pela força, verdade e exemplo no trato das “coisas corretas seja onde e com quem for”.

A Telma Siqueira e Andréia Fortes, por terem acreditado, pela confiança e pelo incentivo. Carinho sempre.

Agradecimentos

Agradeço ao **Criador Supremo**, pelo dom da vida e por me fazer capaz;

Ao **Professor José Luiz Pereira de Rezende**, pela confiança, pelas discussões sempre positivas e energizantes e pelas ideias sempre oportunas no decorrer do trabalho;

A **Paulo Sérgio Teixeira**, pela amizade, pelo exemplo de profissionalismo, pela dedicação às causas ambientais, pela intercessão junto aos seus contatos e pelo imenso apoio – sem o qual seria muito difícil a coleta de dados.

A todos os **Chefes dos PARNAS**, que responderam ao questionário e forneceram as informações solicitadas, bem como pelo desejo deles em tornar os PARNAS mais ‘exequíveis’.

Ao **Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciências Florestais da Universidade Federal de Lavras**, pela oportunidade em desenvolver o presente trabalho.

Aos **professores do Departamento de Ciências Florestais e do Departamento de Administração e Economia, ambos da UFLA**, pelas disciplinas cursadas e pela ampliação de conhecimento;

Aos Professores **Fernando Paiva Scardua, Rosângela Tristão Alves Borém, Luis Antonio Coimbra Borges e José Aldo Alves Pereira**, pela participação na Banca de Defesa, promovendo valiosas contribuições;

Ao **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Campus Formiga**;

À **Keila Bernardes**, eterna amiga, pelo incentivo constante desde o início;

Adriana Valença, sempre uma boa conversa e ótimas ideias, além da enorme amizade desde sempre;

Márcia & Simone Soares, pela amizade, companheirismo, parceria e alegrias constantes;

José Luiz Pereira de Rezende e Luis Antonio Coimbra Borges, pela co-autoria no Artigo 2;

José Luiz Pereira de Rezende, Rosângela Tristão Alves Borém e Adriana Valença, pela parceria no Artigo 4;

A **Vandir Cruz e Benita Maria M. M. Rocktaeschel**, pelo imenso apoio prestado no fornecimento de dados e contatos.

E a todas as pessoas que direta ou indiretamente tiveram participação nessa minha conquista.

Epígrafe

“Enquanto não estivermos compromissados, haverá hesitação, a possibilidade de recuar e, sempre, a ineficácia.

Em relação a todos os atos de iniciativa (e de criação), existe uma verdade elementar – cuja ignorância mata inúmeros planos e idéias esplêndidas: que no momento em que definitivamente nos compromissamos, a providência divina também se põe em movimento.

Todos os tipos de coisas ocorrem para nos ajudar, que em outras circunstâncias nunca teriam ocorrido.

Todo um fluir de acontecimentos surge a nosso favor. Como resultado da decisão, todas as formas imprevistas de coincidências, encontros e ajuda material, que nenhum homem jamais poderia ter sonhado encontrar em seu caminho.

Qualquer coisa que você possa fazer ou sonhar, você pode começar. A coragem contém, em si mesma, o poder, o gênio e a magia.”

Goethe

"...e por que me preocupo com tudo isto? É pergunta que já ouvi muitas vezes. Não é por patriotismo, mas talvez por um amor próprio, pois acho que pouco ou nada valem belas propriedades, depois de tudo destruído. E ainda preocupo-me com o nosso futuro por amor a minha alma, que considero imortal e que, na eternidade, não quero que ela tenha que formar fila com os devastadores de nossa terra."

Udo Schadrack

RESUMO

No presente trabalho estudaram-se os parques nacionais brasileiros –PARNAS – e sua legislação, na intenção de vislumbrar a importância da concessão ou terceirização de serviços turísticos como forma de captação de receitas para sua manutenção e implementação. Para embasar o presente, buscou-se a gênese da criação de Unidades de Conservação – UCs, sua legislação específica, bem como a situação atual dos PARNAS em relação à infra-estrutura existente, receitas obtidas com a visitação e metodologia de Educação Ambiental aplicada pelos mesmos. Para tal, utilizou-se uma pesquisa semi-estruturada, no formato de um questionário, enviada aos Chefes dos PARNAS por meio eletrônico, para a obtenção de dados; esse questionário se encontrava dividido em 05 blocos temáticos, a saber: Identificação do PARNA/chefe; Questão fundiária; Funcionários e estrutura; Educação ambiental; Concessão/terceirização; Receitas produzidas/solicitadas. O início dos contatos se deu em início de maio de 2009, com o envio de uma carta explicativa e de solicitação de apoio em se responder o questionário. A pesquisa – embora se tratasse de pesquisa socioambiental – foi cadastrada no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – SISBIO – sob a chancela “*Autorização para atividades com finalidade científica*”, com o nº 20533-1; a liberação da mesma ocorreu após 347 dias após o cadastramento. Alguns Chefes, após contato, entenderam a importância dessa pesquisa e forneceram os dados tão logo se dispunha deles, com o compromisso de que a liberação lhes fosse enviada tão logo fosse liberada. Juntamente com a solicitação de preenchimento do questionário, também era solicitado o envio do plano de manejo daqueles que o possuíam. Os resultados esperados com este trabalho se traduzem em um melhor investimento nos parques nacionais por parte do Governo Federal no sentido de torná-los acessíveis à sociedade; uma melhor compreensão da iniciativa privada em relação a investimentos realizados em parques nacionais na obtenção de concessões ou terceirizações de serviços turísticos, bem como uma melhor divulgação à sociedade da existência e infraestrutura existentes nos PARNAS.

Palavras-chave: Parques nacionais. Concessão. Terceirização. Ecoturismo. Manejo ambiental.

ABSTRACT

This work studied the Brazilian National Parks – PARNAS and this legislation, intended to discern the importance of giving and tourist services or outsourcing as a way to raise revenue for their maintenance and implementation. To support this, we sought the genesis of the creation of protected areas – protected areas, their specific legislation and the current status of PARNAS in relation to existing infrastructure, revenue from the visitation and methodology applied by the Environmental Education same. To this end, we used a semi-structured research in the format of a questionnaire sent to heads of PARNAS by electronic means to obtain data, the questionnaire was divided on 5 main thematic blocks, namely: identification of PARNA / manager; Land Question; Staff and structure; Environmental education; Award / outsourcing, revenue generated / requested. The initiation of contacts took place in early may 2009, by sending an explanatory letter and request assistance in responding to the questionnaire. The research – though it was social and environmental research - was registered in the System Authorization and Information on Biodiversity - SISBIO under the banner "Authorization for activities with a scientific purpose," with number 20533-1; the release of same occurred after 347 days after registration. Some heads after contact, understood the importance of this research and provided the data as soon as he had them, with the commitment that the release was sent out as soon as they were released. Along with the request for completing the questionnaire, was also requested to send the management plan of those who had. The expected results of this work translate into a better: a better investment in national parks by the Federal Government in order to make them accessible to society, a better understanding of the private sector for investments in national parks in obtaining concessions and or outsourcing tourist services, and better disclosure of the existence of society and infrastructure existing in the national park.

Key-words: National parks. Concession. Outsourcing. Ecotourism. Environmental management.

Artigo 1 – Parques Nacionais brasileiros: realidade não percebida

A preocupação mundial com relação à preservação ambiental torna-se crescente e não apenas por modismo. Desta feita, o Brasil, considerado como um dos detentores da maior biodiversidade, não se faz de despercebido nesta preocupação; tanto que possui uma das mais abrangentes legislações ambientais – embora com algumas problemáticas na sua execução – e para citar apenas alguns exemplos destas legislações toma-se: o Novo Código Florestal de 1965; Lei 5.197/67, de Proteção à Fauna; Lei 6.938/81, sobre a Política Nacional de Meio Ambiente; a Lei 7.347/85, que disciplina a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente; a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo VI, que trata da proteção ao meio ambiente; Lei 7.797/90, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente; Lei nº 9.605/98, referente aos crimes ambientais; Lei 9.985/00, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Assim, no interesse de abordar parte dessa legislação como um instrumento de uso da mesma pela sociedade, o presente trabalho abordará prioritariamente os Parques Nacionais – PARNAS – por serem estes os que recebem uma maior visitação e com os quais o Governo tem mais despesas, seja na implantação, manutenção ou com pessoal, além de serem os mais conhecidos pela população para visitação. Percebeu-se que os órgãos federais e organismos ligados ao meio ambiente – principalmente aos PARNAS – desconhecem, no todo ou em parte, a problemática existente em diversos níveis de gestão dos parques nacionais brasileiros; existe uma necessidade premente de regularização da situação fundiária das áreas dos PARNAS. Notou-se que o Governo não leva em consideração a gestão de parques que possuem presença humana na implementação dos PARNAS

Palavras-chave: Unidades de conservação. Parques nacionais. Turismo. SNUC.

Artigo 2 – Concessões ou terceirizações nos Parques Nacionais brasileiros vis-à-vis a legislação ambiental

A Unidade de Conservação – UC – designa uma área protegida pelo Poder Público, criada por meio de leis ou decretos federais. De acordo com a Lei Federal nº 9.985/00, existem duas categorias de manejo de UCs: as de Uso Sustentável – atendendo, primeiramente, a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam –, e as de Proteção Integral, que são áreas onde a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”. É nessa categoria de manejo que se inserem os parques nacionais – PARNAS. A regulamentação de uso dos PARNAS é regida pela legislação pertinente – a Lei Federal nº 9.985/00 – que institui a obrigatoriedade de implantação e implementação do plano de manejo, além doutras diretrizes necessárias ao bom funcionamento e preservação da unidade de conservação. Dentre as diretrizes existentes na referida Lei, há a permissividade da concessão ou terceirização na prestação de serviços. Neste trabalho em específico, discute-se a legislação referente às concessões ou terceirização (que não existem especificamente relacionadas às UCs e, por isso, foram ‘emprestadas’ da administração pública) vis-à-vis à legislação ambiental pertinente às UCs de Proteção Integral – mais especificamente aos PARNAS. Dessa discussão entende-se que as concessões ou terceirizações de serviços turísticos podem contribuir enormemente na manutenção dos parques nacionais brasileiros, bem como incutir nos visitantes maior respeito pela natureza através da Educação Ambiental e que a legislação ambiental referente aos PARNAS e seus representantes legais falham ao não cobrar o que é instituído pela própria legislação ambiental, tornando-se insipiente sua observância.

Palavras-chave: Concessões. Terceirizações. Ecoturismo. Legislação ambiental.

Artigo 3 – Parques Nacionais brasileiros – relação entre planos de manejo e a atividade ecoturística

As unidades de conservação – UCs – são de extrema importância para a manutenção do equilíbrio ambiental e para a pesquisa científica, sendo designadas como uma área protegida pelo Poder Público, criadas por meio de legislação específica. De acordo com a Lei Federal nº 9.985/00, existem dois grupos de UCs: as de Uso Sustentável – atendendo a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam –, e as de Proteção Integral, que são áreas que objetivam a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”. Nessa categoria de UC estão inseridos os parques nacionais – PARNAS. A regulamentação de uso dos PARNAS é regida pela legislação pertinente, que institui a obrigatoriedade de implantação e implementação do plano de manejo, além de outras diretrizes necessárias ao seu bom funcionamento e manutenção ambiental. Como o parque nacional se destina ao uso público, tendo a atividade turística de natureza como uma de suas principais inserções, as ações para a exploração de serviços turísticos devem estar previstas nos planos de manejo, de forma a possibilitar ao visitante o melhor aproveitamento de sua estada nos PARNAS. No presente trabalho abordar-se-á a legislação ambiental no tocante à criação dos planos de manejo e sua importância atrelada à atividade turística. Para isso serão abordadas a gênese legal e formatação de um plano de manejo, para em seguida confrontar a situação atual dos PARNAS brasileiros em relação à existência ou não de planos de manejo, apresentando a relação de PARNAS com planos de manejo e sua relação com a atividade turística. A metodologia de pesquisa para o presente trabalho se baseou nas respostas fornecidas pelos chefes de 57 PARNAS – embora existam hoje 67 parques – aos questionários semi-estruturados enviados aos mesmos por meio eletrônico. Dessa abordagem obtiveram-se algumas constatações alarmantes: poucos parques nacionais têm um Plano de Manejo ou estão abertos à visitação, seja por falta de investimento ou por não contemplarem a atividade turística na formatação desses planos; mesmo sendo incentivados pela Legislação ambiental brasileira referente aos parques nacionais, poucos deles possuem um Conselho Consultivo ativo; e apenas seis parques nacionais possuem seu relatório parametrizado completo.

Palavras-chave: Parques nacionais. Planos de manejo. Ecoturismo. Legislação ambiental.

Artigo 4 – Cadeia de serviços turísticos: possibilidade de inclusão social nos Parques nacionais brasileiros.

O ecoturismo é uma atividade em constante crescimento, que busca ambientes naturais bem preservados como meio de ocorrência. Nesse aspecto, dentre as melhores opções estão os parques nacionais, visto que, a legislação brasileira permite e incentiva esse segmento do turismo. Dessa forma, esse artigo tem por objetivo abordar a cadeia de serviços do ecoturismo nos parques nacionais brasileiros – PARNAS –, apresentando uma discussão geral sobre a formação de sua cadeia de produção. Em continuidade a essa abordagem, apresentar-se-á a realidade vivida pelos PARNAS nessa discussão. A metodologia empregada baseou-se numa pesquisa semi-estruturada, com coleta de dados feita por meio de questionários enviados aos chefes dos PARNAS. Dentre os resultados obtidos, tem-se que: a integração da comunidade na cadeia produtiva do ecoturismo permite obter maior eficiência no que tange à utilização dos recursos naturais, à conservação e preservação da diversidade e, principalmente, à busca pela redução das desigualdades sociais. O Poder Público, ao negligenciar a legislação ambiental específica, não contribui para a diminuição da exclusão social; falta maior investimento governamental no fortalecimento das bases para implantação e desenvolvimento das cadeias relacionadas ao ecoturismo, o que fortaleceria também a manutenção dos PARNAS.

Palavras-chaves: Ecoturismo; cadeia produtiva; desenvolvimento; sociedade; preservação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES**Artigo 1**

Figura 1	Ciclo de gestão e avaliação	104
Figura 2	UCs apoiadas pelo Programa ARPA	113
Figura 3	Localização dos PARNAS	116

Artigo 2

Figura 1	Localização dos PARNAS	147
----------	------------------------	-----

Artigo 3

Figura 1	O Planejamento como processo	204
Figura 2	Principais enfoques das diferentes fases	205
Figura 3	Estrutura do Plano de manejo	206
Figura 4	Localização dos PARNAS abertos à visitação e com cobrança de entrada	212

Artigo 4

Figura 1	Localização dos PARNAS	228
Figura 2	Cadeia Produtiva do turismo, genérica	260

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens	32
Artigo 1	
Quadro 1 – Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens	79
Quadro 2 – Especificações das Unidades de Conservação de Proteção Integral	96
Quadro 3 – PARNA, localização e área (em ha)	118
Quadro 4 – Presença humana dentro dos Parques Nacionais, por região	123
Quadro 5 – Parques possuidores de infra-estrutura para a atividade turística	126
Quadro 6 – Relação de PARNAS por Região X Relatório Parametrizado	132
Quadro 7 – Relação de PARNAS com Conselhos e sua participação	134
Artigo 2	
Quadro 1 – PARNA, localização e área (em ha)	148
Quadro 2 – Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens	165
Quadro 3 – Relação de PARNAS com Conselhos	177
Quadro 4 – Número de PARNAS por Região e situação dos Relatórios Parametrizados	178
Quadro 5 – Concessões e o terceirizações existentes nos PARNAS	180
Quadro 6 – PARNAS com plano de manejo, data do plano e data de criação do PARNA	181
Artigo 3	
Quadro 1 – Relação de PARNAS abertos à visitação e com planos de manejo	211
Quadro 2 – Relação de PARNAS por Região X Relatório Parametrizado	215
Quadro 3 – Relação de PARNAS com Conselhos e sua participação	218
Quadro 4 – PARNA com Conselhos versus PARNA com visitação	219
Artigo 4	
Quadro 1 – Atividades turísticas praticadas em ambientes naturais	229
Quadro 2 – Parques possuidores de infraestrutura para atividade turística	268
Quadro 3 – Presença humana dentro dos Parques Nacionais, por região	273

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. Artigo

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APL	Arranjo Produtivo Local
ARPA	Áreas Protegidas da Amazônia
CMAP	Comissão Mundial de Áreas Protegidas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
FAO	Organização para Alimentação e Agricultura
FAP	Fundo de Áreas Protegidas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização Não-Governamental
PARNA	Parque Nacional
PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
RAPPAM	<i>Assessment and Priorization of Protected Area Management</i>
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SNUC	Serviço Nacional de Unidades de Conservação
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
WWF	<i>World Wide Fund For Nature</i>

SUMÁRIO

PRIMEIRA PARTE		
1	INTRODUÇÃO GERAL	21
2	REVISÃO DE LITERATURA	23
2.1	Histórico das terceirizações	
2.2	Tipos de terceirizações de serviços	
2.3	Gênese da Legislação Ambiental	
3	MATERIAL E MÉTODOS	
4	REFERÊNCIAS	
ARTIGO 1: Parques Nacionais brasileiros: realidade não percebida		
1	INTRODUÇÃO	
2	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: Conceituações	
2.1	Histórico mundial	
2.2	O papel do turismo nessa discussão	
3	DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	
4	OBJETIVOS	
4.1	Objetivo geral	
4.2	Objetivos específicos	
5	REVISÃO DE LITERATURA	
5.1	Histórico das terceirizações	
5.2	Tipos de terceirizações de serviços	
5.3	Gênese da Legislação Ambiental	
5.4	Principais metodologias de administração usadas nos PARNAS	
5.4.1	Método RAPPAM	
5.4.2	Programa ARPA	
5.4.3	Tracking Tool	
5.4.4	Parkswatch	
6	MATERIAL E MÉTODOS	
7	RESULTADOS E DISCUSSÕES	
8	CONCLUSÕES	
9	REFERÊNCIAS	
ARTIGO 2: Concessões ou terceirizações nos parques nacionais brasileiros, vis-à-vis a legislação ambiental pertinente		
1	INTRODUÇÃO	
2	OBJETIVOS	
2.1	Objetivo geral	
2.2	Objetivos específicos	
3	MATERIAL E MÉTODOS	
3.1	Caracterização do estudo	
3.2	Metodologia	
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	
4.1	Caracterização das concessões ou terceirizações de serviços turísticos em PARNAS	
4.1.1	Histórico das terceirizações	

4.1.2	Tipos de terceirização de serviços	
4.2	Caracterização e análise da legislação ambiental brasileira relativa aos parques nacionais	
4.2.1	Gênese da legislação ambiental	
4.2.2	Origem do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei nº9.85/00)	
4.3	Caracterização e análise da legislação ambiental concernente à concessão e terceirização de serviços	
4.3.1	Terceirizações em parques nacionais	
4.4	Contraste entre a legislação ambiental pertinente, com a realidade dos PARNAS	
5	Identificação da situação atual dos PARNAS em relação às concessões ou terceirizações	
6	CONCLUSÕES	
7	REFERÊNCIAS	
ARTIGO 3: Parques nacionais brasileiros: existe relação entre planos de manejo e a atividade ecoturística?		
1	INTRODUÇÃO	
2	OBJETIVOS	
2.1	Objetivo geral	
2.2	Objetivos específicos	
3	REVISÃO DE LITERATURA	
3.1	Conceituação	
3.2	Breve histórico mundial das unidades de conservação	
3.2.1	Gênese das unidades de conservação	
3.3	Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC	
3.4	Planos de manejo	
3.4.1	Estrutura dos planos de manejo	
3.5	O papel do turismo nessa discussão	
4	MATERIAL E MÉTODOS	
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	
6	CONCLUSÕES	
7	REFERÊNCIAS	
ARTIGO 4: Cadeia de serviços turísticos: possibilidade de inclusão social nos parques nacionais brasileiros?		
1	INTRODUÇÃO	
2	Objetivos	
2.1	Objetivo geral	
2.2	Objetivos específicos	
3	Material e Métodos	
4	Resultados e Discussões	
4.1	Descrição da atividade turística e seus segmentos	
4.1.1	Segmentação de mercado	
4.1.2	Ecoturismo e o mercado econômico	
4.1.3	Sobre Unidades de Conservação – UCs	
4.2	Estudo do Ecoturismo e sua cadeia produtiva	
4.2.1	Cadeias produtivas: uma introdução	

4.2.1.1	Arranjo Produtivo Local (APL)	
4.2.1.2	Paradigma teórico sobre cluster e Arranjo Produtivo Local	
4.2.2	Principais atores envolvidos diretamente na cadeia produtiva	
4.2.2.1	Poder Público	
4.2.2.2	Iniciativa Privada	
4.2.2.3	Terceiro Setor	
4.2.2.4	Comunidade local	
4.2.2.5	Consumidores	
4.3	Diagnóstico da situação dos PARNAS referente à cadeia produtiva	
4.4	Análise da possibilidade de inserção social das comunidades de entorno dos PARNAS nas cadeias produtivas ecoturísticas	
5	Conclusões	
6	REFERÊNCIAS	
	ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

A importância de se conservar os recursos naturais tornou-se um ponto comum entre população civil e cientistas, bem como a opinião de que sua conservação é de fundamental importância para manter o equilíbrio ambiental de uma determinada região.

A partir do século XIX foram registradas as primeiras intenções de criação de áreas legalmente protegidas, com a finalidade de se preservar as paisagens naturais e os ecossistemas nelas incluídos. Tal motivação se baseia em duas idéias principais: 1) a busca de identidade nacional dos países do Novo Mundo com a transformação de suas paisagens em monumentos, o que não existia na Europa de então; 2) a afirmação da nova democracia, que ia contra o desfrute das belezas naturais que caracterizavam o Velho Mundo, pela elite (MORSELLO, 2006).

As unidades de conservação – também chamadas de ‘áreas naturais protegidas’ ou ‘parques’ – buscam, por meio de um plano de manejo específico, promover o uso diversificado destes recursos, além de conservar, preservar e incentivar a manutenção das espécies nativas ou endêmicas.

Dessa forma, o presente trabalho versará sobre os parques nacionais brasileiros – PARNAS –; sua gênese; legislação específica; a atividade turística desenvolvida nos mesmos; concessões ou terceirizações de serviços turísticos, bem como a legislação específica acerca desse tema.

A tese será composta por quatro capítulos, sendo que cada um se refere a um artigo. O primeiro capítulo tratará do Histórico das Unidades de Conservação – UCs e sua tipologia, efetuando um breve levantamento sobre as mesmas, analisando os momentos políticos de criação destas unidades e discutindo sobre a legislação de cada uma em relação à atualidade.

O segundo capítulo versará sobre a base legal para concessões em unidades de conservação e, mais especificamente, nos parques nacionais, mote do presente estudo, objetivando abordar alguns PARNAS – onde a concessão foi feita – e seus respectivos planos de manejo, fazendo um parâmetro entre as bases legais para a concessão ou prestação de serviços turísticos nestes PARNAS.

O capítulo três, que tratará da importância das concessões ou terceirizações para o melhor desenvolvimento dos parques nacionais, partirá da abordagem sobre as mesmas para demonstrar a viabilidade técnica e ambiental de se incentivá-las nos PARNAS, proporcionando economia nas despesas do Governo de repasse de receitas a estas UCs.

O capítulo quatro apresentará a relação de PARNAS com planos de manejo e sua relação com a atividade turística, apresentando a gênese legal e formatação de um plano de manejo, bem como confrontando a situação dos PARNAS brasileiros em relação à existência ou não de planos de manejo.

O objetivo geral deste trabalho foi diagnosticar a situação dos parques nacionais brasileiros vis-à-vis a concessões ou terceirizações de serviços turísticos, bem como abordar a legislação específica que trata sobre concessões ou terceirizações, relacionado-as à diminuição de gastos do Governo com a manutenção dos PARNAS. Para isso, buscou-se identificar: os PARNAS e seus chefes; a questão fundiária atual; a quantidade e a capacitação dos funcionários e infra-estrutura existente para visitação ou não; a existência ou não de metodologia de educação ambiental; a existência ou não de concessões ou terceirizações; e as receitas produzidas nos respectivos PARNAS, bem como as solicitadas ao Governo.

Os objetivos específicos são:

- Caracterizar e analisar as concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros, confrontando com a legislação ambiental pertinente;
- Diagnosticar a situação atual dos Parques Nacionais brasileiros – PARNAS – em relação ao ecoturismo e se os planos de manejo contemplam essa atividade, verificando a possibilidade de implantação do ecoturismo nestas áreas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Atualmente, o mercado passa por uma enorme transformação em relação às áreas político-sociais e econômicas, buscando novas formas de interação em suas relações de trabalho, tanto na esfera empresarial quanto na de Estado, o qual busca tendências inovadoras que o ajudem na administração de serviços públicos. Algumas das tendências do mundo globalizado são as concessões e as terceirizações, previstas

em regime legal. No caso do presente trabalho, tratar-se-á das concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais.

Faz-se necessário mencionar, em relação à base legal para concessões, que não existe, no Brasil, uma legislação específica para concessão em áreas protegidas, sendo assim utilizada a legislação geral, que regulamenta as concessões para todos os Serviços Públicos Federais. Mas, antes de se adentrar ao assunto, cabe uma pequena conceituação de terceirização e concessão, abordando seus tipos.

2.1 Histórico das terceirizações

A terceirização tem sua origem na Idade Média, durante o regime feudal; nesta época os reis eram os proprietários das terras produtivas e valiam-se dos trabalhos dos “serviçais” para produção de alimentos. Para recompensá-los pelo trabalho prestado forneciam abrigo, alimentos e segurança.

Com o início da Idade Moderna, os investimentos começaram a se direcionar para a evolução dos meios de produção, surgindo, conseqüentemente, as indústrias, consolidando o sistema capitalista, cujo ideal era o máximo de lucro. Mais tarde, durante a Segunda Guerra, a terceirização sofreu um “boom”: os Estados Unidos e seus aliados não conseguiam abastecer o mercado da guerra, necessitando suprir o aumento excessivo da demanda e aprimorar o produto e as técnicas de produção das indústrias de armamento.

Essa necessidade de se dedicar a uma ação específica deixou claro que a concentração industrial deveria voltar-se para a produção, e as atividades de suporte deveriam ser transferidas para terceiros, gerando um maior número de empregos na época. Castro (2000, p. 15) afirma que:

[...] antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então.

A noção de terceirização foi trazida para o Brasil por volta de 1950 por multinacionais, devido ao interesse existente em se preocupar apenas com a essência do seu negócio. As empresas, cujas atividades são de limpeza e conservação, podem ser consideradas, também, pioneiras na terceirização de serviços no Brasil, existindo

desde 1967. Seus objetivos eram conseguir mão-de-obra mais barata, sem se esquivar da legislação trabalhista.

É importante notar que, desde o princípio, a preocupação era com um modelo de gestão empresarial que permitisse a especialização das atividades da empresa, com o objetivo de aumentar sua eficiência, possibilitando que a concentração de esforços se focasse na atividade-fim da respectiva empresa, garantindo, ao mesmo tempo, lucro em suas operações.

Embora o termo “terceirização” já esteja incorporado ao vocabulário, ele recebe ainda outras denominações: ‘subcontratação’, ‘recontratação’, ‘desverticalização’, ‘descentralização’, ‘desverticalização’, ‘exteriorização do emprego’, ‘focalização’, ‘parceria’, etc. Para Martins (2005, p. 19) a

[...] terceirização deriva do latim *tertius*, que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas. Terceiro é o intermediário, o interveniente. No caso, a relação entre duas pessoas poderia ser entendida como a realizada entre o terceirizante e o seu cliente, sendo que o terceirizado ficaria fora dessa relação, daí, portanto, ser terceiro. A terceirização, entretanto, não fica restrita a serviços, podendo ser feita também em relação a bens ou produtos.

De acordo com o entendimento de Silva (1997, p. 44), a terceirização é

[...] a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e gerando competitividade.

Castro (2000, p. 78) define a terceirização da seguinte forma:

[...] uma moderna técnica de administração de empresas que visa ao fomento da competitividade empresarial através da distribuição de atividades acessórias a empresas especializadas nessas atividades, a fim de que possam concentrar-se no planejamento, na organização, no controle, na coordenação e na direção da atividade principal.

Entende-se, a partir deste enunciado, que a terceirização se concretiza e torna-se operacional por meio de contrato celebrado entre as partes: de um lado, a

contratante, que pode ser tanto pessoa jurídica de Direito privado como também de Direito público – aqui exemplificado como o Estado –, e a contratada, chamada de prestadora, que executará os serviços especializados à outra, de forma continuada, em um contrato de parceria no âmbito das relações trabalhistas. Pamplona Filho (2002, p. 36) conceitua a terceirização como a “transferência do segmento ou segmentos do processo de produção da empresa para outros de menor envergadura, porém de maior especialização na atividade transferida”. Ela possibilita, assim, maior agilidade, flexibilidade e transformação do sistema produtivo, permitindo a desverticalização das empresas, pois colabora para a especialização das atividades. Rodriguez (1996), em relação à terceirização, comenta que, devido à complexidade da atividade econômica, muitas vezes a execução de uma tarefa é repassada a uma empresa terceirizada, por várias razões: economia de custos; maior eficiência nos serviços; utilização plena de equipamentos técnicos excessivos para uma só exploração; etc.

As concessões ou terceirizações são utilizadas para suprir necessidades administrativas do Estado, sem que seja necessário aumentar o ônus da sua manutenção. Ou seja, surgiram para facilitar a execução de atividades que não são de responsabilidade direta do Estado. A Constituição Federal do Brasil em seu art. 175 estipula que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988). Com a terceirização, em vez de o órgão público remunerar diretamente os serviços contratados com terceiros, são estes que se auto-remuneram – através da cobrança de tarifas outras ações –, remunerando também a Unidade pela exploração de tais serviços. A concessão, segundo Ferreira (2009, p. 515), é

[Do lat. *concessione*.] S. f.

1. Ação de conceder; permissão, consentimento.
2. Ato de ceder do seu direito, do seu ponto de vista, em favor doutrem; condescendência.
3. Econ. **Atribuição pelo poder público a indivíduo ou empresa, mediante contrato, de exploração de serviço público**, de execução e exploração de obra pública, de utilização de bem público, ou de exploração de recursos naturais (jazidas, energia hidráulica) pertencentes à União.

Ao se tratar dos termos ‘concessão’ e ‘terceirização’, deve-se, primeiramente, distinguir uma da outra. A Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, em seu art. 2º, considera:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

...

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

O conceito acima atende aos objetivos legais, não contendo, entretanto, os elementos necessários que caracterizem tal modalidade contratual; ou seja, ele não faz referência à concessão como contrato e não indica a forma de remuneração que lhe é peculiar como por exemplo, a tarifa paga pelo usuário ou outra fonte de receita ligada à própria exploração do serviço. Mas existem outros dispositivos desta mesma Lei que permitem entender que estas características se fazem presentes (BRASIL, 1995):

- O art. 4º da Lei nº 8.987/95 estabelece que “a concessão de serviço Público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação” (BRASIL, 1995).
- O art. 9º estabelece a maneira como é feita a fixação e revisão da tarifa; o art. 18, inciso VIII, ordena incluir entre as cláusulas do edital uma referente aos “critérios de reajuste e revisão da tarifa” (BRASIL, 1995).
- O art. 23, inciso IV, que inclui entre as cláusulas essenciais do contrato a relativa ao “preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas” (BRASIL, 1995).

Este mesmo autor ainda afirma que a definição de concessão de serviço público é entendida como “o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço”.

Em relação à terceirização, nos dizeres de Rocktaeschel (2006), ela já é utilizada no âmbito público há tempos, em áreas como energia, telefonia, serviços de limpeza outras. Com a ampliação destas áreas, houve a necessidade de inclusão de serviços administrativos, como alimentação, serviços jurídicos, transportes, etc. E o mesmo complementa, afirmando que, além da redução de custos, ela proporciona a

distribuição de renda por meio da geração de empregos, contribuindo para a redução de problemas de ordem sócio-econômica, fomentando novas frentes de trabalho.

Conforme Meireles (2007) afirma, costuma-se empregar o termo *contracting out*, relacionado à terceirização, na Administração Pública, quando são celebrados diversos tipos de acordos com a iniciativa privada, como os contratos de obras e de prestação de serviços. O interessante é que, no Brasil, o termo ‘terceirização’ foi primeiramente adotado no âmbito da administração de empresas; só depois os tribunais trabalhistas também passaram a utilizá-lo, podendo ser descrito como a contratação de terceiros visando à realização de atividades que não constituam o objeto principal da empresa.

Gorini et al. (2006) entendem que a concessão, quando utilizada em áreas de conservação, torna-se um mecanismo bastante interessante, tanto do ponto de vista legal, pois torna-se um instrumento que dá maior segurança ao empreendedor privado, que se comprometerá com uma diversidade de investimentos importantes à sua operação, com retorno a longo prazo, quanto do ponto de vista da preservação ambiental, pois limita o número de operadores (via de regra o concessionário tem exclusividade sobre determinada atividade dentro da área de conservação). Além disso, estabelece determinadas metas e penalidades ambientais, restringindo os efeitos negativos do uso intensivo sobre a biodiversidade. Algumas dificuldades da aplicação desse mecanismo se dão em relação à resistência da população local, já que muitas atividades são prestadas sem regulamentação, permissão ou qualidade.

Mesmo se permitindo a concessão ou a terceirização, e tendo o empreendedor privado interesse na melhoria contínua de seus serviços, não se deve menosprezar a questão da qualidade dos serviços prestados.

A princípio, a qualidade era direcionada aos produtos e, nesse sentido, significava a capacidade de um determinado produto estar em conformidade com suas especificações de produção. A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (2000) entende qualidade como a “capacidade de um conjunto de características intrínsecas a um produto, sistema ou processo, para satisfazer os requisitos dos clientes e de outras partes interessadas”; ou seja, tal produto deveria ser capaz de mostrar um alto desempenho, por meio de alguns critérios, tais como: durabilidade, precisão, confiabilidade, facilidade de operação e reparos, dentre outros.

Quando se trata da qualidade na prestação de serviços, a discussão se torna mais complexa. A percepção de qualidade em relação aos serviços é bastante subjetiva,

pois é percebida caso a caso: o julgamento pelo consumidor, da excelência do serviço prestado, é baseado numa comparação com outro tipo de serviço da mesma espécie, resultando daí seu julgamento. Além disso, os serviços são intangíveis, heterogêneos, não-estocáveis, devendo ser consumidos no momento de sua produção.

Rocktaeschel (2006) afirma que, quando o assunto é terceirização ou concessão de serviços públicos, é fundamental a observância do controle da qualidade dos mesmos. Quando tais ações são efetuadas dentro de unidades de conservação, tal controle deve ser ampliado; deve-se observar não só a qualidade do atendimento, visando à satisfação do visitante, como também a qualidade ambiental, priorizando o mínimo impacto negativo. Deve-se levar em consideração as exigências mínimas, diferenciando a terceirização de serviços em uma área pública qualquer da realizada em uma área protegida, cujo principal objetivo é a preservação e conservação dos recursos naturais ali existentes.

Dessa forma, nos contratos devem constar as respectivas exigências de qualidade, objetivando um padrão mínimo desta em relação aos serviços prestados e ao meio ambiente. Alguns exemplos podem ser observados abaixo, conforme o Guia de Chefe (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS RENOVÁVEIS – IBAMA, 1997 apud ROCKTAESCHEL, 2006, p. 111):

- A manutenção e oferta de serviços com segurança, conforto, higiene e qualidade;
- Uso de coleta seletiva de lixo nos locais em que existam tratamentos seletivos;
- A proibição do uso de produtos/patrocínios que induzam a vícios, mau comportamento etc.;
- O compromisso pela empresa concessionária de promover a capacitação/ treinamento de seus funcionários;
- Obrigatoriedade de uso de tecnologias pouco impactantes ou alternativas;
- Mínima produção de poluição (odor, som, visual etc.);
- Utilização de equipamentos e instalações que tenham menor impacto visual;
- Todo pessoal que preste serviço deverá manter um trato correto com o público, bem como com o pessoal da Unidade e das outras concessionárias, caso existam;
- O Concessionário deve responsabilizar-se pelo comportamento dos clientes, acionando os setores competentes quando necessário;
- Aplicação de preços e taxas compatíveis com o mercado, aprovados previamente pela Concedente, mantendo sempre lista de preços em local visível ao público, e ainda obedecendo a toda legislação pertinente à área de exploração.

É importante salientar que cada UC tem liberdade para utilizar cada uma das modalidades de concessão ou terceirização constantes do Quadro 1, abaixo – que elenca aspectos positivos e negativos em relação à terceirização ou concessão e a forma em que estas são usadas –, ressaltando-se as características locais.

Quadro 1 – Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens

	Vantagens	Desvantagens
Todas as atividades ou serviços explorados em uma única concessão ou terceirização (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Maior facilidade de aporte de investimentos; • Possibilidade de melhoria na prestação dos serviços; • Facilidade de administração; • Viabilização do uso do bem ou da atividade deficitária; • Possibilidade de contratação de empresas melhor estruturadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em se atingir melhor qualidade no ramo de atividade; • Vícios do monopólio (pressão política e poder de barganha); • Dificuldade de melhoria na dinâmica do serviço em se apresentando algum problema; • Perda de todos os serviços em caso de infrações graves; • Menor competitividade.
Concessões ou terceirizações por tipo de atividades ou serviços (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços mais especializados; • Menor movimentação de pessoas e veículos na UC; • Possibilidade de inclusão de serviços não atrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade na concessão de determinados serviços; • Monopólio ou setorização devido às pressões políticas e poder de barganha.
Concessões ou terceirizações pulverizadas ou individualizadas (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Promove maior concorrência na qualidade dos serviços prestados; • Maior possibilidade de participação de empresários locais; • Pulverização do poder; • Quando do término das concessões, não há paralisação doutras atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade no controle administrativo; • Número maior de contratos a serem administrados; • Dificuldade na comercialização de serviços menos atrativos; • Diversos interlocutores.
Misto: 2 + 3	Pode potencializar as vantagens e minimizar as desvantagens	

Fonte: Adaptado de Rocktaeschel (1999).

Buscando a origem das concessões no Brasil, é necessário recorrer à História, para entender sobre a concessão de bens públicos. Em 1530, após o tratado de Tordesilhas, D. João III, rei de Portugal, subdivide a Colônia em Capitânicas Hereditárias e nestas os donatários receberam apenas a concessão do benefício das terras. O caráter da concessão tinha cunho jurídico administrativo, permitindo exercer a Justiça, organizar a área econômica e separar quantias de produção para si próprias. Contudo, a propriedade era propriedade da Coroa Portuguesa, tratando-se de um contrato *ad aeternum*, pois se o tempo fosse limitado ou determinado, seria um contrato de arrendamento. Atualmente, além das concessões administrativas de uso, existe a concessão de serviços Públicos, que é regulamentada pela Lei Federal nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), sendo a concessão de serviço público definida em seu art. 2º, inciso II, como

[...] a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

O termo “permissão” pode ser entendido como “ato administrativo unilateral, pelo qual o Poder Público, permite a um particular a prestação indireta de serviço público. É precária, podendo ser extinta a qualquer tempo, sem que o permissionário tenha direito a qualquer indenização” (SILVA, 2009).

Este conceito serve aos objetivos da lei, não possuindo, entretanto, os elementos necessários que caracterizem adequadamente essa modalidade de contrato; não se refere à concessão como contrato e também não indica sua característica básica, ou seja, a forma de remuneração, que pode ser a tarifa paga pelo usuário ou vinda de outra fonte de receita pertinente à própria exploração do serviço. A Lei Paulista nº 7.835/92, ratifica essa visão, em cujo art. 2º, inciso III, a concessão de serviço público é definida como “a delegação contratual, a empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas, de prestação de serviço público, por sua conta e risco e por prazo certo, remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários” (SILVA, 2009).

A concessão ou terceirização não é utilizada apenas na prestação de serviços nas áreas empresariais. Também são aplicadas na prestação de serviços em áreas ligadas ao serviço público, em qualquer de suas esferas. Relacionada à esfera federal,

mote do presente trabalho, será aqui abordada em relação ao meio ambiente, notadamente na prestação de serviços turísticos em parques nacionais. Com o intuito de promover essa ligação, apresentar-se-á um breve histórico sobre a legislação ambiental, objetivando esclarecer em que momento a concessão ou terceirização se incorpora nesse tipo de prestação de serviço, para depois fazer a amálgama entre esses dois temas.

Nesse sentido, o documento “Terceirizações Administrativas em Unidades de Conservação”, elaborado pelo IBAMA (ROCKTAESCHEL, 1999) tem como objetivo o fornecimento de diretrizes para as explorações de serviços e atividades em unidades de conservação federais, subsidiando as chefias destas UCs no sentido de uniformizar e legalizar os procedimentos relativos às terceirizações e concessões.

2.2 Tipos de terceirização de serviços

Para a entrega de trabalho a terceiros, visando à complementação do serviço, são necessários procedimentos distintos, que resultam em acordos, convênios, contratos de prestação de serviços ou contratos de concessão, permissão e autorização. Estas três últimas formas, além dos ditames da Lei n°. 8.666/93 (Lei de Licitações) (BRASIL, 1993) também estão no âmbito da Lei n°. 8.987/95 (Lei de Concessões) (BRASIL, 1995):

- **Execução de serviços sem fins de lucro:** ocorre através de entidades que têm interesse, capacidade e disponibilidade para executar as tarefas específicas, geralmente técnicas, necessárias à operação e manejo da unidade de conservação.
- **Prestação de Serviços:** nesse caso, sejam eles temporários ou permanentes, existem diversas formas possíveis, mas nem todas praticadas sistematicamente nas unidades de conservação federais. Apesar disso, muitas atividades permanecem sem execução ou são executadas de forma parcial ou deficiente por falta de quem as pratique. Esta forma de contratação acontece por meio de licitação, nos termos da legislação vigente (Lei 8.666/93), ocorrendo mais rotineiramente na prestação de serviços de limpeza, manutenção e vigilância das UCs, tanto por pessoa física quanto jurídica; geralmente ela é limitada devido aos escassos recursos orçamentários disponíveis.
- **Concessões de serviços:** alguns tipos de serviços são os mais comumente dados em concessão a terceiros (cobrança de ingressos e controle de portaria; alimentação; alojamento em geral; condução de visitantes em trilhas, escaladas, etc.; lojas de souvenir; outras). Não há restrição nesta relação: ela deve vincular-se às especificidades de cada UC, podendo sofrer enorme variação e, em alguns casos, só serem praticáveis em UCs específicas.

Para que as concessões ou terceirizações possam ser implantadas, faz-se necessário uma maior e melhor contrapartida do Governo, ou antes, fazer apenas o que dispõe a legislação por ele mesmo lançada, isto é, cumpri-la a contento. E uma forma de se providenciar essas ações poderia ser com um “*PAC turístico-ambiental para os PARNAS*”: o Governo forneceria a infra-estrutura externa básica (estradas de acesso, saneamento, placas de sinalização, cursos de capacitação relacionados ao meio ambiente, etc.) e a iniciativa privada arcaria com a manutenção das obras realizadas, priorizando a população de entorno nas atividades desenvolvidas e fomentando a Educação Ambiental por meio de atividades lúdicas.

Percebe-se que a terceirização propõe inúmeros benefícios a quem dela faz uso. Porém, também existem algumas implicações negativas do uso da mesma, como poderá ser visualizado a seguir.

Como já explanado, a terceirização é um processo que transfere a outrem a execução de determinadas atividades-meio, possibilitando a aquele, a concentração de esforços nas atividades-fim, ou seja, aquelas referentes ao objetivo principal da organização, tendo como meta a obtenção de maior competitividade econômica, qualidade e eficiência nos serviços prestados. Assim, as organizações podem se dedicar com mais afinco à execução de suas atividades-fins.

As terceirizadas usam mão-de-obra para a execução daquilo proposto no contrato. Como o objetivo dessas empresas geralmente é conseguir mão-de-obra com baixos custos – apesar de exigir certa capacitação –, e mesmo sem se esquivar das disposições legais trabalhistas, muitas vezes a rotatividade desses funcionários é alta. Conforme afirma Delgado (2006 apud BARBOSA, 2008), sobre a terceirização, quando analisada sob a ótica do Direito do Trabalho:

Para o Direito do Trabalho, terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justralhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor,

mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido.

Como o Direito brasileiro não trata da terceirização em lei específica, a ausência de legislação fornece um ‘*certo grau de liberdade*’ ao empregador para utilizar esse instituto como e quando bem entende (THÉBAUD-MONY; DRUCK, 1997 apud DRUCK; FRANCO, 2007, p. 43). Nesse ponto é que podem surgir alguns gargalos entre a tomadora e a terceirizada, principalmente em relação aos direitos trabalhistas, quando a terceirizada não observa os preceitos legais ao efetuar as contratações de pessoal para atuação na respectiva prestação dos serviços.

A Lei nº 6.019/74, em vigor até hoje, dispõe sobre o trabalho temporário nas organizações urbanas, regulamentando uma ‘espécie’ de terceirização, cujo objetivo específico é, conforme seu art. 2º, o de “atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou o acréscimo extraordinário de serviços” (BRASIL, 1974). Barbosa (2008), afirma que

[...] o objetivo da lei era regular o trabalho temporário – e não fazer concorrência com o trabalho permanente – principalmente porque certos trabalhadores não tinham interesse não podiam trabalhar permanentemente, como o estudante; o jovem em idade de prestação de serviço militar; as donas de casa, que não tinham tempo integral para se dedicarem ao trabalho, mas apenas a uma parte dele, em função de seus encargos domésticos; os aposentados, que não queriam ter emprego permanente, e até mesmo para aqueles que não se decidiram a qual profissão iriam se dedicar.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2009), a esse respeito, apresenta algumas desvantagens deste tipo de ação:

- Sofrer atuação do Ministério do Trabalho e ações trabalhistas em caso de inobservância das obrigações trabalhistas e previdenciárias.
- Fiscalização dos serviços prestados para verificar se o contrato de prestação de serviços está sendo cumprido integralmente, conforme o combinado.
- Risco de contratação de empresa não qualificada.

Os que defendem a terceirização utilizam o princípio da livre iniciativa, previsto no art. 170 da Constituição Federal de 1988, como fundamentação da liberdade que possui o empregador de se valer de qualquer forma de organização da produção para gerir sua atividade empresarial. Assim, a terceirização, enquanto uma tendência de modernização das relações empresariais (MARTINS, 2005), teria

legitimidade total, amparada pelo referido princípio, por se tratar de uma opção do empresário visando à melhoria do desempenho da sua empresa. Druck e Borges (2002 apud BARBOSA, 2008) enfatizam que “[...] transferir custos trabalhistas e responsabilidades de gestão passa a ser um grande objetivo das empresas mais modernas e mais bem situadas nos vários setores de atividade, no que são seguidas pelas demais empresas”.

Alguns destes problemas poderão ser resolvidos com a elaboração bem feita de um contrato de terceirização, já precavendo a tomadora por algum ‘*deslize*’ da terceirizada nesse aspecto. Outrossim, cabe ressaltar que é da terceirizada a responsabilidade civil objetiva, enquanto pessoa jurídica prestadora de serviço público, aplicando-lhe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988; ou seja, as concessionárias responderão “pelos danos causados aos usuários, ao poder concedente ou a terceiros, sem que haja qualquer diminuição da exclusão ou diminuição da responsabilidade” (SANTOS, 2004, p. 1). Dessa forma, cumpre ao poder público acompanhar a eficiência da terceirizada na prestação dos serviços, observando principalmente a qualidade com que eles são prestados, pois o público não pode ser acometido por desserviços, já que paga por eles, direta ou indiretamente.

2.3 Gênese da Legislação Ambiental

Durante o desenvolvimento humano, tem-se percebido certa preocupação com a proteção da natureza, seja juridicamente, através de legislações específicas para a causa, seja particularmente, através de ações pontuais de conservação (por interesse cênico ou por necessidade: manutenção de fontes de água, por exemplo). No caso da preocupação brasileira referente a esse tema, seguindo os pensamentos de Kengen (2001), tem-se que a mesma seguiu a ‘cronologia’ abaixo:

- **Período Colonial (1500 – 1822):** exploração das florestas para atender aos interesses da Coroa Portuguesa, baseados na abundância florestal da recém colônia e na demanda européia por madeira. Com a exploração intensiva das florestas, a conseqüente escassez do produto madeireiro na costa, interiorizou-se a exploração, culminando, em 1797, com a definição pela Coroa de que “[...] todas as florestas e arvoredos ao longo da costa e dos rios navegáveis que desembocavam no mar era de sua propriedade [...]” (KENGEN, 2001, p. 19). Como essa “decisão” não surtiu efeito, neste mesmo ano foi criado o primeiro regulamento de exploração das florestas brasileiras, determinando desde a maneira de corte até a comercialização da madeira. Com a chegada da Família Imperial, em 1808, algumas mudanças “ambientais” ocorreram; talvez a principal tenha sido a promulgação da legislação sobre o uso da terra, em 1821, prevendo a “[...] manutenção de reservas florestais em 1/6 das áreas doadas ou vendidas [...]” (KENGEN, 2001, p. 20).

- **Período do Brasil Império (1822 – 1889):** nesse interregno ainda foram mantidas, de forma geral, as políticas de preservação florestal. O Código Criminal, promulgado em 1830, mantém as penalidades para corte ilegal de árvores, mas nada define sobre queimadas. Em meados do século XVIII tem-se o início dos conflitos oriundos da ocupação do território brasileiro, incentivado pelos colonizadores, e a exploração de áreas florestais com a exploração das madeiras ditas “nobres”, que se escasseavam devido à agricultura e pecuária, tanto nas regiões próximas ao litoral quanto nas próximas aos rios navegáveis, sendo que nestas era devido à produção canavieira. Para Araújo (1992), o interesse na conservação de árvores se deveu basicamente a interesses imediatistas, pois elas serviam para fornecimento de alimentos, demarcação de limites e ou propriedades ou então como pontos de referência para viajantes. Viana (2004), corroborando essa visão, afirma que o que existiu foi uma despreocupação brasileira em relação ao meio ambiente; na visão dele a Constituição do Império, de 1824, não deu a devida atenção ao assunto nesse período histórico. E ele ainda complementa, afirmando que, devido à ausência de diretrizes constitucionais no período imperial, tal desinteresse se fez sentir na Constituição da República de 1891, sendo ela bastante liberal e dando aos proprietários poder ilimitado sobre suas propriedades.

- **República Velha (1889 – 1930):** o Governo atentou para a necessidade de preservação e, ou, conservação devido ao desmatamento crescente.

- **De 1930 a 1960:** em 1931 foi apresentado o anteprojeto do Código Florestal, para recebimento de sugestões, sendo transformado em Lei em 1934 (Decreto Federal 23.973/34). A regulamentação do Fundo Florestal (instituído pelo art. 98 do Código Florestal de 1934) só se deu em 1961; esse Fundo tinha como propósito gerar recursos para criação de parques e florestas nacionais, garantia do programa de florestamento e reflorestamento, bem como apoiar publicações relacionadas ao assunto (VIANA, 2004).

Na década de 1950 deve-se destacar dois fatos de relevância: em 1955 a criação da Sociedade Brasileira de Silvicultura – SBS – e em 1958 a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN –. A primeira, ainda hoje, reúne empresas ligadas ao ramo florestal; a segunda trata da importância florestal pela visão ecológica.

- **Na década de 1960** tem-se a edição do Novo Código Florestal (Lei nº 4.771), aperfeiçoando o de 1934. Este Novo Código incorreu numa ferramenta disciplinadora das atividades florestais, declarando as florestas como bens de interesse da coletividade, sendo, por isso, considerado mais intervencionista em relação ao anterior.

Em relação às políticas florestais, o Novo Código criou duas linhas de ação básicas: a primeira era vinculada à proteção, englobando: o estabelecimento de florestas de preservação permanente, definindo as áreas de reserva legal, criando as categorias das UC, entre outras. A outra era relacionada ao desenvolvimento florestal, definindo normas para uso racional das florestas, conceituando reposição florestal obrigatória e estabelecendo estímulos fiscais e financeiros para áreas cobertas com florestas.

Cabe ressaltar que o Código de 1965 sofreu “mutações” ao longo do tempo, no sentido de se adequar às necessidades da sociedade. Uma dessas mutações foi a demanda por concessões por incentivos para reflorestamento, demanda essa atendida com a promulgação da Lei 5.106/66, que dispõe sobre incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.

- **Década de 1970:** nesse período surge o movimento ambientalista, preocupado com a preservação tanto das florestas quanto de áreas destinadas à preservação ambiental, amparado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Estocolmo, 1972). Como resposta, o Governo criou, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA –, cujo objetivo era, conforme Viana (2004), “[...] dotar o Governo de um espaço institucional destinado à gestão dos recursos ambientais.” Mesmo com essa criação, o Governo investe na interiorização da agricultura, direcionando investimentos para a região amazônica, “[...] mediante a concessão de incentivos fiscais para a implantação de fazendas voltadas à atividade pecuária”. Ou seja, ao mesmo tempo em que ele cuidava da proteção ambiental também investia na ocupação de terras na região amazônica.

- **Décadas de 1980 e de 1990:** os dois grandes destaques da década de 80 são, em ordem cronológica, a instituição da Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA –, transformando-se no principal instrumento de gestão ambiental, definindo os papéis que cabem tanto ao Poder Público quanto ao setor privado nas questões referentes à proteção

ambiental. Com a criação desta Lei instituiu-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, cuja finalidade é promover, disciplinar e avaliar a implementação da PNMA. Outro órgão oriundo desta Lei foi o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA –, formado por representantes dos poderes federal e estadual, entidades de classe e ONGs ambientais. O CONAMA tem poder deliberativo e competência para o estabelecimento de normas, critérios e padrões referentes ao controle e manutenção da qualidade ambiental, objetivando o uso racional de seus recursos.

O outro destaque foi a Constituição Federal de 1988, dando especial atenção ao meio ambiente, em seu capítulo V, no qual o meio ambiente é tratado como sendo bem de uso coletivo comum a todos; e em seu art. 225, a CF deixa claro que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (BRASIL, 1988). É relevante lembrar também que tal Constituição abarcou o Código Florestal de 1965, mantendo sua efetividade.

Em relação à **década de 90**, merecem destaque a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, acontecida no Rio de Janeiro e conhecida como “Eco-92”; como resultados desta, a Agenda 21 e o combate ao desflorestamento e a instituição da Lei n.º 9.965/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas oriundas de atividades lesivas ao meio ambiente, corroborada pela Lei n.º 9.985/00, chamada Lei do SNUC, e que regulamenta o art. 225 da Constituição de 1988.

Apresentada essa breve cronologia da legislação ambiental, a seguir traçar-se-á o desenvolvimento da legislação referente à concessão ou terceirização. Após esta explanação, analisar-se-á a relação dos serviços prestados nos PARNAS e as concessões ou terceirizações dos serviços turísticos como forma de implementar as receitas destes parques.

Diante do investimento feito na evolução dos meios de produção, surgiram, como conseqüência, as indústrias, consolidando o sistema capitalista. Durante esse período da história nasceu o Estado Constitucional Liberal, que possuía uma postura não intervencionista, predominando o ideal de liberalismo político-econômico, que tinha como base a propriedade privada. O embasamento legal que permite a terceirização ou concessão encontra arcabouço na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 22, inciso XXVII, explicita que compete privativamente à União legislar sobre as “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle” (BRASIL, 1988).

Também o Decreto n.º 4.340/02, em seu art. 25, que regulamenta a Lei n.º 9.985/00, determina que “é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade” (BRASIL, 2000).

Cabe ressaltar que se deve entender por produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, os que são destinados a fornecer suporte físico e

logístico à administração da UC e à implementação das atividades de uso comum do público, como por exemplo a visitação, a recreação e o turismo; a exploração, no caso de UC de uso sustentável, de recursos florestais outros recursos naturais, sempre dentro dos limites estabelecidos por lei.

Esse mesmo Decreto, em seus artigos 28 e 29, deixa claro que, durante o processo de autorização para a exploração comercial dos referidos produtos ou serviços, deve-se observar a legislação vigente sobre licitação pública outras normas em vigor. A autorização para essas explorações deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos, elaborados pelo órgão executor, depois de ouvido o Conselho da unidade. Isso demonstra a importância de um Conselho consultivo ou gestor na unidade de conservação – nesse caso os parques nacionais.

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabelece a necessidade de licitação para todas as concessões e permissões da Administração Pública. Em seu art. 124, fica claro que se aplicam as licitações para permissão ou concessão de serviços públicos, desde que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto. Outras bases legais permissionárias das terceirizações são:

Lei nº 8.987/95: que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art.175 da Constituição Federal, em seu art. 1º, parágrafo único explicita que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços. O inciso II, do parágrafo 2º considera como concessão de serviço público, a delegação de sua prestação, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por prazo determinado (BRASIL, 1995).

Lei nº 9.074/95: Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos (BRASIL, 1995).

Lei nº 9.941/97: Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização (BRASIL, 1997).

O Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, instituiu o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias (BRASIL, 2006). O PNAP contempla tanto as categorias de unidades de conservação estabelecidas pelo SNUC como as terras indígenas e as terras quilombolas, que, a partir desse plano, passam a ser consideradas áreas naturais protegidas, mas não unidades de conservação (VIANNA, 2008).

Dessa forma, embasado na legislação vigente, tem-se que o presente trabalho é de relevante interesse para fomentar uma melhor maneira de se captar receitas para os parques nacionais onde existir ou for iniciada a concessão de serviços turísticos. Tais concessões beneficiarão também as populações do entorno dos mesmos, por meio da capacitação de mão-de-obra para atender à demanda turística real e potencial por meio de cursos direcionados, a produção de artesanato e demonstração de seu patrimônio imaterial aos empresários do trade turístico (hotelaria, guias, agências de viagens e turismo, etc.)

Uma das maneiras de fazer valer o cumprimento da legislação é a observância da Lei nº. 9.985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC). Este sistema normaliza as UCs e os planos de manejo das mesmas, conforme explicitado abaixo (BRASIL, 2000):

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

...

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Essa exigência legal existe apenas na teoria; sua aplicabilidade é falha, no concernente aos Parques Nacionais – PARNAS. Fenker (2009) em seu artigo sobre “*A Política Ambiental Brasileira: diretrizes e comando exóticos?*”, afirma que

A legislação do SNUC e correlatas foi fortemente influenciada por ONGs (especialmente ISA) financiada, entre outros, pela fundação Ford. No Brasil, nos últimos anos, a criação de Unidades de Conservação (e áreas indígenas e quilombolas) pelo Ministério do Meio Ambiente foi feita no atacado, numa escalada fantástica,

apressada e mal conduzida na maior parte das vezes, sem que os demais órgãos (IBAMA e ICMBio, FUNAI) pudessem sequer iniciar sua implantação) e sem qualquer perspectiva de sucesso, sem autorização do legislativo ou orçamentária, como condenado pelo Tribunal de Contas (TCU). Verdadeiros ‘parques de papel’, administrados ‘de gabinete’ visando ‘congelar’ áreas e criar campo de serviços de consultoria ou gestão ambiental.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –, tem o propósito de, conforme seu art. 1º, estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Ele é formado pelo conjunto das unidades de conservação das três esferas, tendo, entre outros, os seguintes objetivos:

- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
-
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII- favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000).

Quando da necessidade de uma infra-estrutura maior, para atender à demanda ecoturística, ela deverá ser alocada sempre no entorno dos parques, evitando a depredação e um maior impacto antrópico nos mesmos; entretanto, em alguns PARNAS, se contemplado em seu respectivo plano de manejo, tal infra-estrutura poderá se localizar em seu interior (como p.ex. Foz do Iguaçu). No intuito de atender a essa demanda turística crescente, é fundamental que os PARNAS disponham de uma estrutura mínima, que dê condições de aplicabilidade da educação ambiental, segurança, serviços de limpeza, alimentação, camping, etc. No entender de Kinker (2002), os objetivos principais do ecoturismo em UCs são, entre outros, os de aumentar a receita; preservar os recursos naturais e promover o uso racional do patrimônio natural.

Como bem aponta Rocktaeschel (2006, p. 62), os recursos humanos e financeiros para a gestão das UCs são precários, devido à pressão pelo uso das áreas específicas de acesso ao visitante, “[...] no sentido de dotar essas áreas de condições de infra-estrutura adequadas, capazes de atender aos anseios da população”. É importante lembrar que a escassez de pessoal e de recursos financeiros impede que os parques cumpram plenamente sua missão, conforme preceituada pelo próprio SNUC. Eles sofrem, por parte da sociedade, uma pressão quanto ao sentido do “*uso público*”: a visitação é mais voltada ao lazer e recreação. Não existe, em grande parte deles, um programa efetivo de estratégias de captação de recursos para sua viabilização econômica (ROCKTAESCHEL, 2006).

A compensação ambiental é baseada no princípio “*poluidor/pagador*”, que consiste em obrigar o poluidor a arcar com os custos da reparação do dano por ele causado ao meio ambiente; atualmente utiliza-se mais o termo “*provedor/recebedor*”, no sentido de que aquele que provê bens e serviços ambientais deverá receber por eles (não necessariamente em espécie), sendo cobrado um mínimo de 0,5 % do valor total do projeto, como compensação pelo impacto e por danos inevitáveis, mas essa quantia deverá ser fixada conforme o grau do impacto. A compensação deverá ser usada pelas agências de proteção ambiental para criar e manter unidades de conservação de proteção integral, incluindo parques estaduais e federais, reservas biológicas e estações ecológicas.

É importante ressaltar que outras formas ou mecanismos de proteção ambiental que não sejam criar ou manter unidades de conservação não são aceitos para receber recursos de tal compensação. Os empreendimentos realizados em UCs, quando inseridos por meio de concessões ou terceirizações – como lojas, lanchonetes, áreas de camping, etc. –, arcarão com a compensação ambiental pelo projeto executado, desde que permitido em seu respectivo plano de manejo e, claro, que estejam ou pretendam estar abertos à visitação, sendo necessário, para isso, um mínimo de infra-estrutura de apoio à demanda turística.

Em seu artigo 36, o SNUC (Lei nº 9.985/00) dispõe sobre os processos de licenciamento ambiental para empreendimentos que causem ou possam causar significativos impactos ambientais negativos, bem como direciona a implantação e manutenção das unidades de conservação, imputando ao empreendedor a obrigatoriedade de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral; e no § 3º explicita que

[...] quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo (BRASIL, 2000).

Horowitz (2000 apud VIANA, 2009, p. 27) discorda da eficácia do SNUC quando afirma que

[...] a necessidade de estender as ações conservacionistas para além dos limites territoriais decretados representam um apreço às unidades de conservação e aborda a descentralização do manejo e gerenciamento como a proposição mais significativa para a política de gestão das unidades de conservação.

Uma das alternativas para a administração de unidades de conservação se baseia no conhecimento do valor econômico das mesmas, através de métodos de valoração ambiental dos recursos delas ou nelas originários. Esse conhecimento e posterior aplicação redundariam em um aumento da arrecadação monetária para a unidade em questão, possibilitando a melhoria na qualidade ambiental, geração de renda e empregabilidade de mão-de-obra qualificada, tanto para a unidade em si, quanto para as comunidades do entorno. Essa é a percepção de Braga et al. (2008).

Para se ter uma melhor percepção do intuito deste trabalho, faz-se necessário um entendimento acerca das conceituações referentes à unidade de conservação. Conforme o Portal EducarBrasil (2010), unidade de conservação é

[...] toda porção do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituídas pelo poder público, com objetivos definidos e sob regimes especiais de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção.

O art. 2º, item I, do SNUC (Lei nº 9.985/00) conceitua unidade de conservação como

[...] o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de

administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Explicitando melhor, unidade de conservação é toda área protegida que possui regras próprias de uso e manejo, objetivado a proteção de espécies da fauna e flora, tradições culturais, belezas cênicas e de dados científicos, dependendo de sua classificação. Elas são organizadas em dois grupos: uma, de Proteção Integral outra, de Uso Sustentável, atendendo, primeiramente, a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam. Unidades de Proteção Integral, conforme o art. 2º, inc. VI, da Lei nº 9.985/00, são áreas onde há “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (BRASIL, 2000).

As Unidades de Uso Sustentável fazem uso combinado da conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos, mas de forma planejada, objetivando o desenvolvimento sustentável. Fazem parte desta categoria: Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Como bem ressalta Vallejo ([2010?]), percebe-se que na questão ambiental brasileira, historicamente, sempre houve um grande hiato entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico e as políticas de proteção ambiental, contribuindo para um enorme grau de deteriorização dos ecossistemas.

Neder (1997 apud AMARAL et al., 2009), no tocante à política pública brasileira em relação ao meio ambiente, afirma que antes de 1981, predominava no Brasil, de um lado um tratamento geopolítico de administração setorial dos recursos naturais (florestas, pesca, terras e águas), e doutro lado o conservacionismo/preservacionismo de caráter biocêntrico (patrimônio natural em áreas protegidas). Esse tratamento diferenciado é denominado por Neder (1997 apud AMARAL et al., 2009) como de “regulação pública ambiental desenvolvimentista”.

Tal modelo político teve várias tentativas de reformulação, iniciando nos anos de 1980, com a legislação em torno da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. A crise desse Estado desenvolvimentista trouxe prejuízos aos esforços de abertura de agências governamentais relativas ao meio ambiente após a PNMA, durante a década de 1980; ela praticamente inviabilizou a realização de um novo arranjo político-institucional por causa da manipulação da receita orçamentária e da descentralização

tributária após 1988, dificultando o funcionamento de tais agências. Rocktaeschel (2006, p. 73) coloca muito bem em seu livro “Terceirização em áreas protegidas” que

A proposta de terceirização de atividades e de serviços em UCs objetiva atualizar os padrões de uso dessas unidades, de forma a viabilizar o cumprimento das suas finalidades básicas de proteção dos ecossistemas naturais, buscando intensificar o aproveitamento do patrimônio natural e cultural do país.

A terceirização não se relaciona, no caso dos PARNAS, apenas aos serviços turísticos, mas também ao pessoal administrativo, visto sua demanda nos parques nacionais brasileiros, sendo, no entender de Rocktaeschel (2006, p. 74) “uma opção para cobrir o déficit de pessoal e de recursos”. Essa percepção parte da premissa de que, sem abrir mão da administração, do gerenciamento, da jurisdição e da responsabilidade civil sobre as UCs, o governo deve promover, por meio de concessões outras formas de terceirização administrativa e, dessa forma, a melhoria da prestação de serviços administrativos referentes aos PARNAS, já que a quantidade de funcionários efetivos disponíveis nestas unidades é baixa; porém em alguns parques essa relação de funcionários efetivos/terceirizados é até superior, como é o caso das Regiões Sudeste, Sul e Nordeste: 187/366; 44/149 e 74/127, respectivamente. Nas regiões Centro-Oeste e Norte essa relação cai drasticamente: 74/111 e 45/41, respectivamente.

De acordo com o que afirma Gorini et al. (2006), as unidades de conservação são, por tradição, financiadas por meio de recursos públicos; um exemplo disso, conforme a autora, é o Sistema de Parques Nacionais Americano, que apresenta um déficit anual em torno de US\$ 650 milhões – déficit acumulado desde 1916 –, apesar do número crescente de visitantes. Nos últimos trinta anos, o número de visitantes por ano, em cerca de 378 parques americanos, dobrou de 133 milhões para 269 milhões. Deve-se levar em consideração que o turismo feito pelos americanos em seus parques nacionais é um ‘*turismo patriótico*’, diferentemente do realizado nos parques nacionais brasileiros...

Terborgh et al. (2002 apud GORINI et al., 2006, p. 171) ainda afirmam que existem quatro formas básicas para financiamento de áreas protegidas:

- (a) alocações anuais do orçamento do governo;
- (b) taxas pagas por usuários e taxas ambientais destinadas aos parques e à conservação da natureza;

- (c) concessões e impostos pagos por operadores de negócios que atuam dentro dessas áreas, por meio de albergues para visitantes, lojas e operadores de turismo, entre outras atividades; e
- (d) verbas e doações de indivíduos, corporações, fundações, ONGs e agências internacionais de doação, em geral com a criação de fundos especiais.

Existem outras opções de financiamento às UCs. No caso brasileiro, o SNUC e as leis sobre recursos hídricos prevêem recursos para as UCs, de acordo com a cobertura de suas bacias hidrológicas, como já é feito na Costa Rica e Colômbia. Entretanto, mesmo constando no art. 47 da Lei 9.985/00, a cobrança efetiva pelo uso da água ainda é inexistente, destacando-se os casos dos Parques ‘Nacional de Brasília’, que fornece 40% da água potável consumida no Plano Piloto, e ‘da Tijuca’, que abastece aproximadamente 35 mil pessoas que vivem nos bairros mais elevados da capital carioca (DOUROJEANNI; PÁDUA, 2007).

Os diversos ecossistemas – e dentro destes os PARNAS - oferecem ao homem uma gama de produtos e serviços ambientais, que aqui merecem uma distinção:

- **Produtos ambientais:** aqueles produtos oferecidos pelos ecossistemas, utilizados pelo homem para consumo ou para serem comercializados (madeira, frutos, peles, plantas medicinais, etc.). São a base de sustentação e fonte de renda importante para a Sociedade;
- **Serviços ambientais:** são serviços úteis oferecidos pelos ecossistemas para o homem, como a produção de oxigênio e seqüestro de carbono, belezas cênicas, conservação da biodiversidade, proteção de solos e regulação das funções hídricas.

No entender de Espinoza, Gatica e Smyle (1999 apud WUNDER, 2009, p. 24), quando se trata de pagamentos por serviços ambientais, estes se constituem numa das medidas mais acertadas a serem adotadas e aplicadas pelos países da América Latina e Caribe, “como forma de mitigar, controlar e reverter os acelerados processos de deterioração do meio ambiente [...]”.

A literatura científica, quando se refere aos benefícios obtidos pelo homem por meio dos ecossistemas, leva em consideração a existência de duas correntes no estudo sobre Pagamento por Serviços Ambientais – PSA. Uma delas adota o termo “serviço ecossistêmico”, abrangendo as condições e os processos pelos quais os ecossistemas sustentam a vida humana (WUNDER, 2009). Este mesmo autor afirma que os esquemas de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA –, atualmente, e na maioria das vezes, se encaixam em uma ou mais das seguintes categorias:

1. Captura e retenção de carbono: captura de carbono por vegetação em crescimento, ou a condição de retenção de carbono no solo e na vegetação.

Benefício pelo qual se paga: efeito potencial de mitigação das mudanças climáticas causadas por emissões antropogênicas.

2. Biodiversidade: regulação e estrutura do ecossistema, diversidade genética e de espécies.

Benefícios pelos quais se paga: valor de opção (uso futuro) e existência (conhecimento da existência e importância).

3. Proteção hídrica: purificação da água, regulação de fluxo e sedimentação.

Benefícios pelos quais se paga: qualidade e quantidade de água.

4. Beleza cênica: paisagens naturais e, em alguns casos, culturais.

5. Benefício pelo qual se paga: recreação e opções para turismo.

Por isso, outra ‘função’ dos PARNAS – pouco discutida e conhecida – é sua utilização como provedor de serviços ambientais que, neste caso, podem ser a proteção de nascentes d’água e ‘berçário’ de sementes de diversas espécies, entre outras. Esta função está intimamente relacionada à Economia Ambiental. Existem diversas formas de se efetuar e cobrar pelo pagamento por serviços ambientais:

- ICMS ecológico;
- Compensação ambiental;
- Empreendimentos em UCs;
- Cobrança pelo uso e descarte da água;
- Uso de royalties provenientes de recursos naturais e serviços;
- Concessões florestais e taxa de reposição florestal;
- Isenção fiscal para RPPNs;
- Servidão florestal: o proprietário de uma propriedade com área de Reserva Legal – RL – inferior à exigência legal recompensa, via mercado, outro proprietário de propriedade com RL maior que a exigência legal;
- Créditos por Reduções Certificadas de Emissões de Gases de Efeito Estufa: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo;
- Programa de Áreas Protegidas na Amazônia (ARPA);
- Associação de Produtores e Compradores de produtos florestais certificados;
- Outras ações do setor privado (IR ecológico)

O potencial de uso de um determinado recurso natural é uma função de suas respectivas características intrínsecas. Sua acessibilidade é função de sua demanda, tecnologia e investimentos necessários para sua exploração. As soluções ideais, para a Economia Ambiental, seriam aquelas que, de alguma forma, criassem condições para o livre funcionamento dos mecanismos de mercado, diretamente, eliminando o caráter coletivo de tais bens e serviços ambientais, ou indiretamente, por meio da valoração econômica deles (NOVION; VALLE, 2009).

A partir do entendimento de que os mecanismos de mercado falham na valoração direta de bens públicos não transacionáveis em mercados – p.ex. recursos naturais e serviços ambientais –, a Economia Ambiental introduz o conceito de “disposição a pagar”, à medida que a escassez ambiental aumenta. Ela parte da suposição de que toda externalidade, toda contribuição de um recurso natural ou de um serviço ambiental é passível de receber uma valoração monetária pelo mercado (NOVION; VALLE, 2009).

Mattos, Romeiro e Hercowitz (2009, p. 47), afirmam que “[...] dentro dos pressupostos da Economia Ecológica, uma política de serviços ambientais não obrigatoriamente pressupõe uma política de pagamentos de serviços ambientais”. Eles citam dois exemplos brasileiros usados para demonstrar essa distinção: um deles é o ICMS Ecológico e o outro é o SNUC; e eles muitas vezes se articulam.

O ICMS Ecológico é um instrumento econômico que garante a prestação de serviços ambientais sem a necessidade de uma contrapartida financeira pra a pessoa física. Ele permite aos municípios receberem parte de recursos financeiros arrecadados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em reconhecimento pela prestação de um determinado serviço ambiental à sociedade (criação e manutenção de UCs). Sua perspectiva mais interessante é que ele não apresenta uma tributação ambiental extra, mas a redistribuição dos recursos financeiros já arrecadados pelo ICMS já existente, partindo de critérios ambientais.

Algumas formas de financiamento estão atreladas às metodologias de gestão das respectivas UCs ou a ferramentas utilizadas nestas metodologias. A seguir, serão explicitadas as principais, usadas no Brasil. São elas: o **Método RAPPAM**, desenvolvido pelo WWF-Brasil em conjunto com o ICMBio; o **ARPA**, um programa do Governo Federal, direcionado para o bioma Amazônia; o **Tracking Tool – TT**, proposto pela Iniciativa Florestal (formada pela Rede WWF e Banco Mundial; **Parkswatch**, criado em 1999, pelo Centro de Conservação Tropical da Universidade de Duke (EUA). Todas essas ferramentas serão discutidas com maior detalhamento no Artigo 1 desta tese.

3 MATERIAL E MÉTODOS

O objeto de estudo deste trabalho foram os parques nacionais brasileiros – PARNAS –, num total de 67. Entretanto só foram analisados 57, pois do total, três são “parques de

papel” (Nascentes do Lago Jarí; Mapinguari e Rio Novo). Jamanxim, Abrolhos, Viruá e Anavilhanas, que até o presente não se manifestaram, não serão computados. Os três parques criados em junho de 2010 na Bahia (Serra das Lontras, Alto Cariri e Boa Nova) não serão analisados neste trabalho, pois não foram pesquisados.

A metodologia de pesquisa utilizada foi pesquisa exploratória, envolvendo levantamento bibliográfico e entrevistas. Não deixa de ser, também, descritiva, pois tem como objetivo principal a descrição das características de determinados fenômenos. Os procedimentos teóricos se basearam em pesquisa bibliográfica e exploratória, sendo elas, respectivamente, “a que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos”; e “aquela que busca levantar informações sobre um determinado objeto” (SEVERINO, 2007, p. 11).

As informações foram buscadas por meio de questionários semi-estruturados, enviados aos Chefes destes parques – por meio eletrônico –, sendo constituídos por 5 blocos temáticos, a saber:

- 1 – Identificação do PARNA/chefe: identifica a Lei ou Decreto de criação do parque, área e municípios abrangidos, localização da sede urbana, existência ou não de plano de manejo e conselho consultivo ou gestor.
- 2 – Questão fundiária, funcionários e estrutura: aborda a situação do parque nesse quesito, quantos funcionários efetivos e contratados, especialização dos efetivos e gastos mensais com os mesmos, infraestruturas de apoio turístico existentes, dados sobre a visitação e reclamações dos visitantes, principais atividades e atrativos no parque.
- 3 – Educação ambiental: quais as atividades e, ou, programas de educação ambiental existentes,
- 4 – Concessão ou terceirização: existência e tipo de concessão ou terceirização presente no parque.
- 5 – Receitas produzidas e solicitadas: valores anuais das receitas oriundas de visitação, receitas solicitadas ao Governo para manutenção do parque, valores enviados à Conta Única do Governo, se há alguma empresa ou organização financiadora e, ou, patrocinadora do Parque, decorrente de acordos e, ou, medidas compensatórias.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, W. A. N. do et al. **Políticas públicas em biodiversidade**: conservação e uso sustentado no país da megadiversidade. 2009. Disponível em: <http://www.hottopos.com/harvard1/politicas_publicas_em_biodiversi.htm>. Acesso em: 18 dez. 2009.
- ARAÚJO, R. C de. **Direitos da natureza no Brasil**: pressupostos jurídicos e proteção legal. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1992. 156 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR - ISO 9000**: 2000: sistemas de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.oficinadanet.com.br/artigo/491/iso_9000_-_conceito>. Acesso em: 27 jan. 2010.
- BARBOSA, M. P. **Críticas à ideologia da terceirização**. 2008. Disponível em: <http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_setembro2008/convidados/con3.doc>. Acesso em: 12 mar. 2010.
- BRAGA, R. C. M. S. et al. Valoração ambiental de áreas protegidas para a gestão ambiental. **OLAM – Ciência e Tecnologia**, Rio Claro, v. 8, n. 1, p. 70, jan./jun. 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 07 fev. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Instituiu o Plano Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em: 23 fev. 2010.
- BRASIL. Lei Federal nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. 1974. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1974/6019.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2010.
- BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 07 fev. 2010.
- BRASIL. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987.htm>. Acesso em: 02 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9491.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 29 jan. 2010.

CASTRO, R. F. de. **A terceirização no direito do trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2000. 157 p.

DOUROJEANNI, M.; PÁDUA, M. T. J. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: UFPR, 2007. 284 p.

DRUCK, M. G.; FRANCO, T. (Org.). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007. 240 p.

FENKER, E. **A política ambiental brasileira: diretrizes e comando exóticos?** 2009. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria=>>. Acesso em: 29 out. 2009.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009. 2120 p.

GORINI, A. P. et al. Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **Revista Setorial do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 171-210, set. 2006.

KENGEN, S. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. In: SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO DE GESTÃO E ECONOMIA FLORESTAL, 1., 2001, Porto Seguro. **Trabalhos apresentados...** 2001, p. 18-34. Disponível em: <<http://www.ipef.br/publicacoes/stecnica/nr34/convidados.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

KINKER, S. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais**. Campinas: Papirus, 2002. 224 p. (Coleção Turismo).

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 179 p.

MATTOS, L.; ROMEIRO, A. R.; HERCOWITZ, M. Economia do meio ambiente. In: NOVION, H. de; VALLE, R. do (Org.). **É pagando que se preserva?: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 43-86.

MEIRELES, L. M. S. **A terceirização e a administração pública**. 2007. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/1744/1/a-terceirizacao-e-a-administracao-publica/pagina.html>>. Acesso em: 28 out. 2009.

MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas**: seleção e manejo. São Paulo: Annablume, 2006. 344 p.

NOVION, H. de; VALLE, R. do (Org.). **É pagando que se preserva?**: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. 343 p.

PAMPLONA FILHO, R. Terceirização e responsabilidade patrimonial da administração pública. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, p. 01-09, fev. 2002.

PORTAL EDUCARBRASIL. **As unidades de conservação**: história e características. 2010. Disponível em: <<http://www.marcosgeograficos.org.br/pdf/html.php?id=132>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação**. 1999. Disponível em: <http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc>. Acesso em: 26 fev. 2009.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Terceirização em áreas protegidas**: estímulo ao ecoturismo no Brasil. São Paulo: SENAC São Paulo, 2006. 134 p.

RODRIGUEZ, A. P. **Princípios de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1996. 456 p.

SANTOS, T. dos. Serviços públicos concedidos: essencialidade e continuidade frente ao Código de Defesa do Consumidor. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 328, p. 01-02, 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5247>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Vantagens e desvantagens da terceirização**. 2009. Disponível em: <<http://www.pointerambiental.com.br/blog/tag/desvantagem-da-terceirizacao>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 272 p.

SILVA, C. P. da. **A terceirização responsável**: modernidade e modismo. São Paulo: LTr, 1997. 136 p.

SILVA, V. L. da. **Concessões públicas**. 2009. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/Olacefs-Concess%F5es1.doc>>. Acesso em: 26 out. 2009.

VALLEJO, L. R. **Unidades de conservação**: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. Niterói: Universidade Federal Fluminense, [2010?]. 22 p.

VIANA, J. F. C. **Valoração ambiental do Parque Ecológico e de uso múltiplo Olhos d'Água como subsídio à sua concessão**. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado

em Planejamento e Gestão Ambiental)–Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2009.

VIANA, M. B. **A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil.** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2004. 35 p.

VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas:** populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2008. 340 p.

WUNDER, S. (Coord.) **Pagamentos por serviços ambientais:** perspectivas para a Amazônia Legal. 2. ed. rev. Brasília: MMA, 2009. 144 p. (Série Estudos, 10).

ARTIGO 1

Parques Nacionais brasileiros: realidade não percebida

Brazilian National Parks: reality not perceived

Resumo

Uma das funções das unidades de conservação é a preservação ambiental. Dentro das unidades de conservação, uma das categorias são os parques nacionais – PARNAS –, cuja função principal, além da preservação de ecossistemas, é servir à sociedade, por tratar-se de um bem público. Mesmo assim, os PARNAS passam e possuem diversos problemas em sua integralização, tais como: falta de regularização fundiária; descumprimento nas indenizações; presença humana dentro de seus limites, entre outros. O objetivo geral do presente trabalho é caracterizar a realidade vivida pelos parques nacionais brasileiros – PARNAS – no tocante à aplicabilidade da legislação pertinente e a existência ou não de presença humana e outros fatores impactantes dentro dos limites dos mesmos. A metodologia usada na busca de dados para a presente análise se constituiu de análise das ferramentas mais utilizadas na gestão dos PARNAS: Método RAPPAM, Programa ARPA, Tracking Tool e Parkswatch. Obteve-se, após as considerações, alguns resultados, tais como: existe uma necessidade premente de regularização da situação fundiária das áreas dos PARNAS; os órgãos federais e organismos ligados ao meio ambiente desconhecem no todo, ou em parte, a problemática existente em diversos níveis de gestão dos parques nacionais brasileiros; o Governo não leva em consideração a gestão de parques que possuem presença humana na implementação dos PARNAS.

Palavras-chaves: Unidades de conservação. Legislação ambiental. Parques nacionais.

Abstract

The role of conservation is to preserve the environment. Within the conservancies, one of the categories is Brazilian National Parks – PARNAS, whose main function, besides the preservation of ecosystems, is to serve society, this is a public good. Still, PARNAS pass and have many problems in its payment, such as lack of land tenure; breach in damages; human presence within its borders, among others. The overall objective of this work is to characterize the reality experienced by the Brazilian National Parks – PARNAS, regarding the applicability of relevant legislation and the existence or absence of human presence and other factors impacting the limits thereof. The methodology used in fetching data for this analysis consisted of analysis of most used tools in the management of PARNAS: Method RAPPAM, ARPA Project, Tracking Tool and Parkswatch. Was obtained, after consideration, some results such as: there is an urgent need to regularize the situation of the areas of land PARNAS, federal agencies and agencies attached to the unfamiliar environment in whole or in part, the problem exists on several levels management of national parks in Brazil, the government does not take into consideration the management of parks that have a human presence in the implementation of the national park.

Key-words: Conservation units. Environmental legislation. National parks.

1. INTRODUÇÃO

A importância de se conservar os recursos naturais tornou-se um ponto comum entre população civil e cientistas, bem como a opinião de que sua conservação é de fundamental importância para manter o equilíbrio faunístico/florístico de uma determinada região há tempos. Apenas em princípios do século XIX a idéia moderna de parque nacional surgiria nos Estados Unidos, por meio de um pequeno grupo de pessoas, objetivando proteger as maravilhas do país “*da exploração de poucos indivíduos e mantidas para usufruto de todos, como sempre foram*”. Ou seja, a ideia de parque tem uma intervenção do Estado no que diz respeito a garantir o direito da maioria em detrimento das ambições de uns poucos.

A partir do século XIX, foram registradas as primeiras intenções de criação de áreas legalmente protegidas, com a finalidade de se preservar as paisagens naturais e os ecossistemas nelas incluídos. Tal motivação se baseia em duas idéias principais: 1) a busca de identidade nacional dos países do Novo Mundo e às transformações de suas paisagens em monumentos, o que não existia na Europa de então; 2) a afirmação da nova democracia, que ia contra o desfrute das belezas naturais que caracterizavam o Velho Mundo pela elite (MORSELLO, 2006).

O exemplo primário disso é a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, nos EUA. Foi usada a expressão “parque nacional” por se entender, na época, que o que estava em jogo era uma área administrada pelo governo federal, protegida para a realização de atividades de lazer para as pessoas.

2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: CONCEITUAÇÕES

As unidades de conservação – também chamadas de ‘áreas naturais protegidas’ ou ‘parques’ – buscam, por meio de um plano de manejo específico, promover o uso diversificado destes recursos, além de conservar, preservar e incentivar a manutenção das espécies nativas e/ou endêmicas. Para dirimir dúvidas a respeito destes dois termos – conservação e preservação –, segue uma breve explanação sobre os mesmos.

Quando se usa ‘conservar’, tem-se em mente que se está resguardando de dano, evitando a deterioração, o prejuízo. Assim, a conservação permite que haja a intervenção humana, até a exploração de seus recursos. Quando ela é percebida em relação ao meio ambiente, tem a conotação de proteção dos recursos naturais, utilizando-os racionalmente.

Quando se usa o termo ‘preservação’, deve-se entender como uma forma de garantir a integridade de alguma coisa. Tal termo é usado ao se referir à proteção integral, como forma de garantir sua intocabilidade. Ao se levar em conta o meio ambiente, usa-se da preservação para evitar perda de biodiversidade constante nesse *locus*. A conservação incorpora melhorias ao meio ambiente, retardando sua degradação; e a preservação é uma ação direcionada à proteção integral das condições naturais dos recursos ambientais existentes. Conforme o entendimento de Vianna (2008), o estabelecimento de áreas naturais protegidas tem sido uma das principais estratégias de conservação *in situ* no mundo.

Assim, além da conservação, fazia-se necessário também a preservação destas áreas naturais. Dessa forma, tornou-se comum a criação de unidades de conservação/áreas protegidas, vislumbrando a proteção de diferentes recursos naturais e culturais, bem como da representatividade da flora e fauna regionais. Estas unidades se caracterizam basicamente por serem um espaço territorial que se destaca em razão de um conjunto ímpar e representativo de características naturais de valor relevante; por serem legalmente constituídas para a proteção destes respectivos recursos; por possuírem regimes específicos de gestão e por serem permanentes. De acordo com Rocktaeschel (2006, p. 51), “a evolução do conceito de unidade de conservação (UC) relaciona-se com o desenvolvimento da ciência, com a destruição da natureza e com a busca cada vez maior do resgate do contato com a natureza”, já preconizado por Pinchot, que defendia uma administração equilibrada do uso dos recursos, de forma que pudesse contribuir para a economia do país, entendendo que

[...] a conservação deveria se basear em três princípios: o desenvolvimento (o uso dos recursos existentes pela geração presente), a prevenção do desperdício e o desenvolvimento dos recursos naturais para muitos, e não para poucos. Essa idéia é precursora do que hoje se chama desenvolvimento sustentável (VIANNA, 2008, p. 143).

2.1. Histórico mundial

Como colocado por Bensusan (2006), alguns autores, entre eles Cronon (1995), Diegues (1994) e Olwig (1995), associam a origem da percepção de espaços protegidos ‘intocados’ aos mitos judaico-cristãos de “paraíso”.

Devido à degradação ambiental em fins do século XVIII, fomentada, de certa forma pela explosão demográfica e pela Revolução Industrial, surge uma consciência mais cuidadosa, mais severa em relação a observações do que as ‘modernidades’ de então ocasionavam ao planeta, principalmente no tocante à degradação, à qualidade de vida e em relação às gerações vindouras. Por isso, Vianna (2008, p. 139) afirma que “surge uma certa concepção de finitude da natureza expressa inclusive na decretação dos parques de caça, em que se revela a preocupação de se reservarem recursos específicos, finitos, para usufruto de uma elite, com fins recreativos”.

Ost (1998, p. 112), afirma que

[...] advém da vontade de proteção de certas espécies espetaculares, em vias de extinção, e de grandes espaços virgens de toda a intervenção humana, a Convenção relativa à conservação da fauna e da flora no estado natural na África, assinada em Londres em novembro de 1933.

Sendo este “o texto que consagra pela primeira vez a noção de espécie ameaçada de extinção” e trata da instituição de reservas naturais e parques nacionais. No Brasil, a expressão *unidade de conservação* designa as áreas naturais protegidas. As UCs são áreas chanceladas por órgãos ambientais e com alguma correspondência com as categorias internacionais, conforme é o entendimento de Bensusan (2006).

Brito (1995) afirma que os primeiros parques nacionais brasileiros vinculavam-se ao conceito de monumentos públicos naturais e que, segundo a Constituição de 1937, visavam a resguardar porções do território nacional que tivessem valor científico e estético. Na década de 1940 aparecem medidas legais inovadoras como, por exemplo, o Decreto nº 16.677/44, que definiu como atribuições dos parques nacionais ‘conservar, para fins científicos, educativos, estéticos ou recreativos, as áreas sob jurisdição’; mais uma vez a configuração do parque se presta a atender às necessidades da sociedade moderna e urbana brasileira.

2.2. E qual o papel do turismo nessa discussão?

O turismo – e mais precisamente o ecoturismo – é uma atividade em franco crescimento mundial. Sua prática é mais frequente em parques nacionais, devido principalmente à legislação – é uma das poucas categorias de UCs onde se é permitido

sua execução – e também à infra-estrutura que alguns parques possuem, para atender a essa demanda.

As áreas naturais protegidas – dentro destas os PARNAS – poderão fazer uso do ecoturismo organizado e de mínimo impacto, beneficiando economicamente essas áreas; mas para isso, o parque deve ser administrado, supervisionado e controlado rigorosamente por medidas de proteção para evitar a degradação provocada pelos turistas. Necessitam também de infra-estrutura e equipamentos que possibilitem a adequada exploração da atividade turística; entretanto, os chefes dos parques dispõem de poucos recursos para enfrentar a demanda crescente de turistas (PASQUALI, 2006).

Pelo entender de Barros e Dines (2000), haverá um aumento do número de visitantes que procuram as poucas áreas naturais remanescentes em função de uma complexa gama de condições, entre as quais: maiores facilidades de acesso; crescente disponibilidade e qualidade de equipamentos; divulgação maciça dessas áreas e atividades pelos meios de comunicação; as oportunidades oferecidas para a prática de atividades recreativas e turísticas em áreas naturais protegidas, principalmente em parques e, ainda, a busca pela natureza, o retorno às raízes, a vontade de visualizar a natureza ainda preservada. Rocktaeschel (2006, p. 43) corrobora dessa visão ao afirmar que

[...] parte-se do pressuposto de que, uma vez atraídos novos visitantes para determinadas áreas protegidas, com maior capacidade de recebimento de ecoturistas, serão criadas, regional e localmente, as condições básicas capazes de viabilizar e estimular a participação da iniciativa privada nessas novas oportunidades de negócios, por meio da prestação sistematizada de serviços aos turistas.

Desta forma, para que o turismo possa ser implantado e implementado nestas unidades, faz-se necessário uma abertura maior, relacionada à concessão ou terceirização dos serviços turísticos, conforme a legislação específica. No entender de Muanis et al. (2009) a visitação em parques eleva significativamente os custos de infra-estrutura, ao passo que, se for feita de forma estratégica, pode gerar receitas.

3. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

A preocupação mundial com relação à preservação ambiental torna-se crescente e não apenas por modismo. Desta feita, o Brasil, considerado como um dos detentores da maior biodiversidade, não se faz de despercebido nesta preocupação; possui uma das mais abrangentes legislações ambientais, embora com algumas

problemáticas na sua execução. E para citar apenas alguns exemplos destas legislações toma-se: o Novo Código Florestal de 1965; Lei 5.197/67, de Proteção à Fauna; Lei 6.938/81, sobre a Política Nacional de Meio Ambiente; a Lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente; a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo VI, que trata da proteção ao meio ambiente; Lei 7.797/90, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente; Lei nº 9.605/98, referente aos crimes ambientais; Lei 9.985/00 cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

No interesse de abordar parte dessa legislação como um instrumento de uso pela sociedade, o presente trabalho abordará prioritariamente os Parques Nacionais – PARNAS – por serem estes os que recebem uma maior visitação e com os quais o Governo tem mais despesas, seja na implantação, manutenção ou com pessoal, além de serem os mais conhecidos, pela população, para visitação.

No Brasil existem *tecnicamente* 67 parques nacionais. Mas, conforme pesquisa, observou-se que três destes são “*de papel*” (quando a unidade existe simplesmente como uma área física juridicamente aprovada, não possuindo, contudo, nenhum tipo de infra-estrutura, gestão, sinalização ou demarcação); são eles: Rio Novo, Nascentes do Lago Jari, Matinguari (todos na Região Norte). O PARNA Marinho de Abrolhos, Jamanxim, Viruá e Anavilhanas não responderam ao questionário e não se manifestaram. Os parques implantados recentemente na Bahia (Serra das Lontras, Alto Cariri e Boa Nova) não foram analisados neste trabalho, pois não foram pesquisados. Dessa forma, 57 PARNAS (89% do total) foram analisados neste trabalho.

Baseando-se na identificação, tipificação e valoração dos principais custos e investimentos necessários a um bom funcionamento destas UCs no levantamento de formas mais significativas de fontes de recursos financeiros, objetivando a conservação e a necessidade de desenvolvimento de um modelo estratégico para a sustentabilidade das UCs federais (MUANIS et al., 2009), é que se pretende discutir sobre concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais, no sentido de fomentar a participação da iniciativa privada e ampliar a arrecadação de receitas mediante o aumento da visitação.

4 OBJETIVOS

4.1 Objetivo geral

Caracterizar a realidade vivida pelos parques nacionais brasileiros – PARNAS – no tocante à aplicabilidade da legislação pertinente, à presença humana e a outros fatores impactantes.

4.1.1 Objetivos específicos

- Levantar a situação atual dos PARNAS;
- Relacionar a legislação ambiental pertinente com a realidade vivida pelos PARNAS;
- Apresentar a legislação ambiental referente à concessão ou terceirização.

5. REVISÃO DE LITERATURA

Atualmente, o mercado passa por uma enorme transformação em relação às áreas político-sociais e econômicas, buscando novas formas de interação em suas relações de trabalho, tanto na esfera empresarial quanto na de Estado, onde este busca tendências inovadoras que o ajudem na administração de serviços públicos. Algumas destas tendências deste mundo globalizado são as concessões e as terceirizações, previstas em regime legal. Neste trabalho, tratar-se-á das concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais.

Faz-se necessário mencionar, em relação à base legal para concessões, que não existe, no Brasil, uma legislação específica para concessão em áreas protegidas, sendo assim utilizada a legislação geral, que regulamenta as concessões para todos os Serviços Públicos Federais. Mas, antes de se adentrar ao assunto, cabe uma pequena conceituação de terceirização e concessão, abordando seus tipos.

5.1. Histórico das terceirizações

A terceirização tem sua origem na Idade Média, durante o regime feudal. Nesta época os reis eram os proprietários das terras produtivas e valiam-se dos trabalhos dos “serviçais” para produção de alimentos. Para recompensá-los pelo trabalho prestado eram fornecidos abrigo, alimentos e segurança.

Com o início da Idade Moderna, os investimentos começaram a se direcionar para a evolução dos meios de produção, surgindo, conseqüentemente, as indústrias, consolidando o sistema capitalista, cujo ideal era o máximo de lucro. Mais tarde,

durante a Segunda Guerra, a terceirização sofreu um “boom”. Os Estados Unidos e seus aliados não conseguiam abastecer o mercado da guerra, necessitando suprir o aumento excessivo da demanda e aprimorar o produto e as técnicas de produção das indústrias de armamento.

Essa necessidade de se dedicar a uma ação específica deixou claro que a concentração industrial deveria voltar-se para a produção, e as atividades de suporte deveriam ser transferidas para terceiros, gerando um maior número de empregos na época. Castro (2000, p. 15) afirma que

[...] antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então.

A noção de terceirização foi trazida para o Brasil por volta de 1950 por multinacionais, devido ao interesse existente em se preocupar apenas com a essência do seu negócio. As empresas cujas atividades são de limpeza e conservação, podem ser consideradas, também, pioneiras na terceirização de serviços no Brasil, existindo desde 1967. Seus objetivos eram conseguir mão-de-obra mais barata, sem se esquivar da legislação trabalhista.

É importante notar que, desde o princípio, a preocupação era com um modelo de gestão empresarial que permitisse a especialização das atividades da empresa, com o objetivo de aumentar sua eficiência, possibilitando que a concentração de esforços se focasse na atividade-fim da respectiva empresa, garantindo, ao mesmo tempo, lucro em suas operações.

Embora o termo “terceirização” já esteja incorporado ao vocabulário, ele recebe ainda outras denominações: ‘subcontratação’, ‘recontratação’, ‘desverticalização’, ‘descentralização’, ‘desverticalização’, ‘exteriorização do emprego’, ‘focalização’, ‘parceria’, etc. Para Martins (2005, p. 19) a

[...] terceirização deriva do latim *tertius*, que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas. Terceiro é o intermediário, o interveniente. No caso, a relação entre duas pessoas poderia ser entendida como a realizada entre o terceirizante e o seu cliente, sendo que o terceirizado ficaria fora dessa relação, daí, portanto, ser terceiro. A terceirização, entretanto, não fica restrita a serviços, podendo ser feita também em relação a bens ou produtos.

De acordo com o entendimento de Silva (1997, p. 44), a terceirização é

[...] a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e gerando competitividade.

Castro (2000, p. 78) define a terceirização da seguinte forma:

[...] uma moderna técnica de administração de empresas que visa ao fomento da competitividade empresarial através da distribuição de atividades acessórias a empresas especializadas nessas atividades, a fim de que possam concentrar-se no planejamento, na organização, no controle, na coordenação e na direção da atividade principal.

Entende-se, a partir deste enunciado, que a terceirização se concretiza e torna-se operacional por meio de contrato celebrado entre as partes; de um lado, a contratante, que pode ser tanto pessoa jurídica de Direito privado como também de Direito público – aqui exemplificado como o Estado –, e a contratada, chamada de prestadora, que executará os serviços especializados à outra, de forma continuada, em um contrato de parceria no âmbito das relações trabalhistas.

Pamplona Filho (2002, p. 36) conceitua a terceirização como a “transferência do segmento ou segmentos do processo de produção da empresa para outros de menor envergadura, porém de maior especialização na atividade transferida”.

Ela possibilita, assim, maior agilidade, flexibilidade e transformação do sistema produtivo, permitindo a desverticalização das empresas, pois colabora para a especialização das atividades. Rodriguez (1996), em relação à terceirização, comenta que, devido à complexidade da atividade econômica, muitas vezes a execução de uma tarefa é repassada a uma empresa terceirizada, por várias razões: economia de custos; maior eficiência nos serviços; utilização plena de equipamentos técnicos excessivos para uma só exploração; etc.

As concessões ou terceirizações são utilizadas para suprir necessidades administrativas do Estado, sem que seja necessário aumentar o ônus da sua manutenção. Elas surgiram para facilitar a execução de atividades que não são de

responsabilidade direta do Estado. A Constituição Federal em seu art. 175 estipula que “[...] incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988). Com a terceirização, em vez de o órgão público remunerar diretamente os serviços contratados com terceiros, são estes que se auto-remuneram – através da cobrança de tarifas outras ações –, remunerando também a Unidade pela exploração de tais serviços.

Ao se tratar dos termos ‘concessão’ e ‘terceirização’ deve-se primeiramente distinguir uma da outra. A Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, em seu art. 2º, considera:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

...

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

O conceito acima atende aos objetivos legais, não contendo, entretanto, os elementos necessários que caracterizem tal modalidade contratual; ou seja, ele não faz referência à concessão como contrato e não indica a forma de remuneração que lhe é peculiar, como por exemplo, a tarifa paga pelo usuário ou outra fonte de receita ligada à própria exploração do serviço. Mas conforme Silva (2010), existem outros dispositivos desta mesma Lei que permitem entender que estas características se fazem presentes:

- O art. 4º da Lei nº 8.987/95 estabelece que “[...] a concessão de serviço Público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação” (SILVA, 2010).
- O art. 9º estabelece a maneira como é feita a fixação e revisão da tarifa; o art. 18, inciso VIII, ordena incluir entre as cláusulas do edital uma referente aos “[...] critérios de reajuste e revisão da tarifa” (SILVA, 2010).

- O art. 23, inciso IV, que inclui entre as cláusulas essenciais do contrato a relativa ao “[...] preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas” (SILVA, 2010).

Este mesmo autor ainda afirma que a definição de concessão de serviço público é entendida como “o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço”.

Em relação à terceirização, nos dizeres de Rocktaeschel (2006), ela já é utilizada no âmbito público há tempos, em áreas como energia, telefonia, serviços de limpeza outras. Com a ampliação destas áreas, houve a necessidade de inclusão de serviços administrativos, como alimentação, serviços jurídicos, transportes, etc. E complementa, afirmando que, além da redução de custos, ela proporciona a distribuição de renda por meio da geração de empregos, contribuindo para a redução de problemas de ordem sócio-econômica, fomentando novas frentes de trabalho.

Conforme Meireles (2008) afirma, costuma-se empregar o termo *contracting out*, relacionado à terceirização, na Administração Pública, quando são celebrados diversos tipos de acordos com a iniciativa privada, como os contratos de obras e de prestação de serviços. O interessante é que, no Brasil, o termo ‘terceirização’ foi primeiramente adotado no âmbito da administração de empresas; só depois os tribunais trabalhistas também passaram a utilizá-lo, podendo ser descrito como a contratação de terceiros visando à realização de atividades que não constituam o objeto principal da empresa.

Gorini, Mendes e Carvalho (2006) entendem que a concessão, quando utilizada em áreas de conservação, torna-se um mecanismo bastante interessante, tanto do ponto de vista legal – torna-se um instrumento que dá maior segurança ao empreendedor privado, que se comprometerá com uma diversidade de investimentos importantes à sua operação, com retorno a longo prazo – , quanto do ponto de vista da preservação ambiental –limita o número de operadores. Via de regra o concessionário tem exclusividade sobre determinada atividade dentro da área de conservação e estabelece determinadas metas e penalidades ambientais, restringindo os efeitos negativos do uso intensivo sobre a biodiversidade. Algumas dificuldades da aplicação desse mecanismo acontecem em relação à resistência da população local, já que muitas atividades são prestadas sem regulamentação, permissão ou qualidade.

Mesmo se permitindo a concessão ou a terceirização, e tendo o empreendedor privado interesse na melhoria contínua de seus serviços, não se deve menosprezar a questão da qualidade dos serviços prestados.

A princípio, a qualidade era direcionada aos produtos e, nesse sentido, significava a capacidade de um determinado produto estar em conformidade com suas especificações de produção. A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (2000) entende qualidade como a “capacidade de um conjunto de características intrínsecas a um produto, sistema ou processo, para satisfazer os requisitos dos clientes e de outras partes interessadas”; ou seja, tal produto deveria ser capaz de mostrar um alto desempenho, por meio de alguns critérios, tais como: durabilidade, precisão, confiabilidade, facilidade de operação e reparos, dentre outros.

Quando se trata da qualidade na prestação de serviços, a discussão se torna mais complexa. A percepção de qualidade em relação aos serviços é bastante subjetiva, pois é percebida caso a caso. O julgamento pelo consumidor, da excelência do serviço prestado, é baseado numa comparação com outro tipo de serviço da mesma espécie, resultando daí seu julgamento. Além disso, os serviços são intangíveis, heterogêneos, não-estocáveis, devendo ser consumidos no momento de sua produção.

Rocktaeschel (2006) afirma que, quando o assunto é terceirização ou concessão de serviços públicos, é fundamental a observância do controle da qualidade dos mesmos; já quando tais ações são efetuadas dentro de unidades de conservação, tal controle deve ser ampliado; deve ser observado não só a qualidade do atendimento, visando à satisfação do visitante, como também a qualidade ambiental, priorizando o mínimo impacto negativo, levando em consideração as exigências mínimas, diferenciando a terceirização de serviços em uma área pública qualquer da realizada em uma área protegida, cujo principal objetivo é a preservação e conservação dos recursos naturais ali existentes.

Dessa forma, nos contratos devem constar as respectivas exigências de qualidade, objetivando um padrão mínimo desta, em relação aos serviços prestados e ao meio ambiente. Alguns exemplos podem ser observados abaixo, conforme o Guia de Chefe (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS – IBAMA, 1997):

- A manutenção e oferta de serviços com segurança, conforto, higiene e qualidade;
- Uso de coleta seletiva de lixo nos locais em que existam tratamentos seletivos;

- A proibição do uso de produtos/patrocínios que induzam a vícios, mau comportamento etc.;
- O compromisso pela empresa concessionária de promover a capacitação / treinamento de seus funcionários;
- Obrigatoriedade de uso de tecnologias pouco impactantes ou alternativas;
- Mínima produção de poluição (odor, som, visual etc.);
- Utilização de equipamentos e instalações que tenham menor impacto visual;
- Todo pessoal que preste serviço deverá manter um trato correto com o público, bem como com o pessoal da Unidade e das outras concessionárias, caso existam;
- O Concessionário deve responsabilizar-se pelo comportamento dos clientes, acionando os setores competentes quando necessário;
- Utilização de produtos biodegradáveis, sempre que possível;
- Estabelecimento de preços iguais para produtos iguais;
- Aplicação de preços e taxas compatíveis com o mercado, aprovados previamente pela Concedente, mantendo sempre lista de preços em local visível ao público, e ainda obedecendo a toda legislação pertinente à área de exploração.

É importante salientar que cada UC tem liberdade para utilizar cada uma das modalidades de concessão ou terceirização constantes do quadro abaixo, que elenca aspectos positivos e negativos em relação à terceirização ou concessão e a forma em que estas são usadas, ressaltando-se as características locais. Quanto à concessão, segundo Ferreira (2009, p. 515), é a

[Do lat. *concessione*.] S. f.

1. Ação de conceder; permissão, consentimento.
2. Ato de ceder do seu direito, do seu ponto de vista, em favor doutrem; condescendência.
3. Econ. Atribuição pelo poder público a indivíduo ou empresa, mediante contrato, de exploração de serviço público, de execução e exploração de obra pública, de utilização de bem público, ou de exploração de recursos naturais (jazidas, energia hidráulica) pertencentes à União.

Buscando a origem das concessões no Brasil, é necessário recorrer à História, para entender sobre a concessão de bens públicos. Em 1530, após o tratado de Tordesilhas, D. João III, rei de Portugal, subdivide a Colônia em Capitânicas Hereditárias e nestas os donatários receberam apenas a concessão do benefício das terras. O caráter da concessão tinha cunho jurídico administrativo, permitindo exercer a Justiça, organizar a área econômica e separar quantias de produção para si próprias. Contudo, a propriedade era propriedade da Coroa Portuguesa, tratando-se de um

contrato *ad aeternum*, pois se o tempo fosse limitado ou determinado, seria um contrato de arrendamento.

Atualmente, além das concessões administrativas de uso, existe a concessão de serviços Públicos, que é regulamentada pela lei Federal nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), sendo a concessão de serviço público definida em seu art. 2º, inciso II, como

[...] a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

O termo “permissão” pode ser entendido como “ato administrativo unilateral, pelo qual o Poder Público, permite a um particular a prestação indireta de serviço público. É precária, podendo ser extinta a qualquer tempo, sem que o permissionário tenha direito a qualquer indenização” (SILVA, 2010).

Este conceito serve aos objetivos da lei, não possuindo, entretanto, os elementos necessários que caracterizem adequadamente essa modalidade de contrato; não se refere à concessão como contrato e também não indica sua característica básica, ou seja, a forma de remuneração, que pode ser a tarifa paga pelo usuário ou vinda doutra fonte de receita pertinente à própria exploração do serviço. A Lei Paulista nº 7.835/92, ratifica essa visão, em cujo art. 2º, inciso III, a concessão de serviço público é definida como “a delegação contratual, a empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas, de prestação de serviço público, por sua conta e risco e por prazo certo, remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários” (SILVA, 2010).

A concessão ou terceirização não é utilizada apenas na prestação de serviços nas áreas empresariais. Também são aplicadas na prestação de serviços em áreas ligadas ao serviço público, em qualquer de suas esferas. Relacionada à esfera federal, mote do presente trabalho, será aqui abordada em relação ao meio ambiente, notadamente na prestação de serviços turísticos em parques nacionais. Com o intuito de promover essa ligação, apresentar-se-á um breve histórico sobre a legislação ambiental, objetivando esclarecer em que momento a concessão ou terceirização se incorpora nesse tipo de prestação de serviço, para depois fazer a amálgama entre esses dois temas.

Nesse sentido, o documento “Terceirizações Administrativas em Unidades de Conservação” (ROCKTAESCHEL, 2006) foi elaborado com o objetivo de fornecer diretrizes para as explorações de serviços e atividades em unidades de conservação federais, subsidiando as chefias destas UCs no sentido de uniformizar e legalizar os procedimentos relativos às terceirizações e concessões.

5.2. Tipos de terceirização de serviços

Para a entrega de trabalho a terceiros, visando à complementação do serviço, são necessários procedimentos distintos, que resultam em acordos, convênios, contratos de prestação de serviços ou contratos de concessão, permissão e autorização. Estas três últimas formas, além dos ditames da Lei n.º. 8.666/93 (Lei de Licitações) (BRASIL, 1993) também estão no âmbito da Lei N.º. 8.987/95 (Lei de Concessões) (BRASIL, 1995a).

- **Execução de serviços sem fins de lucro:** ocorre através de entidades que têm interesse, capacidade e disponibilidade para executar as tarefas específicas, geralmente técnicas, necessárias à operação e manejo da unidade de conservação.
- **Prestação de Serviços:** nesse caso, sejam eles temporários ou permanentes, existem diversas formas possíveis, mas nem todas praticadas sistematicamente nas unidades de conservação federais. Apesar disso, muitas atividades permanecem sem execução ou são executadas de forma parcial ou deficiente por falta de quem as pratique. Esta forma de contratação acontece por meio de licitação, nos termos da legislação vigente (Lei 8.666/93), ocorrendo mais rotineiramente na prestação de serviços de limpeza, manutenção e vigilância das UCs, tanto por pessoa física quanto jurídica; geralmente ela é limitada devido aos escassos recursos orçamentários disponíveis.
- **Concessões de serviços:** alguns tipos de serviços são os mais comumente dados em concessão a terceiros: cobrança de ingressos e controle de portaria; alimentação; alojamento em geral; condução de visitantes em trilhas, escaladas, etc.; lojas de souvenir; outras. Não há restrição nesta relação; ela deve vincular-se às especificidades de cada UC, podendo sofrer enorme variação e, em alguns casos, só serem praticáveis em UCs específicas.

Para que as concessões ou terceirizações possam ser implantadas, faz-se necessário uma maior e melhor contrapartida do Governo, ou fazer apenas o que dispõe a legislação por ele mesmo lançada; ou seja, cumpri-la a contento. E uma forma de se providenciar essas ações poderia ser com um “*PAC turístico-ambiental para os PARNAS*”: o Governo forneceria a infra-estrutura externa básica (estradas de acesso,

saneamento, placas de sinalização, cursos de capacitação relacionados ao meio ambiente, etc.) e a iniciativa privada arcaria com a manutenção das obras realizadas, priorizando a população do entorno nas atividades desenvolvidas e fomentando a Educação Ambiental mediante atividades lúdicas. No Quadro 1, a seguir, pode-se observar melhor as modalidades, vantagens e desvantagens da concessão ou terceirização.

Quadro 1. Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens

	Vantagens	Desvantagens
Todas as atividades ou serviços explorados em uma única concessão ou terceirização (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Maior facilidade de aporte de investimentos; • Possibilidade de melhoria na prestação dos serviços; • Facilidade de administração; • Viabilização do uso do bem ou da atividade deficitária; • Possibilidade de contratação de empresas melhor estruturadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em se atingir melhor qualidade no ramo de atividade; • Vícios do monopólio (pressão política e poder de barganha); • Dificuldade de melhoria na dinâmica do serviço em se apresentando algum problema; • Perda de todos os serviços em caso de infrações graves; • Menor competitividade.
Concessões ou terceirizações por tipo de atividades ou serviços (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços mais especializados; • Menor movimentação de pessoas e veículos na UC; • Possibilidade de inclusão de serviços não atrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade na concessão de determinados serviços; • Monopólio ou setorização devido às pressões políticas e poder de barganha.
Concessões ou terceirizações pulverizadas ou individualizadas (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Promove maior concorrência na qualidade dos serviços prestados; • Maior possibilidade de participação de empresários locais; • Pulverização do poder; • Quando do término das concessões, não há paralisação doutras atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade no controle administrativo; • Número maior de contratos a serem administrados; • Dificuldade na comercialização de serviços menos atrativos; • Diversos interlocutores.
Misto: 2 + 3	Pode potencializar as vantagens e minimizar as desvantagens	

Fonte: Adaptado de Rocktaeschel (1999).

Como pode ser percebido na discussão acima, a terceirização propõe inúmeros benefícios a quem dela faz uso. Porém, também existem algumas implicações negativas do uso da mesma, como poderá ser visualizado a seguir.

Rocktaeschel (1999) esclarece que, para se cobrir o déficit de pessoal, recursos e infra-estrutura nos parques nacionais, muitas vezes é usada a “*delegação via terceirização*”, bem como as concessões administrativas para exploração de serviços. Essa exploração é efetuada por particulares, possuidores de capacidade técnica-operacional para isso. E continua:

Hoje, alguns Parques Nacionais já trabalham com o sistema de concessões outros tipos de terceirizações para a cobrança de ingressos, portaria, vigilância, limpeza, lanchonetes, restaurantes, passeios recreativos terrestres, marítimos, fluviais, teleféricos e lojas de souvenirs. No entanto, não se tem dado a devida importância à conotação ambiental ou de preservação, que é imprescindível quando se trata de áreas protegidas.

Utilizando-se de concessões ou terceirizações de serviços turísticos, os PARNAS têm como promover facilidades e serviços comerciais necessários ao uso, lazer e recreação dos visitantes. Para isso deve-se primar, inicialmente, pela preservação e conservação ambiental dos parques.

Ao se fazer uso de concessões ou terceirizações, sem, contudo, abrir mão da administração, gerenciamento, jurisdição e responsabilidade civil dos PARNAS, deverá ser promovido pelo Governo Federal por meio de concessões ou terceirizações, algumas facilidades na prestação de serviços turísticos, para atender às necessidades da demanda ecoturística e estabelecer maior contato com o meio ambiente preservado, incentivado pela Educação Ambiental. Rocktaeschel (1999) reafirma a importância da concessão ou terceirização em unidades de conservação quando pondera que é

[...] por meio de tais formas contratuais, supera-se a crônica e notória falta de recursos públicos com que se debate a Administração Pública no atendimento às obrigações assumidas, levando à frente e vendo efetivamente concluídos empreendimentos que correspondem aos interesses da coletividade. Em vez de serem remunerados com recursos governamentais, os contratados não somente se auto-remuneram, através da cobrança de tarifas aos usuários e da exploração de fontes alternativas e paralelas de recursos, como ainda oferecem às Unidades o pagamento pela exploração dos serviços.

Ela continua, mencionando algumas das vantagens destas ferramentas:

A utilização deste conceito de terceirização de serviços e/ou atividades reverterá em inúmeros benefícios para a sociedade. Entre as vantagens estão o melhor aproveitamento do potencial de visitação dos Parques, geração de emprego para as comunidades do entorno, redução dos gastos públicos e aumento da arrecadação do Governo. Como resultado, melhoram as condições para a manutenção, pesquisa, educação e preservação das Unidades. Os recursos gerados pelas terceirizações devem ser investidos diretamente no Sistema de Unidades de Conservação, através de serviços ou outro mecanismo específico. Deve-se levar sempre em consideração:

- a necessidade de cada Unidade, e
- o planejamento estratégico do Sistema.

É importante que os recursos arrecadados com as terceirizações ou concessões sejam aplicados, em um percentual maior, no próprio parque arrecadador, baseando-se em alguns fatores, tais como os citados por Rocktaeschel (1999):

- Percentual diferenciado e maior para a Unidade arrecadadora, como forma de motivar a equipe de trabalho.
- A possibilidade de destinar um percentual de até 50% do valor arrecadado para a Unidade arrecadadora, condicionada ao plano de aplicação de recursos.
- A priorização, na distribuição destes recursos, das Unidades arrecadadoras mais sujeitas a agressões e, por isso, mais necessitadas de recursos para sua operacionalização.
- A busca constante do fortalecimento do Sistema.

No entender de Gorini, Mendes e Carvalho (2006, p. 184-185), tomando como base os planos de manejo bem estruturados, pode-se observar a

[...] utilização de concessões na operação de áreas protegidas, uma vez que os governos têm reconhecido a importância de promover o ambiente adequado à operação do setor privado. Os contratos de concessão para atividades a serem desenvolvidas dentro dos parques devem ser muito bem estruturados. Tais atividades devem estar previstas no plano de manejo, assim como é necessário que existam padrões detalhados de qualidade desejada dos serviços concedidos, com previsão de penalidades a serem impostas a quem não alcançar tais padrões e, mais grave, a quem descumprir as metas de preservação da biodiversidade.

Quanto ao interesse em se incentivar a implementação de concessão ou terceirização de serviços turísticos nos parques nacionais, tem-se como embasamento os gastos governamentais com a implantação e manutenção dos mesmos; para minimizar esses gastos, objetiva-se o aumento de receitas oriundas da visitação e a ampliação de serviços prestados no interior e entorno destas unidades em específico. Das unidades de conservação existentes no Brasil, os Parques Nacionais – PARNAS –, atendem à atividade turística e recreativa, com destaque para o ecoturismo. Possuem, portanto, uma área específica de uso público (prevista no plano de manejo) e, além disso, disponibilizam seu uso com finalidade científica, cultural e educativa. Os planos de manejo deveriam, em sua constituição, prever infra-estrutura e atividades voltadas à atividade turística mais abrangente e não apenas a visitação.

As concessões ou terceirizações geram grandes benefícios para a administração de uma área de conservação. Por um lado, trazem a experiência da iniciativa privada em relação às operações turísticas, como um diferencial em relação aos administradores públicos. Por outro lado, elas permitem que o administrador público se dedique a outras funções mais importantes como a conservação ambiental, fiscalização e monitoramento do parque.

Para a consolidação de uma UC com visitação, possuindo 10 funcionários, o gasto anual fica em R\$1.231.000,00, sendo que deste valor, R\$ 456.000,00 é gasto com pessoal; o restante, com manutenção: serviços gerais, vigilância, manutenção de veículos e equipamentos de informática. Nos parques em que há visitação, os valores com pessoal alcançam R\$775.000,00, pois os gastos com atividades organizadas para os visitantes são maiores (ICMBio, 2008 apud MUANIS et al., 2009). A título de comparação, para uma UC sem visitação, o valor médio de implantação está em R\$3,3 milhões, sendo que os gastos com pessoal e manutenção giram em torno de R\$608.000,00. Esses valores são baseados na “[...] variação dos custos de manutenção decorrentes da consolidação das UCs” (MUANIS et al., 2009), amparados na compreensão de que a gestão mínima é a que conta com pelo menos um funcionário designado, com o equipamento e estrutura básica para se trabalhar, além da demarcação da UC realizada, com o plano de manejo contratado e em fase de elaboração, bem como com a organização do Conselho em andamento e com o plano de proteção em execução (MUANIS et al., 2009).

Dessa forma, as concessões ou terceirizações de serviços turísticos, quando implantadas nos parques poderão diminuir esses gastos, já que parte da

responsabilidade com as respectivas atividades turísticas ficaria a cargo das concessionárias ou terceirizadas.

Como já explanado, a terceirização é um processo que transfere a outrem a execução de determinadas atividades-meio, possibilitando a aquele, a concentração de esforços nas atividades-fim, ou seja, aquelas referentes ao objetivo principal da organização, tendo como meta a obtenção de maior competitividade econômica, qualidade e eficiência nos serviços prestados. Assim, as organizações podem se dedicar com mais afinco à execução de suas atividades-fins.

As terceirizadas usam mão-de-obra para a execução daquilo proposto no contrato. Como o objetivo dessas empresas geralmente é conseguir mão-de-obra com baixos custos – apesar de exigir certa capacitação -, e mesmo sem se esquivar das disposições legais trabalhistas, muitas vezes a rotatividade desses funcionários é alta. Conforme afirma Delgado (2006 apud BARBOSA, 2008, p. 3), sobre a terceirização, quando analisada sob a ótica do Direito do Trabalho:

Para o Direito do Trabalho, terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação trabalhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços trabalhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido.

Como o Direito brasileiro não trata da terceirização em lei específica, a ausência de legislação fornece um *'certo grau de liberdade'* ao empregador para utilizar esse instituto como e quando bem entende (THÉBAUD-MONY; DRUCK, 1997 apud DRUCK; FRANCO, 2007). Nesse ponto é que podem surgir alguns gargalos entre a tomadora e a terceirizada, principalmente em relação aos direitos trabalhistas, quando a terceirizada não observa os preceitos legais ao efetuar as contratações de pessoal para atuação na respectiva prestação dos serviços.

A Lei nº 6.019/74, em vigor até hoje, dispõe sobre o trabalho temporário nas organizações urbanas, regulamentando uma *'espécie'* de terceirização cujo objetivo

específico é, conforme seu art. 2º, o de “atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou o acréscimo extraordinário de serviços” (BARBOSA, 2008). Martins (2007 apud BARBOSA, 2008, p. 7) afirma que

[...] o objetivo da lei era regular o trabalho temporário – e não fazer concorrência com o trabalho permanente – principalmente porque certos trabalhadores não tinham interesse não podiam trabalhar permanentemente, como o estudante; o jovem em idade de prestação de serviço militar; as donas de casa, que não tinham tempo integral para se dedicarem ao trabalho, mas apenas a uma parte dele, em função de seus encargos domésticos; os aposentados, que não queriam ter emprego permanente, e até mesmo para aqueles que não se decidiram a qual profissão iriam se dedicar.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2009), a esse respeito, apresenta algumas desvantagens deste tipo de ação:

- Sofrer autuação do Ministério do Trabalho e ações trabalhistas em caso de inobservância das obrigações trabalhistas e previdenciárias.
- Fiscalização dos serviços prestados para verificar se o contrato de prestação de serviços está sendo cumprido integralmente, conforme o combinado.
- Risco de contratação de empresa não qualificada.

Os que defendem a terceirização utilizam o princípio da livre iniciativa, previsto no art. 170 da Constituição Federal de 1988, como fundamentação da liberdade que possui o empregador de se valer de qualquer forma de organização da produção para gerir sua atividade empresarial. Assim, a terceirização, enquanto uma tendência de modernização das relações empresariais, na visão de Martins (2010), teria legitimidade total, amparada pelo referido princípio, por se tratar de uma opção do empresário visando à melhoria do desempenho da sua empresa. Druck e Borges (2002, p. 2-3) enfatizam que “transferir custos trabalhistas e responsabilidades de gestão passa a ser um grande objetivo das empresas mais modernas e mais bem situadas nos vários setores de atividade, no que são seguidas pelas demais empresas”.

Alguns destes problemas poderão ser resolvidos com a elaboração bem feita de um contrato de terceirização, já precavendo a tomadora por algum ‘deslize’ da terceirizada nesse aspecto. Outrossim, cabe ressaltar que é da terceirizada a responsabilidade civil objetiva, enquanto pessoa jurídica prestadora de serviço público, aplicando-lhe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988; ou seja, as

concessionárias responderão “pelos danos causados aos usuários, ao poder concedente ou a terceiros, sem que haja qualquer diminuição da exclusão ou diminuição da responsabilidade” (SANTOS, 2004, p. 3).

Dessa forma, cumpre ao poder público acompanhar a eficiência da terceirizada na prestação dos serviços, observando principalmente a qualidade com que eles são prestados, pois o público não pode ser acometido por desserviços, já que paga por eles, direta ou indiretamente.

5.3. Gênese da Legislação Ambiental

Durante o desenvolvimento humano, tem-se percebido certa preocupação com a proteção da natureza, seja juridicamente, mediante legislações específicas para a causa, seja particularmente, por meio de ações pontuais de conservação por interesse cênico ou por necessidade: manutenção de fontes de água. No caso da preocupação brasileira referente a esse tema, seguindo os pensamentos de Kengen (2001), tem-se que a mesma seguiu a ‘cronologia’ abaixo – aqui apresentada de forma resumida:

- **Período Colonial (1500 – 1822):** exploração das florestas para atender aos interesses da Coroa Portuguesa, baseados na abundância florestal da recém colônia e na demanda européia por madeira. Com a exploração intensiva das florestas, a conseqüente escassez do produto madeireiro na costa, interiorizou-se a exploração, culminando, em 1797, com a definição pela Coroa de que “[...] todas as florestas e arvoredos ao longo da costa e dos rios navegáveis que desembocavam no mar era de sua propriedade [...]” (KENGEN, 2001, p. 19). Com a chegada da Família Imperial, em 1808, algumas mudanças “ambientais” ocorreram; talvez a principal tenha sido a promulgação da legislação sobre o uso da terra, em 1821, prevendo a manutenção de reservas florestais em 1/6 das áreas doadas ou vendidas.
- **Período do Brasil Império (1822 – 1889):** nesse interregno ainda foram mantidas, de forma geral, as políticas de preservação florestal. O Código Criminal, promulgado em 1830, mantém as penalidades para corte ilegal de árvores, mas nada define sobre queimadas. Em meados do século XVIII tem-se o início dos conflitos oriundos da ocupação do território brasileiro, incentivado pelos colonizadores, e a exploração de áreas florestais com a exploração das madeiras ditas “nobres”, – que se escasseavam – devido à agricultura e pecuária, tanto nas regiões próximas ao litoral quanto nas próximas aos rios navegáveis, devido à produção canvieira. Para Araújo (1992), o interesse na conservação de árvores estava relacionado basicamente a interesses imediatistas, pois elas serviam para fornecimento de alimentos, demarcação de limites ou propriedades ou então como pontos de referência para viajantes.
- **República Velha (1889 – 1930):** o Governo atentou para a necessidade de preservação ou conservação devido ao desmatamento crescente.
- **De 1930 a 1960:** em 1931 foi apresentado o anteprojeto do Código Florestal, para recebimento de sugestões, sendo transformado em Lei em 1934 (Decreto Federal 23.973/34). A regulamentação do Fundo Florestal (instituído pelo art. 98 do Código Florestal de 1934) só se deu em 1961; esse Fundo tinha como propósito gerar recursos para criação de parques e florestas nacionais, garantia do programa de florestamento e reflorestamento, bem como apoiar publicações relacionadas ao assunto (VIANA, 2004).

Na década de 1950 destacam-se dois fatos de relevância: em 1955 a criação da Sociedade Brasileira de Silvicultura – SBS – e em 1958 a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN –. A primeira, ainda hoje, reúne empresas ligadas ao ramo florestal; a segunda trata da importância florestal pela visão ecológica.

- **Na década de 1960**, tem-se a edição do Novo Código Florestal (Lei n° 4.771), aperfeiçoando o de 1934. Este Novo Código declarou as florestas como bens de interesse da coletividade, sendo, por isso, considerado mais intervencionista em relação ao anterior. Em relação às políticas florestais ele criou duas linhas de ação básicas. A primeira era vinculada à proteção, englobando o estabelecimento de florestas de preservação permanente, definindo as áreas de reserva legal, criando as categorias das UC, entre outras. A outra era relacionada ao desenvolvimento florestal, definindo normas para uso racional das florestas, conceituando reposição florestal obrigatória e estabelecendo estímulos fiscais e financeiros para áreas cobertas com florestas. Cabe ressaltar que o Código de 1965 sofreu “mutações” ao longo do tempo, no sentido de se adequar às necessidades da sociedade. Uma dessas mutações foi a demanda por concessões por incentivos para reflorestamento, atendida com a promulgação da Lei 5.106/66, que dispõe sobre incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.
- **Década de 1970**: nesse período surge o movimento ambientalista, preocupado com a preservação tanto das florestas quanto de áreas destinadas à preservação ambiental, amparado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Estocolmo, 1972). Como resposta, o Governo criou, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, cujo objetivo era, conforme Viana (2004), “[...] dotar o Governo de um espaço institucional destinado à gestão dos recursos ambientais”. Mesmo com essa criação, o Governo investe na interiorização da agricultura, direcionando investimentos para a região amazônica, “mediante a concessão de incentivos fiscais para a implantação de fazendas voltadas à atividade pecuária”. Ou seja, ao mesmo tempo em que ele cuidava da proteção ambiental também investia na ocupação de terras na região amazônica.
- **Década de 1980 e de 1990**: os dois grandes destaques da década de 80 são, em ordem cronológica, a instituição da Lei n° 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA –, transformando-se no principal instrumento de gestão ambiental, definindo os papéis que cabem tanto ao Poder Público quanto ao setor privado nas questões referentes à proteção ambiental. Com a criação desta Lei instituiu-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA –, cuja finalidade é promover, disciplinar e avaliar a implementação da PNMA. Outro órgão oriundo desta Lei foi o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA –, formado por representantes dos poderes federal e estadual, entidades de classe e ONGs ambientais. O CONAMA tem poder deliberativo e competência para o estabelecimento de normas, critérios e padrões referentes ao controle e manutenção da qualidade ambiental, objetivando o uso racional de seus recursos. O outro destaque foi a Constituição Federal de 1988, dando especial atenção ao meio ambiente, em seu capítulo V, no qual ele é tratado como sendo bem de uso coletivo comum a todos; e em seu art. 225, a CF deixa claro que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (BRASIL, 1988). É relevante lembrar também que tal Constituição abarcou o Código Florestal de 1965, mantendo sua efetividade. Em relação à década de 90, merecem destaque a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro e conhecida como “Eco-92”. São resultados desta: a Agenda 21 e o combate ao desflorestamento; a instituição da Lei n° 9.965/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas oriundas de atividades lesivas ao meio ambiente, corroborada pela Lei n° 9.985/00, chamada Lei do SNUC, e que regulamenta o art. 225 da Constituição de 1988.

Apresentada essa breve cronologia da legislação ambiental, a seguir traçar-se-á o desenvolvimento da legislação referente à concessão ou terceirização. Após esta explanação, analisar-se-á a relação dos serviços prestados nos PARNAS e as

concessões ou terceirizações dos serviços turísticos como forma de implementar as receitas destes parques.

Diante do investimento feito na evolução dos meios de produção, surgiram, como consequência, as indústrias, consolidando o sistema capitalista. Durante esse período da história nasceu o Estado Constitucional Liberal, que possuía uma postura não intervencionista, predominando o ideal de liberalismo político-econômico, que tinha como base a propriedade privada. O embasamento legal, que permite a terceirização ou concessão encontra arcabouço na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 22, inciso XXVII, explicita que compete privativamente à União legislar sobre as “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle” (BRASIL, 1988).

Também o Decreto n° 4.340/02, em seu art. 25, que regulamenta a Lei n° 9.985/00, determina que “é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade” (BRASIL, 2002).

Cabe ressaltar que se deve entender por produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação os que são destinados a fornecer suporte físico e logístico à administração da UC e à implementação das atividades de uso comum do público, como, por exemplo, a visitação, a recreação e o turismo; a exploração, no caso de UC de usos sustentável, de recursos florestais outros recursos naturais, sempre dentro dos limites estabelecidos por lei.

Esse mesmo Decreto, em seus artigos 28 e 29, deixa claro que, durante o processo de autorização para a exploração comercial dos referidos produtos ou serviços, deve-se observar a legislação vigente sobre licitação pública outras normas em vigor. A autorização para essas explorações deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos, elaborados pelo órgão executor, depois de ouvido o Conselho da unidade. Isso demonstra a importância de um Conselho consultivo e ou gestor na unidade de conservação, nesse caso os parques nacionais.

A Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabelece a necessidade de licitação para todas as concessões e permissões da Administração Pública. Em seu art. 124, fica claro que se aplicam as licitações para permissão ou concessão de serviços públicos, desde que não

conflitem com a legislação específica sobre o assunto (BRASIL, 1993). Outras bases legais permissionárias das terceirizações são:

Lei nº 8.987/95: que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art.175 da Constituição Federal, em seu art. 1º, parágrafo único explicita que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender às peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços. O inciso II, do parágrafo 2º, considera como concessão de serviço público, a delegação de sua prestação, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por prazo determinado (BRASIL, 1995a).

Lei nº 9.074/95: Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos (BRASIL, 1995b).

Lei nº 9.941/97: Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização (BRASIL, 1990)

O Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias (BRASIL, 2006). O PNAP contempla tanto as categorias de unidades de conservação estabelecidas pelo SNUC como as terras indígenas e as terras quilombolas, que, a partir desse plano, passam a ser consideradas áreas naturais protegidas, mas não unidades de conservação (VIANNA, 2008).

Dessa forma, embasado na legislação vigente, tem-se que o presente trabalho é de relevante interesse para fomentar uma melhor maneira de se captar receitas para os parques nacionais onde existir ou for iniciada a concessão de serviços turísticos. Tais concessões não beneficiarão apenas e somente os parques nacionais através das concessões, mas também às populações do entorno dos mesmos, através da capacitação de mão-de-obra para atender à demanda turística real e potencial, por meio de cursos direcionados à produção de artesanato e, ou, demonstração de seu patrimônio imaterial e aos empresários do trade turístico (hotelaria, guias, agências de viagens e turismo, etc.)

Uma das maneiras de fazer valer o cumprimento da legislação é a observância do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –. Este sistema normaliza as UCs e os planos de manejo das mesmas, conforme explicitado abaixo:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

...

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação (BRASIL, 2000a).

Essa exigência legal existe apenas na teoria; sua aplicabilidade é falha, no concernente aos Parques Nacionais – PARNAS –. Fenker (2009) em seu artigo sobre “*A Política Ambiental Brasileira: diretrizes e comando exóticos?*”, afirma que

A legislação do SNUC e correlatas foi fortemente influenciada por ONGs (especialmente ISA) financiada, entre outros, pela fundação Ford. No Brasil, nos últimos anos, a criação de Unidades de Conservação e áreas indígenas e quilombolas) pelo Ministério do Meio Ambiente foi feita no atacado, numa escalada fantástica, apressada e mal conduzida na maior parte das vezes, sem que os demais órgãos (IBAMA e ICMBio, FUNAI) pudessem sequer iniciar sua implantação e sem qualquer perspectiva de sucesso, sem autorização do legislativo ou orçamentária, como condenado pelo Tribunal de Contas (TCU). Verdadeiros ‘parques de papel’, administrados ‘de gabinete’ visando a ‘congelar’ áreas e criar campo de serviços de consultoria ou gestão ambiental.

Em 2000 foi criada a Lei nº 9.985, estabelecendo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –, com o propósito de, conforme seu art. 1º, estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Ele é formado pelo conjunto das unidades de conservação das três esferas, tendo, entre outros, os seguintes objetivos:

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

.....

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII- favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000a).

Quando da necessidade de uma infra-estrutura maior, para atender à demanda ecoturística, ela deverá ser alocada sempre no entorno dos parques, evitando a deprecação e um maior impacto antrópico nos mesmos. No intuito de atender a essa demanda turística crescente, é fundamental que os PARNAS disponham de uma estrutura mínima, que dê condições de aplicabilidade da educação ambiental, segurança, serviços de limpeza, alimentação, camping, etc. No entender de Kinker (2002), os objetivos principais do ecoturismo em UCs são, entre outros:

- O aumento da receita;
- A preservação dos recursos naturais; e
- A promoção do uso racional do patrimônio natural.

Como bem aponta Rocktaeschel (2006), os recursos humanos e financeiros para a gestão das UCs são precários, devido à pressão pelo uso das áreas específicas de acesso ao visitante, “no sentido de dotar essas áreas de condições de infra-estrutura adequadas, capazes de atender aos anseios da população”. É importante lembrar que a escassez de pessoal e de recursos financeiros impede que os parques cumpram plenamente sua missão, conforme preceituada pelo próprio SNUC. Eles sofrem, por parte da sociedade, pressão quanto ao sentido do “*uso público*”, voltado ao lazer e à recreação. Não existe, em grande parte deles, um programa efetivo de estratégias de captação de recursos para sua viabilização econômica.

Em seu artigo 36, o SNUC dispõe sobre os processos de licenciamento ambiental para empreendimentos que causem ou possam causar significativos impactos ambientais negativos, bem como direciona a implantação e manutenção das unidades de conservação, imputando ao empreendedor a obrigatoriedade de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral; e no § 3º explicita que

[...] quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo (BRASIL, 2000a).

Horowitz (2000, p. 145) discorda da eficácia do SNUC quando afirma que

[...] a necessidade de estender as ações conservacionistas para além dos limites territoriais decretados representam um apreço às unidades de conservação e aborda a descentralização do manejo e gerenciamento como a proposição mais significativa para a política de gestão das unidades de conservação.

Uma das alternativas para a administração de unidades de conservação se baseia no conhecimento do valor econômico das mesmas, por meio de métodos de valoração ambiental dos recursos delas e, ou, nelas originários. Esse conhecimento e posterior aplicação redundariam em um aumento da arrecadação monetária para a unidade em questão, possibilitando a melhoria na qualidade ambiental, geração de renda e empregabilidade de mão-de-obra qualificada, tanto para a unidade em si, quanto para as comunidades de entorno. Essa é a percepção de Braga et al. (2008).

Para se ter uma melhor percepção do intuito deste trabalho, faz-se necessário um entendimento acerca das conceituações referentes à unidade de conservação. Conforme o IBAMA (2008), unidade de conservação é

[...] toda porção do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituídas pelo poder público, com objetivos definidos e sob regimes especiais de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção.

O art. 2º, item I, do SNUC conceitua unidade de conservação como

[...] o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (IBAMA, 2008).

Explicitando melhor, é toda área protegida que possui regras próprias de uso e manejo, objetivado a proteção de espécies da fauna e flora, tradições culturais, belezas cênicas e de dados científicos, dependendo de sua classificação. Elas são organizadas em dois grupos de manejo – uma, de Proteção Integral outra, de Uso Sustentável –, atendendo, primeiramente, a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam. Unidades de Proteção Integral, conforme o art. 2º, inc. VI, da Lei nº 9.985/00, são áreas onde a “manutenção dos ecossistemas estão livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (BRASIL, 2000a). Para um melhor entendimento desta categoria, observar o Quadro 2, a seguir:

Quadro 2. Especificações das Unidades de Proteção Integral (continua)

Unidades de Proteção Integral		
Categoria	Objetivos / Domínio	Características
Estação Ecológica	<p>Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.</p> <p>É de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.</p>	<p>É proibida a visitação pública, exceto quando o objetivo for educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo.</p> <p>A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável e está sujeita às condições e restrições estabelecidas.</p>
Reserva Biológica	<p>A preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seu ecossistema.</p> <p>É de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.</p>	<p>A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas.</p>

<p>Parque Nacional/ Estadual</p>	<p>A preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.</p> <p>É permitida a visitação pública; a pesquisa científica depende de autorização prévia.</p> <p>É de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas</p>	<p>A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração.</p> <p>A pesquisa científica depende de autorização prévia e está sujeita às condições e restrições.</p>
<p>Monumento Natural</p>	<p>Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Pode ser constituído por áreas particulares, desde que sejam compatíveis os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.</p>	<p>A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.</p>
<p>Refúgio da Vida Silvestre</p>	<p>Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.</p> <p>Pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.</p>	<p>A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.</p> <p>A pesquisa científica depende de autorização prévia e está sujeita às condições e restrições estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.</p>

As Unidades de Uso Sustentável fazem uso combinado da conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos, mas de forma planejada, objetivando o desenvolvimento sustentável. Fazem parte desta categoria: Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Como bem ressalta Vallejo ([2010?]), percebe-se que na questão ambiental brasileira, historicamente, sempre houve um grande hiato entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico e as políticas de proteção ambiental, contribuindo para um enorme grau de deteriorização dos ecossistemas.

Amaral et al. (2002), citando Neder (1997), no tocante à política pública brasileira em relação ao meio ambiente, quando este último afirma que antes de 1981, predominava no Brasil, de um lado um tratamento geopolítico de administração setorial dos recursos naturais (florestas, pesca, terras e águas), e doutro lado o conservacionismo/preservacionismo de caráter biocêntrico (patrimônio natural em áreas protegidas). Esse tratamento diferenciado é denominado por Neder (1997) como forma de regulação pública ambiental desenvolvimentista.

Tal modelo político teve várias tentativas de reformulação, iniciando nos anos de 1980, com a legislação em torno da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. A crise desse Estado desenvolvimentista trouxe prejuízos aos esforços de abertura de agências governamentais relativas ao meio ambiente após a PNMA, durante a década de 1980; ela praticamente inviabilizou a realização de um novo arranjo político-institucional (por causa da manipulação da receita orçamentária e na descentralização tributária após 1988), dificultando o funcionamento de tais agências. Rocktaeschel (2006, p. 81) coloca muito bem em seu livro “Terceirização em áreas protegidas” que

[...] a proposta de terceirização de atividades e de serviços em UCs objetiva atualizar os padrões de uso dessas unidades, de forma a viabilizar o cumprimento das suas finalidades básicas de proteção dos ecossistemas naturais, buscando intensificar o aproveitamento do patrimônio natural e cultural do país.

Ressalta-se, aqui, que a terceirização não é devida, no caso dos PARNAS, apenas aos serviços turísticos, mas, também, no concernente ao pessoal administrativo, visto a demanda deles nos parques nacionais brasileiros, sendo “uma opção para cobrir o déficit de pessoal e de recursos”. Essa percepção “parte da premissa de que, sem abrir mão da administração, do gerenciamento, da jurisdição e da responsabilidade civil sobre as UCs, o governo deve promover, por meio de concessões outras formas de terceirização administrativa” (ROCKTAESCHEL, 2006, p. 77) a melhoria da prestação de serviços administrativos referentes aos PARNAS, já que a quantidade de funcionários efetivos disponíveis nestas unidades é baixa. Porém, em alguns parques, essa relação de funcionários efetivos/terceirizados é até superior, como é o caso das

Regiões Sudeste, Sul e Nordeste: 187/366; 44/149 e 74/127, respectivamente. Nas regiões Centro-Oeste e Norte essa relação cai drasticamente: 74/111 e 45/41, respectivamente. Nestas duas últimas regiões, percebe-se um descaso em relação ao apoio dado pela parte governamental.

De acordo com o que afirmam Gorini, Mendes e Carvalho (2006), as unidades de conservação são, por tradição, financiadas por meio de recursos públicos; um exemplo disso, conforme a autora, é o Sistema de Parques Nacionais Americano, que apresenta um déficit anual em torno de US\$ 650 milhões – acumulado desde 1916 –, apesar do número crescente de visitantes. Nos últimos trinta anos o número de visitantes por ano em cerca de 378 parques americanos dobrou de 133 milhões para 269 milhões. Deve-se levar em consideração que o turismo feito pelos americanos nos parques nacionais americanos é um ‘*turismo patriótico*’, diferentemente do realizado nos parques nacionais brasileiros.

Terborgh et al. (2002 apud GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006, p. 171) ainda afirmam que existem quatro formas básicas para financiamento de áreas protegidas:

- (a) alocações anuais do orçamento do governo;
- (b) taxas pagas por usuários e taxas ambientais destinadas aos parques e à conservação da natureza;
- (c) concessões e impostos pagos por operadores de negócios que atuam dentro dessas áreas, por meio de albergues para visitantes, lojas e operadores de turismo, entre outras atividades; e
- (d) verbas e doações de indivíduos, corporações, fundações, ONGs e agências internacionais de doação, em geral com a criação de fundos especiais.

Existem outras opções de financiamento às UCs. No caso brasileiro, o SNUC e as leis sobre recursos hídricos prevêm recursos para as UCs, de acordo com a cobertura de suas bacias hidrológicas, como já é feito na Costa Rica e Colômbia. Entretanto, mesmo constando no art. 47 da Lei 9.985/00, a cobrança efetiva pelo uso da água ainda é inexistente, destacando-se os casos dos Parques ‘Nacional de Brasília’, que fornece 80% da água potável consumida no Plano Piloto, e ‘da Tijuca’, que abastece aproximadamente 35 mil pessoas que vivem nos bairros mais elevados da capital carioca (DOUROJEANNI; PÁDUA, 2007).

Os diversos ecossistemas – e dentro destes os PARNAS – oferecem ao homem uma gama de produtos e serviços ambientais, que aqui merecem uma distinção:

- **Produtos ambientais:** aqueles produtos oferecidos pelos ecossistemas, utilizados pelo homem para consumo ou para serem comercializados (madeira, frutos, peles, plantas medicinais, etc.). São a base de sustentação e fonte de renda importante para a Sociedade;
- **Serviços ambientais:** são serviços úteis oferecidos pelos ecossistemas para o homem, como a produção de oxigênio e seqüestro de carbono, belezas cênicas, conservação da biodiversidade, proteção de solos e regulação das funções hídricas.

No entender de Espinoza, Gatica e Smyle (1999 apud WUNDER, 2009, p. 24), o pagamento por serviços ambientais, constitui uma das medidas mais acertadas a serem adotadas e aplicadas pelos países da América Latina e Caribe, “como forma de mitigar, controlar e reverter os acelerados processos de deterioração do meio ambiente [...]”.

A literatura científica, referindo-se aos benefícios obtidos pelo homem através dos ecossistemas, leva em consideração a existência de duas correntes no estudo sobre Pagamento por Serviços Ambientais – PSA –. Uma delas adota o termo “serviço ecossistêmico”, abrangendo as condições e os processos pelos quais os ecossistemas sustentam a vida humana (WUNDER, 2009). Esses processos são amplos e não constituem o tema central deste trabalho, não sendo, por isso, discutidos em profundidade aqui. Este mesmo autor afirma que os esquemas de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA – atualmente e na maioria das vezes, se encaixam em uma ou mais das seguintes categorias:

1. **Captura e retenção de carbono:** captura de carbono por vegetação em crescimento, ou a condição de retenção de carbono no solo e na vegetação.
Benefício pelo qual se paga: efeito potencial de mitigação das mudanças climáticas causadas por emissões antropogênicas.
2. **Biodiversidade:** regulação e estrutura do ecossistema, diversidade genética e de espécies.
Benefícios pelos quais se paga: valor de opção (uso futuro) e existência (conhecimento da existência e importância).
3. **Proteção hídrica:** purificação da água, regulação de fluxo e sedimentação.
Benefícios pelos quais se paga: qualidade e quantidade de água.
4. **Beleza cênica:** paisagens naturais e, em alguns casos, culturais.
5. **Benefício pelo qual se paga:** recreação e opções para turismo.

Por isso, outra ‘função’ dos PARNAS é sua utilização como provedor de serviços ambientais que, neste caso, podem ser a proteção de nascentes d’água e ‘berçário’ de sementes de diversas espécies, entre outras. Esta função está intimamente

relacionada à Economia Ambiental. Existem diversas formas de se efetuar e cobrar pelo pagamento por serviços ambientais:

- ICMS ecológico;
- Compensação ambiental;
- Empreendimentos em UCs;
- Cobrança pelo uso e descarte da água;
- Uso de royalties provenientes de recursos naturais e serviços;
- Concessões florestais e taxa de reposição florestal;
- Isenção fiscal para RPPNs;
- Servidão florestal: o proprietário de uma propriedade com área de Reserva Legal – RL – inferior à exigência legal recompensa, via mercado, outro proprietário de propriedade com RL maior que a exigência legal;
- Créditos por Reduções Certificadas de Emissões de Gases de Efeito Estufa: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo;
- Programa de Áreas Protegidas na Amazônia – ARPA;
- Associação de Produtores e Compradores de produtos florestais certificados;
- Outras ações do setor privado - IR ecológico.

O potencial de uso de um determinado recurso natural é uma função de suas respectivas características intrínsecas. Sua acessibilidade é função de sua demanda, tecnologia e investimentos necessários para sua exploração. As soluções ideais para a Economia Ambiental seriam aquelas que, de alguma forma, criassem condições para o livre funcionamento dos mecanismos de mercado, diretamente, eliminando o caráter coletivo de tais bens e serviços ambientais, ou indiretamente, por meio da valoração econômica deles (NOVION; VALLE, 2009).

A partir do entendimento de que os mecanismos de mercado falham na valoração direta de bens públicos não transacionáveis em mercados – p.ex. recursos naturais e serviços ambientais – a Economia Ambiental introduz o conceito de “disposição a pagar”, à medida que a escassez ambiental aumenta; ela parte da suposição de que toda externalidade, toda contribuição de um recurso natural ou de um serviço ambiental é passível de receber uma valoração monetária pelo mercado (NOVION; VALLE, 2009).

Mattos, Romeiro e Hercowitz (2009, p. 47), afirmam que “[...] dentro dos pressupostos da Economia Ecológica, uma política de serviços ambientais não obrigatoriamente pressupõe uma política de pagamentos de serviços ambientais”. Eles citam dois exemplos brasileiros usados para demonstrar essa distinção: um deles é o ICMS Ecológico e o outro é o SNUC; e eles muitas vezes se articulam.

O ICMS Ecológico é um instrumento econômico que garante a prestação de serviços ambientais sem a necessidade de uma contrapartida financeira pra a pessoa física. Ele permite aos municípios receberem parte de recursos financeiros arrecadados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –, em reconhecimento pela prestação de um determinado serviço ambiental à sociedade (criação e manutenção de UCs). Sua perspectiva mais interessante é que ele não apresenta uma tributação ambiental extra, mas a redistribuição dos recursos financeiros já arrecadados pelo ICMS já existente, partindo de critérios ambientais.

Algumas formas de financiamento estão atreladas às metodologias de gestão das respectivas UCs ou a ferramentas utilizadas nestas metodologias. A seguir, serão explicitadas as principais, usadas no Brasil. Contudo, cabe ressaltar que estas não serão utilizadas no todo, no presente trabalho, pelas razões constantes no final da apresentação destas metodologias. Para iniciar, cabem duas indagações que serão discutidas a seguir:

5.4. Principais metodologias de administração usada nos PARNAS e por que não se usou dessas metodologias neste trabalho

Ao se responder, far-se-á um breve relato das metodologias analisadas e não usadas no presente trabalho. Para a efetividade de gestão das unidades de conservação – sem distinção de seu tipo – utiliza-se de várias metodologias, entre as quais o **Método RAPPAM**, desenvolvido pelo WWF-Brasil em conjunto com o ICMBio; o **ARPA**, um programa do Governo Federal, direcionado para o bioma Amazônia; o **Tracking Tool – TT**, proposto pela Iniciativa Florestal (formada pela Rede WWF e Banco Mundial; **Parkswatch**, criado em 1999, pelo Centro de Conservação Tropical da Universidade de Duke (EUA).

5.4.1- Método RAPPAM

Conforme histórico constante em IBAMA (2007), a Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), da União Mundial para a Natureza (IUCN), estabeleceu, em 1995, um grupo de trabalho destinado a analisar a efetividade de gestão de áreas protegidas. Este grupo, tomando como base o ciclo interativo de gestão e avaliação – apresentado na Figura 1 (HOCKINGS et al., 2006) – desenvolveu um quadro referencial, base para a estruturação de diferentes ferramentas e métodos de avaliação.

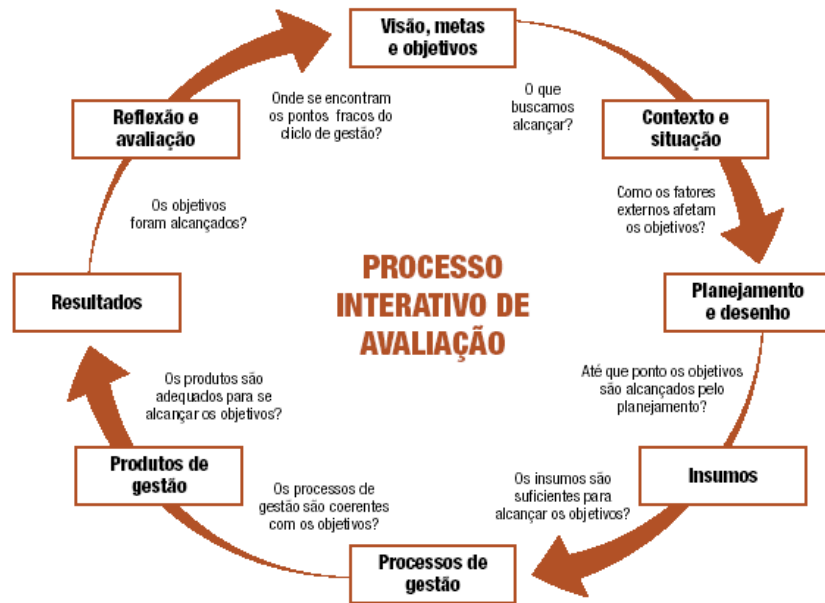


Figura 1. Ciclo de gestão e avaliação proposto pela CMAP, da IUCN.
Fonte: Hockings et al. (2006)

Conforme esse referencial e ciclo, a avaliação da gestão tem início pela análise do contexto em que as áreas protegidas se inserem, levando-se em consideração as informações sobre importância biológica e sócio-econômica, pressões e ameaças que afetam essas áreas bem como o nível de vulnerabilidade existente. Tais informações são importantes porque quando se trabalha com uma visão sistêmica do processo, não se pode renegar a influência do ambiente sobre tais unidades de conservação.

Ressalta-se que outros elementos do ciclo dizem respeito a planejamento, insumos, processos, produtos e resultados alcançados em relação aos objetivos das referidas unidades. Os alicerces da avaliação são a visão e os objetivos das UCs, pois a partir deles é que se organiza toda a gestão. Leva-se em consideração, também, uma reflexão sobre as fragilidades e potencialidades (lembrando a Matriz SWOT) de cada elemento de avaliação, que servirá de base para o planejamento das estratégias objetivando a melhora da gestão.

Entre os anos de 1999 e 2002, o WWF construiu o Método para Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação (em inglês *'Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management'* – RAPPAM), tendo por finalidade o fornecimento de ferramentas para o desenvolvimento de políticas adequadas à proteção de sistemas naturais e à formação de uma rede viável de áreas protegidas.

A estruturação do questionário de avaliação do Método RAPPAM se baseia em três áreas constantes do ciclo de gestão e avaliação: contexto, efetividade de gestão e análise do sistema de UC. Cada uma destas áreas constituintes do questionário reúne questões que são agrupadas em módulos que são, por sua vez, agrupados em elementos de análise. Segue uma breve explicação dos elementos constantes de cada uma das áreas.

- **Contexto:** compreende a análise de pressões, ameaças, vulnerabilidade e o cenário de importância biológica e sócio-econômica das unidades trabalhadas. Com mais aprofundamento, tem-se:
 - Pressões: são consideradas as formas como os impactos vêm ocorrendo nos últimos cinco anos;
 - Ameaças: qual o impacto potencial nas unidades nos próximos cinco anos, baseando-se nos impactos anteriores.
 - Vulnerabilidade: incorpora a dificuldade de monitoramento das atividades ilegais; aplicabilidade da legislação; ocorrência de omissões, suborno e corrupção; instabilidade política; conflitos entre práticas, crenças e usos tradicionais e a conservação da natureza; acesso fácil para atividades ilegais; pressão sobre o gerente para exploração indevida de recursos, entre outros.
 - A importância biológica é avaliada pela riqueza de espécies raras, ameaçadas ou em perigo de extinção; biodiversidade e diversidade ecossistêmica; representatividade no sistema de unidades de conservação; capacidade da área para sustentação de populações mínimas viáveis das chamadas espécies-chave; equilíbrio entre diversidade estrutura e histórico de interferência na área; entre outros.
 - Importância sócio-econômica: leva em consideração a função da UC como fonte geradora de empregos para as comunidades limítrofes; grau de dependência dessas comunidades por recursos naturais necessários à sua subsistência; oportunidades de desenvolvimento por meio do uso sustentável dos recursos naturais existentes nestas unidades; significado espiritual e religioso da área; etc.

- **Efetividade de gestão:** é analisada por meio dos elementos de planejamento, insumos, processos e resultados, organizados em diferentes módulos ou temas.
 - Planejamento: refere-se aos módulos de objetivos das UCs; amparo legal; desenho e planejamento das mesmas.
 - Insumos: nesse item são avaliados os recursos humanos; meios de comunicação e informação; infra-estrutura e os recursos financeiros existentes.
 - Processos: levam em consideração o planejamento da gestão da área; os modelos existentes que são utilizados para a tomada de decisão; os mecanismos de avaliação e monitoramento; a pesquisa desenvolvida e a necessidade de manejo da área.

- **Resultados:** são os produtos e serviços específicos realizados pelos funcionários, voluntários, membros das comunidades e gestores da UC. São avaliadas as ações relativas ao planejamento da gestão; recuperação de áreas e ações mitigadoras; manejo de recursos naturais; controle de visitantes e turistas; implantação e manutenção de infra-estrutura; capacitação e desenvolvimento de recursos humanos; etc.
- **Sistema de unidades de conservação:** compreende a análise desse sistema por meio de três diferentes módulos: desenho e planejamento da área (verifica se os objetivos de conservação da biodiversidade e de aspectos de conservação da biodiversidade estão sendo atendidos); políticas de UC (envolvem o planejamento e as práticas de gerenciamento do sistema) e o ambiente político (avalia as políticas públicas relacionadas à conservação de recursos naturais).

A questão relacionada à não utilização total deste método de pesquisa para o desenvolvimento deste trabalho se dá em consonância da não abordagem dele em função da captação de receitas via concessão ou terceirização. Isso não quer dizer que dados constantes dessa metodologia não serão utilizados em determinados momentos do desenrolar deste trabalho.

5.4.2 - Programa 'ARPA'

De acordo com Lilian Hangae (2010), Coordenadora de Avaliação e Monitoria de UCs – CAMUC/ ICMBIO, o ARPA é uma ferramenta de avaliação da efetividade de gestão da unidade de conservação, abordando o contexto das UCs, planejamento, insumos disponíveis aos processos, e produtos e resultados alcançados. Ele foi aplicado entre 2005 e 2006; e agora em 2010 deve ser aplicado novamente em todas as UCs federais, objetivando trazer informações interessantes sobre os avanços nos últimos anos. Essa afirmação é amparada em Araújo, Marques e Cabral (2009, p. 3):

Em novembro de 2006, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) empreendeu uma iniciativa para desenvolver e testar um novo modelo de gestão para unidades de conservação, o Programa de Gestão por Resultados – PGR –. A base deste Programa foi o Modelo de Excelência em Gestão Pública, proposto pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, do Ministério de Planejamento. Essa iniciativa do ARPA teve o objetivo de implementar práticas de gestão que apoiassem a consolidação de unidades de conservação, com otimização dos investimentos financeiros, humanos e materiais, com foco nas ações e acompanhamento do desempenho e aprendizado continuado.

Enfatizando, o Programa ARPA tem como objetivo investir na criação, consolidação e sustentabilidade financeira de unidades de conservação na Amazônia brasileira, sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente. Sua execução técnico-operacional fica a cargo das instituições públicas responsáveis pela gestão de unidades de conservação, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO – e os órgãos estaduais de meio ambiente dos estados amazônicos, enquanto a execução financeira é realizada pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio –, OSCIP com a missão de aportar recursos estratégicos para a conservação da biodiversidade.

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA – foi criado em 2002, sendo um programa do Governo Federal que possui a meta de proteger 500 mil km² do bioma Amazônia, fazendo parte da política oficial brasileira para a conservação da biodiversidade. Tal iniciativa tem o propósito de fortalecer e ampliar a infra-estrutura das UCs, favorecendo seu pleno funcionamento, bem como o cumprimento de sua missão, que é a conservação da biodiversidade.

Para isso, ele é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e implementado pelo IBAMA em parceria com governos estaduais e municipais da Amazônia, que aderiram ao programa. Conta com recursos e gestão da União; do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio); do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF – Global Environment Facility); do Banco Mundial; do WWF – Brasil; da GTZ (agência de cooperação técnica da Alemanha) e também do KfW, banco alemão para o desenvolvimento. Ressalta-se que o Funbio é a instituição escolhida pelo governo brasileiro e pelos doadores para gerir os recursos do ARPA. Sendo assim, ele é responsável pela realização das atividades abaixo relacionadas:

- Aquisição e contratação de bens e serviços: todas as necessidades das UCs, incluindo desde materiais para trabalho de campo, como bússolas, até barcos, computadores, elaboração de planos de manejo, organização de expedições são feitas a partir do Funbio, que adquire e contrata bens e serviços.
- Capacitação e participação comunitária: engajar as comunidades do entorno das áreas protegidas em sua conservação é uma das ações fundamentais para a implementação efetiva de uma UC; para isso, o Programa prevê apoio a projetos de participação comunitária e o Funbio, juntamente com o IBAMA, é responsável pela coordenação destas ações.
- Sustentabilidade financeira de UCs: levantamentos irão identificar os instrumentos e estratégias jurídicas, de mercado e de gestão, que oportunizem a geração de renda para as UCs, tais como medidas compensatórias, estímulos

fiscais, pagamentos por serviços ambientais, entre outros. Estes mecanismos serão testados em projetos-piloto em UCs do ARPA.

- Fundo de Áreas Protegidas – FAP –: parte dos recursos doados para a execução do ARPA é destinada ao FAP, um fundo fiduciário gerido pelo Funbio cujos rendimentos serão revertidos em benefício das UCs ao final do programa, garantindo sua manutenção em longo prazo. Somado aos mecanismos de geração de renda para as UCs, o FAP deverá financiar a manutenção das unidades após a conclusão do programa, prevista para 2012.

Conforme consta no art. 8º, da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB –, um dos compromissos dos países signatários desta é “estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica” (BRASIL, 2000b, p. 11). Dessa forma, o ARPA atua para que o Brasil estruture seu sistema nacional de unidades de conservação, estimando que, para consolidar esta rede, sejam necessários investimentos de US\$ 390 milhões ao longo dos 10 anos, desde seu início, o que inclui recursos diretos na fase de implantação das áreas e fundos adicionais para a sua manutenção posterior.

Breve histórico

O WWF celebrou junto ao Banco Mundial, em 1998, uma aliança destinada a viabilizar a conservação e o manejo sustentado de florestas em todo o mundo. Dois anos depois, em 2000, o Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF) aprovou a proposta básica desse projeto. Mas seu impulso realmente foi maior somente a partir de 2002, com o apoio da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), das Nações Unidas. Esse apoio foi fruto da declaração de intenções que o WWF – Brasil, o Banco Mundial, o GEF e o governo brasileiro emitiram durante a Conferência Mundial de Johannesburgo, em 2002, quando as quatro entidades assumiram o compromisso de investir cada uma US\$ 70 milhões, em 10 anos, para a proteção da Amazônia (WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL – WWF-BRASIL, 2009).

Este compromisso foi iniciado em 2003, com a assinatura de um acordo entre o governo brasileiro, o Banco Mundial e o WWF – Brasil. Como base inicial da seleção das regiões a serem protegidas, houve um mapeamento realizado em 1999, durante um seminário em Macapá; neste seminário, 200 pesquisadores de toda a Amazônia discutiram e definiram as áreas prioritárias para conservação. Prevendo que suas metas seriam alcançadas ao longo de 10 anos, o ARPA as dividiu em 3 fases distintas e complementares de implantação, como demonstrado a seguir (WWF-BRASIL, 2009).

- **Primeira fase (2003-2006)**

Prevista para quatro anos, já teve alguns de seus objetivos cumpridos antes de findado o prazo. De acordo com reportagem exibida no sítio do ‘WWF-Brasil’ (2009), o Programa encerrou em julho sua primeira fase de execução, superando as metas estabelecidas para o período: foram criados 13,2 milhões de hectares de UC de proteção integral (61% acima da meta de 9 milhões de hectares) e 10,8 milhões de hectares (20% acima da meta de 9 milhões de hectares) de UCs de uso sustentável; consolidou 8,5 milhões de hectares de áreas de proteção integral (a meta eram 7 milhões) e criou o Fundo de Áreas Protegidas (FAP), que já capitalizou US\$ 25 milhões para apoiar unidades de conservação.

- **Segunda (2007-2009) e terceira fases (2010-2013)**

Nestas duas fases seguintes estão previstas a criação de outros 19,5 milhões de hectares de unidades de conservação de proteção integral e a consolidação das demais unidades já existentes, atingindo a meta de 50 milhões de hectares de áreas protegidas na Amazônia. Outra tarefa importante é a consolidação do Fundo de Áreas Protegidas, alcançando US\$240 milhões. Outras atividades de baixo impacto ambiental que também gerem renda para assegurar a sustentabilidade dessas unidades de conservação também serão estudadas e apoiadas.

Conforme informações disponibilizadas no sítio do WWF-Brasil (2009), o ARPA foi estruturado em cinco componentes, que orientarão a sua execução, a saber:

Componente 1: *Criação e Implementação de novas UCs*

Tanto de proteção integral quanto de uso sustentável, envolvendo a elaboração de bancos de informações biológicas, sociais e econômicas sobre a região; a preparação de estudos, consultas e propostas; ações como demarcação, regularização de terras, preparação de planos de manejo, construção de infra-estrutura, treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos.

Componente 2: *Consolidação de UCs de proteção integral existentes,*

principalmente da infra-estrutura nas UCs de proteção integral federais existentes antes de 2002 que fazem parte do ARPA, sendo necessárias a demarcação e a regularização das terras; a execução de atividades básicas de proteção; a preparação e implementação de planos de manejo; a participação comunitária e o cumprimento de programas de treinamento.

Componente 3: *Mecanismos de sustentabilidade das áreas protegidas*

Estabelecer o Fundo de Áreas Protegidas (FAP) para o financiamento em longo prazo da manutenção de UCs; desenvolver ações de baixo impacto ambiental que também gerem renda para essas unidades.

Componente 4: *Monitoramento e Avaliação da Biodiversidade em UCs*

Estabelecimento de um sistema de monitoramento ambiental para as UCs e seu entorno, que auxilie na correta e eficiente gestão das unidades. Para esse fim serão observadas variáveis biológicas e interferências sócio-econômicas sobre os ecossistemas, clima e hidrologia, como expansão urbana, construção de estradas, criação de pastagens outras atividades desenvolvidas dentro e ao redor das áreas protegidas.

Componente 5: *Coordenação e gerenciamento do programa*

Apoiar a criação e operacionalização das duas instâncias administrativas do ARPA: Unidade de Coordenação (MMA) e Gerência (Funbio). A Figura 2 apresenta a localização das UCs apoiadas pelo Programa ARPA.

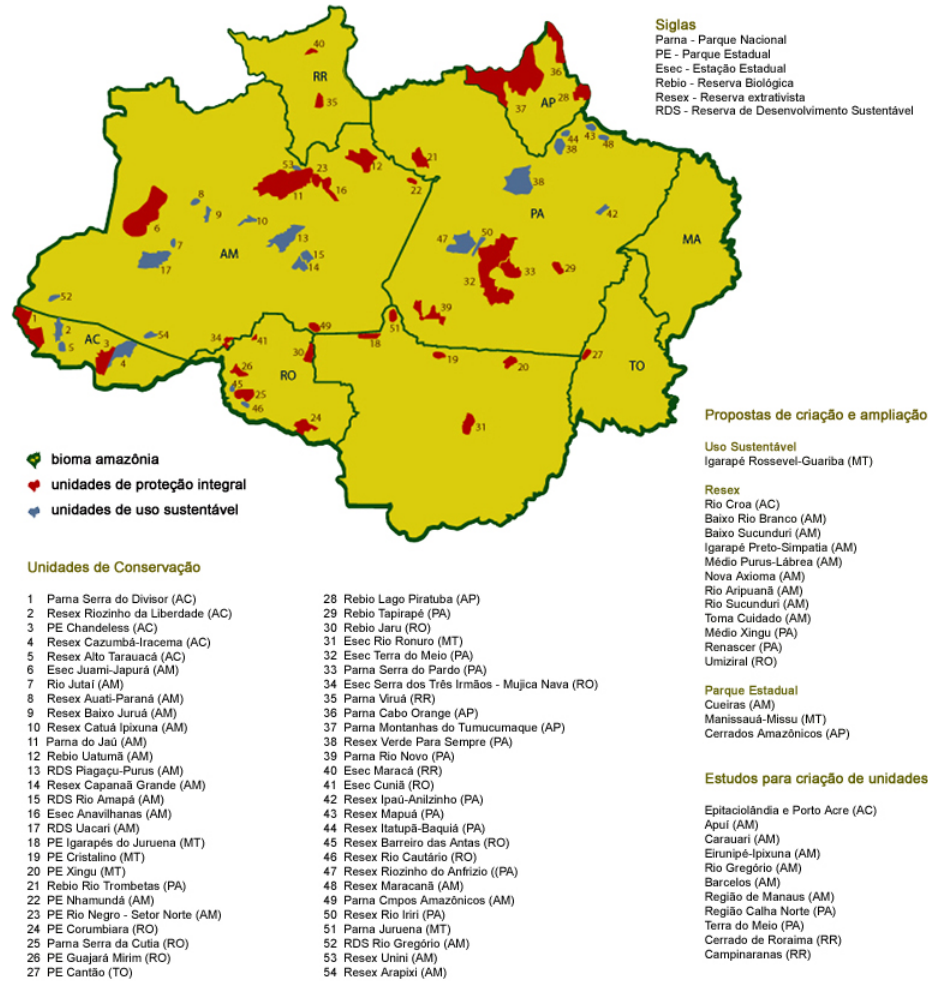


Figura 2. UCs apoiadas pelo Programa ARPA.
 Fonte: Brasil (2003).

Tanto quanto o Método RAPPAM, o Programa ARPA não será usado no todo para efetivação do presente trabalho; isso se dá porque abrange apenas a Amazônia Legal brasileira, como demonstrado na Figura 2, acima.

5.4.3- TRACKING TOOL

É uma ferramenta de *avaliação de efetividade de gestão em unidades de conservação* baseada no modelo desenvolvido pela Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) da UICN. Ela foi aplicada em mais de 400 áreas protegidas de 50 países da Europa, Ásia, África e América Latina, sendo recomendada pelos doadores do programa (GEF/Banco Mundial, KfW, WWF-Brasil), para aplicação em UCs apoiadas pelo ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia).

A Tracking Tool é iniciada com um entendimento do contexto dos valores e ameaças existentes em cada UC, avançando por meio do planejamento e da alocação de recursos. Como resultado das ações de gestão, eventualmente se produzem produtos e serviços, que resultam em impactos ou êxitos para as unidades avaliadas. Em 2005, 34 UCs na Amazônia brasileira foram avaliadas pela metodologia; no ano seguinte mais 17 unidades passaram pela avaliação. Os desembolsos de apoio desse programa são realizados com base nesta ferramenta e caso a UC apoiada não preencha os questionários, os recursos não são enviados (BRASIL, 2003).

5.4.4- PARKSWATCH

Foi criado em 1999, pelo Centro de Conservação Tropical da Universidade de Duke (EUA) e mantido no Brasil pela Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. A iniciativa Parkswatch tem por missão proteger a biodiversidade por meio do levantamento, análise e divulgação da informação do estado das unidades de conservação. Presente em sete países da América Latina (Brasil, Argentina, Bolívia, Guatemala, México, Venezuela e Peru), ele tem como intuito fazer a avaliação e monitoramento da efetividade de manejo das UCs. Os critérios usados para seleção das UCs são: as áreas prioritárias para conservação; as categorias de manejo mais restritivas e as que apresentam maiores oportunidades.

A metodologia está baseada em informações primárias colhidas no local, informações secundárias e no ponto de vista do próprio chefe da UC. Em relação ao levantamento de informações, é aplicado um questionário com base nos seguintes indicadores: sensibilidade, consolidação, pressão de uso e ameaças. Logo em seguida é feita a análise e tratamento das informações e a disponibilização das mesmas via diversos meios de mídia. No Brasil, já foram avaliadas nove UCs; entre elas os Parques Nacionais do Superagui (PR), Aparados da Serra/Serra Geral e Lagoa dos Peixes (RS), Restinga de Jurubatiba (RJ) (FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO DE PROTEÇÃO A NATUREZA – FBPN, 2009).

Essas metodologias não são usadas neste trabalho porque as mesmas atuam principalmente na melhoria da gestão dos PARNAS, sendo suas finalidades desde o “[...] fornecimento de ferramentas para o desenvolvimento de políticas adequadas à proteção de sistemas naturais e à formação de uma rede viável de áreas protegidas”, passando pela “[...] avaliação da efetividade de gestão da unidade de conservação,

abordando o contexto das UCs, planejamento, insumos disponíveis aos processos, e produtos e resultados alcançados” até “[...] a avaliação e monitoramento da efetividade de manejo das UCs” (FBPN, 2009). Nenhuma trata especificamente das concessões ou terceirizações de serviços turísticos nos PARNAS. Isso não quer dizer que elas não sejam de extrema importância; tanto são fundamentais que apoiariam enormemente quando da inserção de concessões ou terceirizações nos respectivos PARNAS onde são aplicadas.

6. MATERIAL E MÉTODOS

O objeto de estudo do presente trabalho foram os PARNAS brasileiros. Embora existam 67, três são “parques de papel” (Nascentes do Lago Jarí, Mapinguari e Rio Novo). Jamanxin, Abrolhos, Viruá e Anavilhanas, que até o presente não se manifestaram, não serão computados. Os parques criados recentemente na Bahia (Serra das Lontras, Alto Cariri e Boa Nova) não serão analisados neste trabalho, pois não foram pesquisados, restando então 57 PARNAS a serem analisados. Tanto a **Figura 3**, que mostra a localização dos PARNAS, quanto o **Quadro 3**, a seguir, relacionam os PARNAS, sua localização e área.

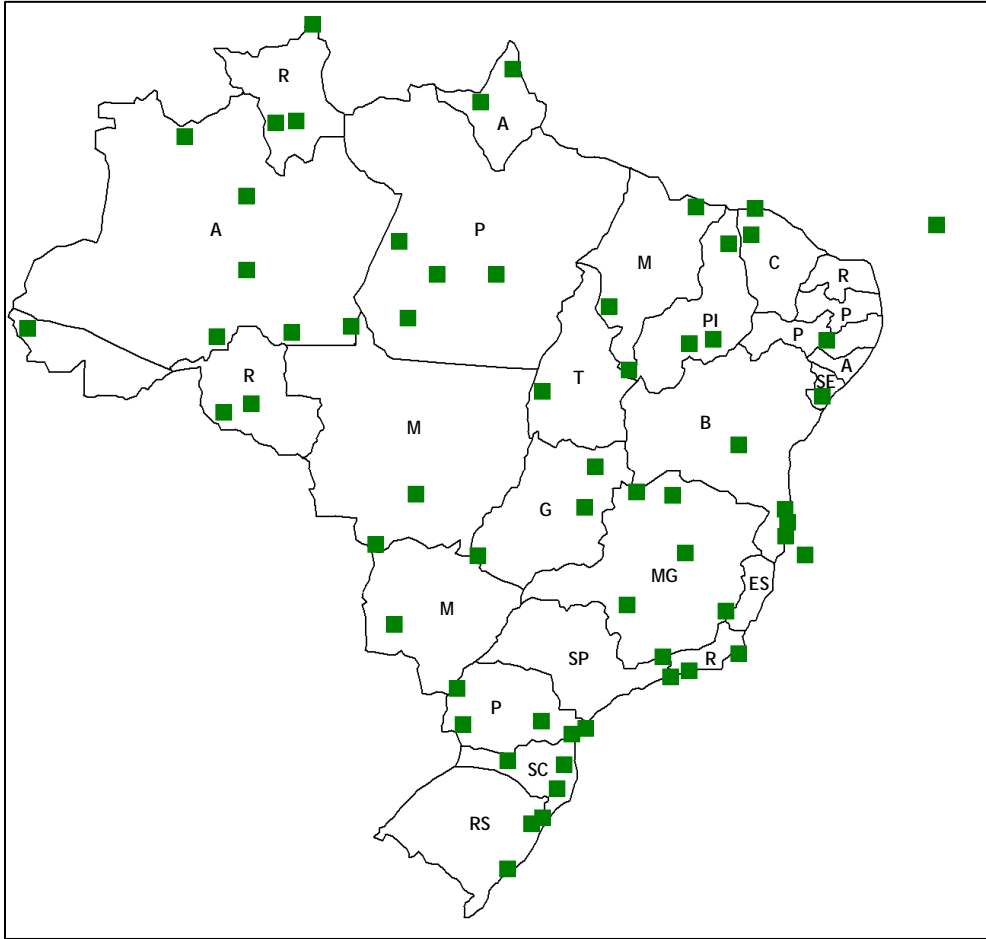


Figura 3 - Localização dos PARNAS
Fonte: Adaptado de Brasil (2008a).

Quadro 3 – PARNA, localização e área (em ha) * (continua)

PARNA	Localização	Área (em ha)
Lagoa do Peixe	RS	34.400 ⁽¹⁾
Aparados da Serra	RS/SC	10.250 ⁽¹⁾
Serra Geral	RS/SC	17.300 ⁽¹⁾
São Joaquim	SC	49.300 ^{(2) (4)}
Serra do Itajaí	SC	57.374 ⁽¹⁾
Araucárias	SC	12.841 ⁽¹⁾
Superagüi	PR	33.988 ⁽²⁾ 33.895 ⁽⁵⁾
Saint-Hilaire/Lange	PR	25.000 ⁽²⁾ 25.161 ⁽⁵⁾
Campos Gerais	PR	21.226,6 ⁽²⁾
Foz do Iguaçu	PR	185.262,500 ⁽¹⁾
Ilha Grande	PR/MS	78.875 ⁽¹⁾
Serra da Bocaina	SP/RJ	104.000 ⁽¹⁾
Serra dos Órgãos	RJ	10.653 ⁽¹⁾
Itatiaia	RJ/MG	30.000 ⁽²⁾
Tijuca	RJ	3.958,38 ⁽¹⁾
Restinga de Jurubatiba	RJ	14.860 ⁽¹⁾
Caparaó	MG/ES	26.000 ⁽¹⁾ 318.000 ⁽²⁾ 31.763 ⁽³⁾
Serra da Canastra	MG	197.787 ⁽¹⁾ 200.000 ⁽²⁾
Serra do Cipó	MG	33.000 ⁽²⁾ 33.800 ⁽⁵⁾
Sempre Vivas	MG	124.000 ⁽²⁾
Cavernas do Peruaçu	MG	56.800 ⁽¹⁾
Grande Sertão Veredas	MG	83.364 ⁽¹⁾ 147.307 ⁽²⁾
PARNA Mar. de Abrolhos **	BA	91.300 ⁽¹⁾
Descobrimento	BA	21.129 ⁽²⁾
Monte Pascoal	BA	22.500 ⁽²⁾
Pau Brasil	BA	11.538 ⁽²⁾
Chapada Diamantina	BA	152.000 ⁽²⁾
Serra de Itabaiana	SE	7.966 ⁽²⁾
Catimbau	PE	62.300 ⁽²⁾
PARNA Mar. de Fernando de Noronha **	PE	11.028,26 ⁽²⁾
Jericoacoara	CE	8.850 ⁽²⁾
Ubajara	CE	563 ⁽¹⁾
Sete Cidades	PI	6.221 ⁽²⁾ 7.700 ⁽⁴⁾
Serra da Capivara	PI	129.140 ⁽¹⁾
Serra das Confusões	PI	526.102 ⁽¹⁾ 502.411 ^{(2) (4)}
Lençóis Maranhenses	MA	155.000 ⁽¹⁾
Chapada das Mesas	MA	160.046 ⁽²⁾ 19.206 ⁽⁴⁾
Nascentes do Rio Parnaíba	PI/MA/TO	73.000 ⁽²⁾ 729.813,551 ⁽⁴⁾

Chapada dos Guimarães de Brasília	MT	33.000 ⁽²⁾
Chapada dos Veadeiros das Emas	GO	65.000 ⁽²⁾
Serra da Bodoquena	MS	100.000 ⁽¹⁾ 131.864 ⁽²⁾
Pantanal Matogrossense	MT	76.481 ⁽²⁾
Araguaia	TO	135.000 ⁽¹⁾ 562.321 ⁽²⁾ 460.000 ⁽⁴⁾
Pacaás Novos	RO	764.801,40 ⁽²⁾⁽⁴⁾
Serra da Cutia	RO	283.611 ⁽¹⁾
Campos Amazônicos	AM	873.570 ⁽²⁾
Serra do Divisor	AC	843.012,28 ⁽¹⁾
Jaú	AM	2.272.000 ⁽¹⁾
Pico da Neblina	AM	2.200.000 ⁽²⁾
Serra do Rio Pardo	PA	445.392 ⁽¹⁾
Serra da Mocidade	RR	350.960 ⁽²⁾
Monte Roraima	RR	116.000 ⁽¹⁾
Cabo Orange	AP	619.000 ⁽²⁾
Montanhas do Tumucumaque	AP/PA	3.846.429 ⁽²⁾
Amazônia	PA	1.161.496 ⁽²⁾
Juruena	MT	1.960.000 ⁽²⁾
Anavilhanas **	AM	350.018 ⁽¹⁾
Viruí **	RR	227.011 ⁽⁴⁾
Jamanxin **	PA	859.722 ⁽⁴⁾
Rio Novo **	PA	537.757 ⁽⁴⁾
Mapinguari **	AM	1.572.422 ⁽⁴⁾
Nascentes do Lago Jarí **	AM	812.141 ⁽⁴⁾
Total		24.404.927,73

* No presente trabalho será usada, prioritariamente, a área constante nos Planos de Manejo ou nos Decretos de criação dos respectivos PARNAS.

** PARNAS que não responderam ao questionário.

(1) Área informada no Plano de Manejo do PARNA.

(2) Área informada pelo Chefe da UC, 2009

(3) Área informada pelo MMA, através do Relatório Parametrizado, 2009.

(4) Área informada no Decreto de criação do PARNA.

(5) Área informada pelo IBAMA, por não existir Plano de Manejo.

A metodologia utilizada no presente trabalho, visando a avaliar a relação da concessão ou terceirização de serviços turísticos nos PARNAS e a captação de receitas se baseia na análise dos planos de manejo – quando existentes - remetidos pelos Chefes; nos questionários enviados aos Chefes dos PARNAS; em buscas via sítios do MMA, ICMBIO, IBAMA e dos PARNAS que dispunham desse serviço.

A metodologia de pesquisa utilizada foi pesquisa exploratória, pois tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas relacionadas ao problema pesquisado. A presente pesquisa não deixa de ser, também, descritiva, pois tem como objetivo principal a descrição das características de determinados

fenômenos. Uma das características deste tipo de pesquisa é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como por exemplo, o questionário e a observação sistemática. Outro destaque é que ela visa a descrever características de um processo na organização.

Vasquéz (2005) afirma que a metodologia, sendo parte da ciência, se ocupa dos procedimentos necessários para alcançar os objetivos do conhecimento científico. Dessa forma, o método científico constitui o itinerário mediante o qual se alcançam conhecimentos rigorosos, corretos e seguros. E complementa:

En líneas generales, el método de investigación científico es el iter procedimental a seguir para lograr o alcanzar el objetivo propuesto. Su punto de partida suele ser una teoría previa o un conjunto racional y sistemático de ideas sobre la realidad en cuestión, en otros términos, el cuerpo de conocimientos disponible, en cada momento del tiempo, que habitualmente constituye el origen de los problemas que formula y desarrolla el investigador (VASQUÉZ, 2005, p. IV).

Ele ainda cita Lakatos (1983) para embasar seu pensamento, afirmando que este postula o relativismo dos programas de investigação científica, ao considerar que estes não necessariamente tenham caráter científico *sine die*, podendo migrar de um estado progressivo a um degenerativo, ou vice-versa.

No tocante aos procedimentos teóricos, eles se basearam em pesquisa bibliográfica e exploratória, sendo elas, respectivamente, “[...] a que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos”, e “[...] aquela que busca levantar informações sobre um determinado objeto” (SEVERINO, 2007, p. 11).

As informações foram buscadas por meio de questionários semi-estruturados, enviados aos Chefes destes parques – por meio eletrônico –, sendo constituídos por 5 blocos temáticos, a saber: Identificação do PARNA/chefe; Questão fundiária; Funcionários e estrutura; Educação ambiental; Concessão/ terceirização; Receitas produzidas/solicitadas.

Solicitava-se, sempre que possível, que os próprios Chefes respondessem aos questionários; quando dessa impossibilidade, os mesmos eram respondidos pelos Analistas Ambientais dos respectivos PARNAS, com a anuência dos Chefes destas unidades. As respostas incompletas ou as perguntas não respondidas foram reenviadas para retificação ou complementação; nesses casos não houve demora em tais

processos; porém em alguns casos, como os respondentes não possuíam ou desconheciam os dados indagados, informaram que não poderiam respondê-los, com as devidas justificativas. Alguns Chefes demoraram para responder devido à dificuldade de contato ou mudança de chefia no PARNA. Juntamente com a solicitação de preenchimento do questionário, também era solicitado o plano de manejo daqueles que o possuíam.

Além das entrevistas, foi consultada a legislação pertinente ao meio ambiente e às concessões ou terceirizações, como a Constituição Federal de 1988; a Lei 9.985/00; o Decreto nº 4.340/02; Lei 8.666/93; Lei nº 8.987/95; Lei nº 9.074/95; Lei nº 9.941/97.

7. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No Brasil, hoje, os parques nacionais não recebem tantos visitantes quanto poderiam e, mesmo assim, essas visitas são concentradas em poucos parques. Ademais, dos 57 PARNAS respondentes, apenas 16 cobram pela visitação; 10 estão abertos à visitação, mas os visitantes são isentos do pagamento da entrada. O restante não está aberto à visitação. Conforme apresentação do ICMBIO (julho, 2008), sobre a situação de visitação nos parques nacionais, estimava-se que foram “*3,5 milhões de visitantes por ano, sendo cerca de 90% em dois Parques (Iguaçu e Tijuca)*”(sic) (BRASIL, 2008a).

Os parques nacionais brasileiros, primando pelos benefícios ambientais e turísticos advindos de sua existência, se atendessem à legislação pertinente, não permitiriam a presença humana em seus domínios, tais como: moradias, exploração de recursos naturais, residentes, etc.; não é o que se confirma, ao observar o Quadro 4, abaixo:

Quadro 4 – Presença humana dentro dos Parques Nacionais, por região *

REGIÃO	PARNAS com presença humana	Tipo	Quantidade
N	12 ⁽¹⁾	Moradores não tradicionais, grileiros, fazendeiros, garimpeiros, comerciantes, seringueiros, sobreposição a terras indígenas (T. I.)	Além de duas aldeias, cerca de 1.420 famílias de não-indígenas.
NE	11	Moradores tradicionais; invasores; agricultores; quilombolas; agricultores em comodato; temporários; pequenos fazendeiros	Cerca de 5.300 pessoas e em alguns PARNAS, a quantidade é indeterminada.
SE	11	Agricultores familiares; posseiros; condomínio residencial; mineradores; pequenos proprietários; veranistas de 2 ^a residência	Cerca de 190 famílias, além de mais ou menos 40 residências.
S	10	Pequenos proprietários e agricultores; posseiros; veranistas; pescadores; populações tradicionais	Alguns PARNAS não possuem dados da quantidade; outros informaram cerca de 1.200 pessoas.
C-O	03	Assentados da reforma agrária; posseiros, ruralistas; pecuaristas	Alguns PARNAS informaram a presença de duas famílias e outros não possuem estes dados.

* Baseado em dados fornecidos pelos chefes dos PARNAS, 2009.

⁽¹⁾ Computando 14 respondentes, dos 20 PARNAS existentes.

Note-se que, baseando-se nos 57 questionários respondidos pelos Chefes dos respectivos PARNAS, **47** deles (**82,45%**) informaram possuir presença humana instalada dentro dos limites dos PARNAS, sendo que as principais atividades são o garimpo, posse, pesca e assentamentos da reforma agrária, contrariando o art. 28, da Lei 9.985/00 – SNUC, o qual deixa explícito que

[...] são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais, porventura residentes

na área, as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais (BRASIL, 2000a).

Viveiros (2003), em seu artigo “42% dos parques nacionais estão fechados” alertava, desde aquela época, que

Por falta de infra-estrutura para receber os turistas, 22 dos 52 parques nacionais brasileiros (42,3% do total) não estão oficialmente abertos à visitação pública, o que, além de descumprir a lei federal do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), representa perdas em termos de turismo, de preservação e até de educação ambiental para o país.

Os números são do próprio IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que alega dificuldades de ordem financeira para cuidar adequadamente das unidades e diz estar buscando parcerias com a iniciativa privada para fazer funcionar os parques.

Fechados, eles não cumprem grande parte do papel para o qual foram criados: lazer contemplativo e qualificado, que sensibilize as pessoas para a necessidade de conservação da diversidade biológica desses locais. Pior. A inexistência da infra-estrutura de manutenção e fiscalização facilita usos inadequados das áreas e só reforça as pressões que elas já sofrem: invasões, moradias irregulares, atividades econômicas ilegais no seu interior e, conseqüentemente, degradação ambiental.

E ela continua:

Apesar dos benefícios ambientais e turísticos que trazem, os parques nacionais brasileiros são, via de regra, grandes foras-da-lei.

Não poderiam ter ocupação humana, mas, dos 39 cujos dados estão disponíveis na internet, 28 (ou 72%) apresentam algum tipo de presença humana irregular. Deveriam ter um plano de manejo, mas só 23 dos 52 (menos da metade) têm. Dos 44 que dizem se estão ou não com sua área regularizada, apenas 13 (29,5%) têm 100% da situação fundiária em dia.

O resultado dessa soma de ilegalidades: praticamente todos os parques enfrentam problemas como queimadas, caça predatória, garimpos clandestinos, extrativismo ilegal e tráfico de animais.

Ainda neste artigo, Marcos Niemeyer (à época chefe do Departamento de Projetos Especiais do EMBRATUR), mesmo não tendo uma estimativa financeira de quanto o Brasil deixava de ganhar com os parques que não recebem turistas, admitia o ‘prejuízo potencial’, já que o ecoturismo e o turismo de aventura são as grandes apostas do governo nesse setor. Cláudio Maretti, da Comissão Mundial de Áreas

Protegidas, ainda completa, informando que “como entre seus objetivos principais está à visitação, os parques têm grande potencial para funcionar como pólos regionais de desenvolvimento sustentado” (VIVEIROS, 2003).

Para que tal exploração se concretize, sugere-se o fomento à concessão ou terceirização dos serviços turísticos nos PARNAS que se encontrem aptos a isso – e, no caso dos ainda não aptos, que se acelere sua regularização, conforme legislação específica. Alguns deles – muito poucos na verdade – já possuem tal infra-estrutura, como se pode visualizar no quadro abaixo:

QUADRO 5 – Parques possuidores de infraestrutura para atividade turística*

UC	Tipo de infra-estrutura				Obs.
	Alimentação	Hospedagem	Transporte	Outros **	
Fernando de Noronha	X			X	
Serra da Capivara	X			X	
Brasília	X				
Foz do Iguaçu	X	X	X	X	
Ubajara	X				
Serra do Cipó			X		
Serra dos Órgãos	X			X	
Tijuca	X		X		
Aparados da Serra – Serra Geral	X				Sem concessionária
Itatiaia		X			

* Conforme informações prestadas pelos chefes dos respectivos PARNAS;

** Incluem um dos elementos: esportes; loja de souvenirs; guiamento.

Como se pode perceber, alguns PARNAS já possuem infra-estrutura destinada à atividade turística, porém nem todos estão abertos à visitação. Isso pode ter relação com a não constituição ou implementação dos planos de manejo – inexistente em grande parte deles –, bem como com a não existência de Conselhos Consultivos ou Gestores nessas unidades, o que seria recomendável, de acordo com o art. 29, da Lei 9.985/00, que afirma que cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo.

O banco de dados referentes aos meios de contato com os chefes ou PARNAS se encontrava desatualizado, seja no sítio do ICMBIO ou do IBAMA e até mesmo no do Ministério do Meio Ambiente – MMA –. Muitos chefes de parques somente foram contatados por meio de seu e-mail pessoal, visto que parte deles não possui e-mail institucional (seunome@icmbio.gov.br), e até mesmo em seus celulares. Recorreu-se até à EMBRAPA, Prefeituras e às Secretarias de Turismo ou de Meio Ambiente de alguns municípios, na busca de contatos com os parques lindeiros aos mesmos, visto a inexistência de uma forma de contato confiável (telefônico, eletrônico outros) nos sítios citados acima. Em alguns casos os Chefes já não eram os mesmos em pouco espaço de tempo: a rotatividade, principalmente na Região Norte, é alta.

Ao se tratar da relação entre concessão ou terceirização e a regularização fundiária, entende-se que um dos requisitos básicos para a primeira é que a situação fundiária esteja plenamente resolvida, pois a implantação de um parque nacional somente poderá ocorrer em área de domínio e propriedade da unidade e a unidade deverá estar com sua situação fundiária regularizada. Tal compreensão encontra embasamento no art. 4º, inc. I, II e III, da Lei nº 11.952/09:

Art. 4º. Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1º As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei (BRASIL, 2009a).

No plano de manejo do PARNA Jaú (FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA, 1998, p. 9), no tópico de “Informações Gerais”, item 6, referente à regularização fundiária, encontra-se mais outra informação a este respeito:

Na legislação brasileira, parques nacionais são definidos como áreas protegidas de domínio público, ou seja, são UCs cuja posse e domínio da terra devem obrigatoriamente constar como patrimônio da União, não podendo pertencer a particulares. Por conseguinte, as terras existentes dentro do Parque Nacional do Jaú devem estar sob o domínio da União.

E continua:

Assim, com a criação de uma UC, seja pela garantia constitucional do direito de propriedade (art. 5º, XXII, da Constituição Federal), seja pela presunção de domínio exercido pelo seu detentor, a posse (art. 527 do Código Civil Brasileiro), a forma legal para aquisição das terras, deverá ocorrer pelo procedimento expropriatório mediante prévia e justa indenização em dinheiro, conforme estabelece o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal¹, em que a desapropriação² dar-se-á por utilidade pública (Decreto-Lei no 3.365/41, art. 5º, letra K).

A Procuradora-Geral da República em exercício, Sandra Cureau, em 2010, entendia que, em se tratando do dispositivo que permite aos proprietários rurais a desoneração do dever de manter em sua propriedade reservas florestais legais, *mediante doação de área localizada no interior de unidade de conservação*, o mecanismo não gera qualquer benefício ambiental, pois trata de possibilidade criada apenas para tentar resolver a inadmissível incapacidade administrativa de fazer a regularização fundiária das unidades de conservação, requisito fundamental para que esses espaços territoriais especialmente protegidos tenham a eficácia necessária.

O art. 11, parágrafo 1º, da Lei 9.985/00, deixa claro que o “parque nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei” (BRASIL, 2000a). A partir deste pressuposto, demonstrar-se-ão os dados, a seguir, baseando-se nas respostas fornecidas pelos respectivos chefes dos PARNAS.

¹ Art. 5o, XXIV: "a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano".

² Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória de bens particulares (ou públicos de entidades de grau inferior) para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização.

Dos 57 PARNAS respondentes, 25 (43,86%) não possuem planos de manejo. Dos que o possuem, 22 (68,75%) estão incompletos. O Cadastro Nacional de UCs (Relatório Parametrizado) do Ministério do Meio Ambiente está desatualizado, não possuindo os dados principais de cada UC. Os dados existentes são poucos e, baseando-se nas respostas dos chefes, se encontram defasados. A questão de atualização ou mesmo existência dos referidos planos de manejo – bem como os Conselhos Consultivos e ou Gestores e a relação área do PARNA/funcionário efetivo, são expostos a seguir:

Região Norte: 14 PARNAS respondentes, com área total de 14.479.035,152 ha, 46 funcionários efetivos, 48 temporários ou terceirizados; 06 PARNAS possuem planos de manejo, sendo um de 1979, um de 1998, um sem data, dois de 2000 e um de 2006; dos respondentes, 05 possuem Conselhos Gestores/Consultivos e destes um não é ativo. Ao se fazer a divisão da área total do PARNA por funcionário efetivo, tem-se 1 / 314.761,63 ha.

Região Nordeste: 15 PARNAS respondentes, com área total de 1.353.114,26 ha, 76 funcionários efetivos e 127 funcionários temporários e, ou, terceirizados; 09 PARNAS possuem planos de manejo, sendo dois de 1979, um de 1990, um de 1994, dois de 2002 e um de 2003 e um de 2009. Quanto aos Conselhos, seis possuem Conselhos ativos. A relação de funcionários efetivos por área dos parques é de 1 / 17.804,131 ha.

Região Sudeste: 11 PARNAS, com uma área de 746.620 ha, 199 funcionários efetivos e 439 temporários ou terceirizados. Deles, apenas dois não possuem planos de manejo, e dos que possuem, um é de 1981, um de 1982 e dois de 2002; os outros planos são: dois de 2005 e três de 2008. Em relação aos Conselhos, sete os possuem ativos, dois não possuem e dois são inativos. A relação de funcionários efetivos por área dos parques é de 1 / 3. 751,86 ha.

Região Sul: 11 PARNAS respondentes, com área total de 525.877,5 ha, possuindo 42 funcionários efetivos e 145 funcionários temporários e, ou, terceirizados. Destes PARNAS, cinco não possuem planos de manejo e dos que o possuem, um é de 2000, um de 2002, dois são de 2004 e dois são de 2008. Destes parques, cinco possuem Conselhos ativos, quatro não o possuem e no restante eles não são ativos. A relação de funcionários efetivos por área dos parques é de 1 / 12.529,89 ha.

Região Centro-Oeste: 06 PARNAS respondentes com área total de 482.460 ha, com 74 funcionários efetivos e 111 temporários e, ou, terceirizados. Três deles possuem

planos de manejo, sendo um de 1998, um de 2004 e um de 2005. Um deles não possui Conselho e dos restantes, dois não são ativos. A relação de funcionários efetivos por área dos parques é de 1 / 6.519,73 ha.

Dos PARNAS respondentes, um foi criado há mais de 48 anos, e seu plano de manejo há 30 anos atrás, contrariando o § 3º da Lei 9.985/00 que prevê que “o Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação” (BRASIL, 2000a). Neste caso específico, o PARNA foi criado e 17 anos depois elaborou-se um plano de manejo e até o presente ele não foi retificado. Como se pretende que haja o interesse de concessionárias ou mesmo que o turismo seja ampliado ou incentivado numa UC que não se atualiza? Essa dúvida é embasada no art.28 da Lei nº 9.985/00, em seu parágrafo único, que explicita:

Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais (BRASIL, 2000a).

A Lei 9.985/00, em seu art. 4º, instrui que aquele tem como objetivos, entre outros

- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- ...
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000a).

O art. 51 da Lei 9.985/00 é categórico ao afirmar que o Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País

(BRASIL, 2008b). Esse é o chamado Relatório Parametrizado (um documento no qual constam todos os dados relacionados aos parques nacionais brasileiros) e que está defasado e incompleto, conforme o Quadro 6, por região:

QUADRO 6 - Relação de PARNAS por Região X Relatório Parametrizado

REGIÃO	Quantidade de PARNAS	Relatório Parametrizado COMPLETOS	Relatório Parametrizado INCOMPLETOS	Relatório Parametrizado SEM DADOS
N	20	01	04	15
NE	16	01	01	14
SE	11	02	05	04
S	11	01	03	07
C-O	06	01	02	03
TOTAL	64*	06	15	43
Percentual	100%	9,38%	23,44%	67,18%

Fonte: Brasil (2009b).

* Trabalhou-se com 64 PARNAS, pois era a quantidade constante no sítio do MMA à época da coleta de dados, 2009.

Para que se tenha desenvolvimento é importante a observação das mudanças sócio-ambientais e o respeito às necessidades do ambiente em se manter atrativo à sociedade, que somente aprenderá a protegê-lo se puder ter um contato mais “íntimo” com essa natureza contida nos Parques. Essa mesma proteção será conseguida com a Educação Ambiental não-formal, por meio da qual as ações e práticas educativas são voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente e com mais interatividade, para desse modo, “promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento”, bem como “valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica”.

Para que a Educação Ambiental cumpra sua finalidade, definida na Lei 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, ela deve favorecer as devidas condições

[...] para o desenvolvimento das capacidades necessárias para que grupos sociais, em diferentes contextos socioambientais, intervenham de modo qualificado, tanto na gestão do uso dos recursos ambientais, quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade do ambiente, seja físico-natural ou construído (QUINTAS, 2004, p. 37).

Sabe-se que o desenvolvimento sustentável se apresenta como um enorme desafio para a humanidade atual (SOUZA, 1997 apud VIANA, 2002), quando se pensa apenas em termos econômicos, visando ao lucro fácil. Em uma atividade econômica, seu mote é pautado levando-se em consideração o binômio “maximização dos lucros X minimização dos custos”; assim, tudo mais que transcorre pelo processo produtivo é considerado como externalidade, que no entendimento de Moura (2000, p. 5),

[...] refere-se à ação que um determinado sistema de produção causa em outros sistemas externos. Trata-se de um conceito desenvolvido pelo economista inglês Pigou em 1920, que estabeleceu que existem externalidades quando a produção de uma empresa (ou um consumo individual) afeta o processo produtivo ou um padrão de vida doutras empresas ou pessoas, na ausência de uma transação comercial entre elas. Normalmente esses efeitos não são avaliados em termos de preços.

Também são poucos os parques que possuem um Conselho Gestor/Consultivo, previsto no art. 29 da Lei 9.985/00:

Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2o do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade (BRASIL, 2000a).

O Quadro 7 apresenta a relação de PARNAS por região, que possuem Conselhos e se os mesmos são ou não ativos:

Quadro 7 - Relação de PARNAS com Conselhos e sua participação ⁽¹⁾.

REGIÃO	Quantidade de PARNAS	Possuem Conselhos ativos	NÃO possuem Conselhos	Possuem Conselhos, mas não são ativos
NORTE	14	04	08	02
NORDESTE	15	06	08	01
SUDESTE	11	07	02	02
SUL	11	05	04	02
CENTRO-OESTE	06	03	01	02
TOTAL	57	25	23	09
Percentual	100%	43,86	40,36	15,78

⁽¹⁾ Computando apenas os PARNAS respondentes.

Neste ponto formulam-se algumas indagações:

Se a legislação fosse realmente seguida como deveria ser, o próprio Governo – ou os respectivos órgãos responsáveis pela condução da área ambiental, que incorrendo em uma das formas de improbidade administrativa, não deveriam ser responsabilizados, pois são os “*autores principais*” dessas improbidades quando não legislam para seu cumprimento ou legislam sem levar em consideração diversos fatores?

Indaga-se isso, pois o Governo e os órgãos responsáveis pela observância dos preceitos legais em relação ao meio ambiente são os “tutores” deste último, visto o que estatui os inc. I, III e VII, do art. 225 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988),

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

.....

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

.....

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Esta percepção também encontra respaldo no Decreto Federal nº 84.017/79, que institui o Regulamento dos Parques Nacionais, em seu art. 1º e respectivos parágrafos (BRASIL, 1979):

Art. 1º. Este Regulamento estabelece as normas que definem e caracterizam os Parques Nacionais.

Parágrafo 1º Para os efeitos deste Regulamento, consideram-se Parques Nacionais, as áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo.

Parágrafo 2º. Os Parques Nacionais destinam-se a fins científicos, culturais, educativos e recreativos e, criados e administrados pelo Governo Federal, constituem bens da União destinados ao uso comum do povo, cabendo às autoridades, motivadas pelas razões de sua criação, preservá-los e mantê-los intocáveis.

Parágrafo 3º O objetivo principal dos Parques Nacionais reside na preservação dos ecossistemas naturais englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem.

Outra indagação é a de que, também, a maioria dos chefes dos PARNAS não incorreria em algum tipo de improbidade administrativa? Pois segundo a Lei nº 8.427/92, art. 10º, em seu *caput*, afirma que “causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, [...] ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei” (BRASIL, 1992). E o inciso X desta mesma Lei postula que “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público” (BRASIL, 1992).

A Seção III, que trata ‘Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública’, em seu art. 11 é categórica ao afirmar que

[...] constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

.....

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (BRASIL, 1992).

Tal indagação se faz, visto que eles, os Chefes dos PARNAS – mesmo que conscientes de seus deveres e obrigações –, não conseguem seguir a legislação, pois tais ações lhes são *forçadas* por organismos superiores e por problemas oriundos da não observação primária por estes organismos, que deveriam levar em consideração a existência de populações locais, suas culturas outros fatores, bem como a não observância sobre a regularização fundiária regional. Pela visão de Pazzaglini Filho (1998), a improbidade administrativa se conceitua como sendo

[...] o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo ‘tráfico de influência’ nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

8. CONCLUSÕES

- Os órgãos federais e organismos ligados ao meio ambiente, principalmente às unidades de conservação e, dentro destas, os PARNAS, desconhecem no todo ou em parte, a problemática existente em diversos níveis de gestão dos parques nacionais brasileiros;
- Existe uma necessidade premente de regularização da situação fundiária das áreas dos PARNAS;
- Deve-se incentivar a consolidação do Conselho Consultivo nos PARNAS até a implantação do plano de manejo;
- O Governo não leva em consideração a gestão de parques que possuem presença humana na implementação dos PARNAS;
- A criação de um “*PAC turístico-ambiental*”, priorizando a regularização dos PARNAS que têm problemas mais ‘*emergenciais*’, melhoraria a infra-estrutura de apoio turístico, incentivando a iniciativa privada em relação às concessões e, ou, terceirizações dos serviços turísticos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, W. A. N. do et al. **Políticas públicas em biodiversidade**: conservação e uso sustentado no país da megadiversidade. 2002. Disponível em: <http://www.hottopos.com/harvard1/politicas_publicas_em_biodiversi.htm>. Acesso em: 18 dez. 2009.
- ARAÚJO, M. A. R.; MARQUES, C. P.; CABRAL, R. F. B. **Melhorando a efetividade da gestão de unidades de conservação**: a experiência do Programa de Gestão para Resultados – PGR. Brasília: MMA, 2009. 56 p. (Cadernos ARPA, 3).
- ARAÚJO, R. C de. **Direitos da natureza no Brasil**: pressupostos jurídicos e proteção legal. Rio de Janeiro: Liber Júrís, 1992. 156 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR - ISO 9000: 2000**: sistemas de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.oficinadanet.com.br/artigo/491/iso_9000_-_conceito>. Acesso em: 27 jan. 2010.
- BARBOSA, M. P. **Críticas à ideologia da terceirização**. 2008. Disponível em: <http://web.unifacs.br/revistajuridica/edicao_setembro2008/convidados/con3.doc>. Acesso em: 12 mar. 2010.
- BARROS, M. I. A.; DINES, M. Mínimo impacto em áreas naturais: uma mudança de atitude. In: SERRANO, C. (Org.). **A educação pelas pedras**: ecoturismo e educação ambiental. São Paulo: Chronos, 2000. p. 47-84.
- BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 176 p.
- BRAGA, R. C. M. S. et al. Valoração ambiental de áreas protegidas para a gestão ambiental. **OLAM – Ciência e Tecnologia**, Rio Claro, v. 8, n. 1, p. 70, jan./jun. 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 07 fev. 2010.
- BRASIL. Decreto Federal nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 13 fev. 2010.
- 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. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 02 mar. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Instituiu o Plano Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá

outras providências. Brasília: MMA, 2006. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>.
Acesso em: 02 mar. 2010.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade. **Apresentação ICMBio**. 2008a. Disponível em: <http://www.arruda.rits.org.br/.../apresentacao_icmbio_minc_coletiva_final.ppt>. Acesso em: 15 mar. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. 1990. Revogada pela Lei nº 9.491, de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8031.htm>. Acesso em: 03 mar. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 07 fev. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal. 1995a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987.htm>. Acesso em: 02 fev. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de setembro de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 2000a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 21 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. 1992. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8427.htm>. Acesso em: 01 mar. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. 1995b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm>. Acesso em: 15 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. 2009a. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 06 mar. 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Brasília, 2000b. (Série Biodiversidade, 1). Disponível em:
<<http://www.prosp.ufpa.br/spi/legislacao/outros-CDBPORT.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. 2009b. Disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio>>. Acesso em: 07 nov. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa áreas protegidas da Amazônia – ARPA**. 2003. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sca/arpa/>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Situação das unidades de conservação brasileiras**. 2008b. Disponível em: <http://arruda.rits.org.br/notitia/reading/oeco/reading/pdf/apresentacao_icmbio_minc_coletiva_final.ppt>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRITO, M. C. W. de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. 1995. 230 p. Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

CASTRO, R. F. de. **A terceirização no direito do trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2000. 157 p.

DOUROJEANNI, M.; PÁDUA, M. T. J. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: UFPR, 2007. 282 p.

DRUCK, G.; BORGES, A. Terceirização: balanço de uma década. **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, p. 111-139, jul./dez. 2002.

DRUCK, G.; FRANCO, T. (Org.). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007. 240 p.

FENKER, E. **A política ambiental brasileira: diretrizes e comando exóticos?** 2009. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria=>>. Acesso em: 29 out. 2009.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009. 2120 p.

FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO DE PROTEÇÃO A NATUREZA. **Parkswatch**. 2009. Disponível em: <<http://www.parkswatch.org/main.php?l=spa&p=mission&p2=sil>>. Acesso em: 22 nov. 2009.

FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA. **A gênese de um plano de manejo: o caso do Parque Nacional do Jaú**. Manaus: FVA, 1998. 114 p. il.

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. da F.; CARVALHO, D. M. P. Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **Revista Setorial do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 171-210, set. 2006.

HOCKINGS, M. et al. **Evaluating effectiveness**: a framework for assessing management of protected areas. 2nd ed. Gland: IUCN, 2006. 121 p. (Best Practice Protected Area Guidelines Series, 14).

HOROWITZ, C. O processo de planejamento e manejo de unidades de conservação federais de proteção integral: o caso do Parque Nacional de Brasília. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande-MT. **Anais...** Campo Grande: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza/Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2000. v. 2.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS. **Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil**. Brasília, 2007. 96 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS. **Marco conceitual das unidades de conservação federais do Brasil**. Brasília: IBAMA/GTZ, 1997. 136 p. Projeto Unidades de Conservação.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS RENOVÁVEIS. **Unidades de conservação federais**. 2008. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/revista/apresentacao.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2009.

KENGEN, S. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. In: SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO DE GESTÃO E ECONOMIA FLORESTAL, 1., 2001, Porto Seguro. **Trabalhos apresentados...** 2001. p. 18-34. Disponível em: <<http://www.ipef.br/publicacoes/stecnica/nr34/convidados.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

KINKER, S. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais**. Campinas: Papirus, 2002. 224 p. (Coleção Turismo).

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 179 p.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010. 185 p.

MATTOS, L.; ROMEIRO, A. R.; HERCOWITZ, M. Economia do meio ambiente. In: NOVION, H. de; VALLE, R. do (Org.). **É pagando que se preserva?**: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p. 43-86.

MEIRELES, L. M. S. **Terceirização**. 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/1744/1/a-terceirizacao-e-a-administracao-publica/pagina.html>>. Acesso em: 28 out. 2009.

MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas**: seleção e manejo. São Paulo: Annablume, 2006. 344 p.

MOURA, L. A. A. de. **Economia ambiental**: gestão de custos e investimentos. São Paulo: J. de Oliveira, 2000. 180 p.

- MUANIS, M. M. et al. **Quanto custa uma unidade de conservação?:** uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Rio de Janeiro: Funbio, 2009. 51 p.
- NEDER, R. T. Para uma regulação pública ambiental pós-desenvolvimentista no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 1997. p. 203-242.
- NOVION, H. de; VALLE, R. do (Org.). **É pagando que se preserva?:** subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. 343 p.
- OST, F. **A natureza à margem da lei.** Lisboa: Instituto Piaget, 1998. 400 p.
- PAMPLONA FILHO, R. Terceirização e responsabilidade patrimonial da administração pública. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, p. 01-09, fev. 2002.
- PASQUALI, R. **Parcerias público-privadas na gestão de serviços turísticos em parques nacionais:** possibilidades para o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães – MT. 2006. 187 p. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hotelaria)–Programa de Pós-graduação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, Santa Catarina, 2006.
- PAZZAGLINI FILHO, M. A improbidade administrativa e a reforma do estado. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 87, n. 747, p. 101, jan. 1998.
- QUINTAS, J. S. **Educação no processo de gestão ambiental:** uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória. 2004. 19 p. Disponível em <<http://www.agenda21naeduc.com.br/Educacao%20no%20Processo%20de%20Gestao%20Ambiental.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2010.
- ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação. In: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS RENOVÁVEIS; AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ALEMÃ. **Guia de chefe.** 1999. Anexo 7. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/guia/anexos/anexo7/texto.htm>>. Acesso em: 09 out. 2009.
- ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Terceirização em áreas protegidas:** estímulo ao ecoturismo no Brasil. São Paulo: SENAC São Paulo, 2006. 134 p.
- RODRIGUEZ, A. P. **Princípios de direito do trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 1996. 456 p.
- SANTOS, T. dos. Serviços públicos concedidos: essencialidade e continuidade frente ao Código de Defesa do Consumidor. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 328, p. 1-2, 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5247>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Vantagens e desvantagens da terceirização**. 2009. Disponível em: <<http://www.pointerambiental.com.br/blog/tag/desvantagem-da-terceirizacao>>. Acesso em: 08 jan. 2010.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 272 p.
- SILVA, C. P. da. **A terceirização responsável: modernidade e modismo**. São Paulo: LTr, 1997. 118 p.
- SILVA, V. L. **Concessões públicas**. 2010. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/Olacefs-Concess%F5es1.doc>>. Acesso em: 18 fev. 2010.
- VALLEJO, L. R. **Unidades de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, [2010?]. 22 p.
- VASQUÉZ, F. J. C. **Distrito turístico rural: un modelo teorico desde la perspectiva de la oferta: especial referencia al caso Andaluz**. 2005. 585 p. Tese (Doutorado en Economía y Administración de Empresas)–Universidad de Málaga, Málaga, 2005.
- VIANA, J. R. A. O direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2974>>. Acesso em: 09 jul. 2008.
- VIANA, M. B. **A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2004. 35 p.
- VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2008. 340 p.
- VIVEIROS, M. 42% dos parques nacionais estão fechados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 abr. 2003. Disponível em: <http://www.biodiversityreporting.org/index.php?pageId=sub&lang=pt_BR¤tItem=article&docId=7882&c=Brasil&cRef=Brazil&year=2004&date=abril%202003>. Acesso em: 06 nov. 2009.
- WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL. **Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA**. 2009. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/arpa/arpa/>. Acesso em: 11 ago. 2009.
- WUNDER, S. (Coord.) **Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal**. 2. ed. rev. Brasília: MMA, 2009. 144 p. (Série Estudos, 10).

Artigo 2

CONCESSÕES OU TERCEIRIZAÇÕES NOS PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS, VIS-À-VIS A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL PERTINENTE

RESUMO

A Unidade de Conservação – UC – designa uma área protegida pelo Poder Público, sendo criada por meio de leis ou decretos federais. De acordo com a Lei Federal nº 9.985/00, existem dois grupos de UCs: as de Uso Sustentável – atendendo, primeiramente, a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam –, e as de Proteção Integral, que são áreas onde há “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”. É nessa categoria de manejo que se inserem os parques nacionais – PARNAS –. A regulamentação de uso dos PARNAS é regida pela legislação pertinente – a Lei Federal nº 9.985/00 – que institui a obrigatoriedade de implantação e implementação do plano de manejo, além doutras diretrizes necessárias ao bom funcionamento e preservação da unidade de conservação. Dentre as diretrizes existentes na referida Lei, há a permissividade da concessão e, ou, terceirização na prestação de serviços. Neste trabalho em específico, discutir-se-á a legislação referente às concessões ou terceirização (que não existem especificamente relacionadas às UCs e por isso foram ‘emprestadas’ da administração pública) vis-à-vis à legislação ambiental pertinente às UCs de Proteção Integral, mais especificamente aos PARNAS.

Palavras-chaves: Concessões. Terceirizações. Parques nacionais. Legislação ambiental.

ABSTRACT:

The Conservation Unit – UC – means an area protected by the government, being created by federal laws or decrees. According to Federal Law No. 9.985/00, there are two categories of management of protected areas: the sustainable use - due primarily to certain goals, to lead the preservation of natural ecosystems where they stand – and the Integral Protection, which are areas where the “maintenance of ecosystems free of changes caused by human interference, admitted only the indirect use of its natural attributes”. It is in this management category falling national parks – PARNAS. The rules for using PARNAS is governed by the relevant legislation - the Federal Law nº 9.985/00 – establishing a requirement for establishing and implementing the management plan, and other guidelines necessary for the proper operation and maintenance of the conservation unit. Among the existing guidelines in that Act, there is the permissivity of granting or outsourcing and service delivery. This work in particular, discuss the legislation on concessions and, or, outsourcing (there are no specifically related to conservation areas and so were 'borrowed' from the public government) vis-à-vis environmental legislation relevant to the UCs Protection Integral - more specifically to PARNAS.

Key-words: Concessions. Outsourcing. National parks. Environmental law.

1. INTRODUÇÃO

As áreas protegidas, ou unidades de conservação (termo utilizado no Brasil) são áreas destinadas à proteção ambiental e, em determinadas categorias, destinadas a uso público. O exemplo mais claro deste último tipo são os parques nacionais (PARNAS).

Os PARNAS, para se tornarem atrativos à sociedade, devem conter um mínimo de infraestrutura de apoio aos seus visitantes e manter ao máximo a preservação da natureza em seu interior. No sentido de apoiar essas duas situações, vislumbra-se as concessões ou terceirizações de serviços turísticos como forma de implementar a visitação com mínimo impacto e, paralelo a isso, apoiar a manutenção do próprio parque.

Para embasar o presente trabalho, buscou-se caracterizar e analisar as concessões ou terceirizações na administração pública, direcionado-as aos parques nacionais brasileiros; outro tema abordado foi a legislação ambiental relativa aos parques (principalmente o SNUC), pois aborda e incentiva o uso turístico do objeto de estudo –, fazendo a junção das terceirizações com o uso turístico. E após essas discussões, apresentar-se-á a situação atual dos PARNAS em relação às concessões ou terceirizações.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral:

Caracterizar e analisar as concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros, confrontando com a legislação ambiental pertinente.

2.2 Objetivos Específicos:

- Caracterizar e analisar as concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros;
- Caracterizar e analisar a legislação ambiental brasileira relativa aos parques nacionais;
- Caracterizar e analisar a legislação concernente à concessão e à terceirização de serviços no setor;
- Confrontar as legislações ambientais pertinentes com a realidade atual dos PARNAS;
- Identificar a situação atual dos PARNAS em relação às concessões ou terceirizações.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

3.1. Caracterização do estudo

O objeto de estudo do presente trabalho foram os 60 PARNAS brasileiros, embora na realidade existam 67. Destes, três são “parques de papel” (Nascentes do Lago Jarí; Mapinguari e Rio Novo). Os três parques criados na Bahia em junho de 2010 (Serra das Lontras, Alto Cariri e Boa Nova) não serão analisados neste trabalho, pois não foram pesquisados. Jamanxim, Abrolhos, Viruá e Anavilhanas, que até o presente não se manifestaram, não serão computados, restando então 57 PARNAS a

serem analisados. Tanto a **Figura 1 – Localização dos PARNAS** quanto o **Quadro 1 – PARNA, localização e área (em ha)**, a seguir, relacionam os PARNAS, sua localização e área.

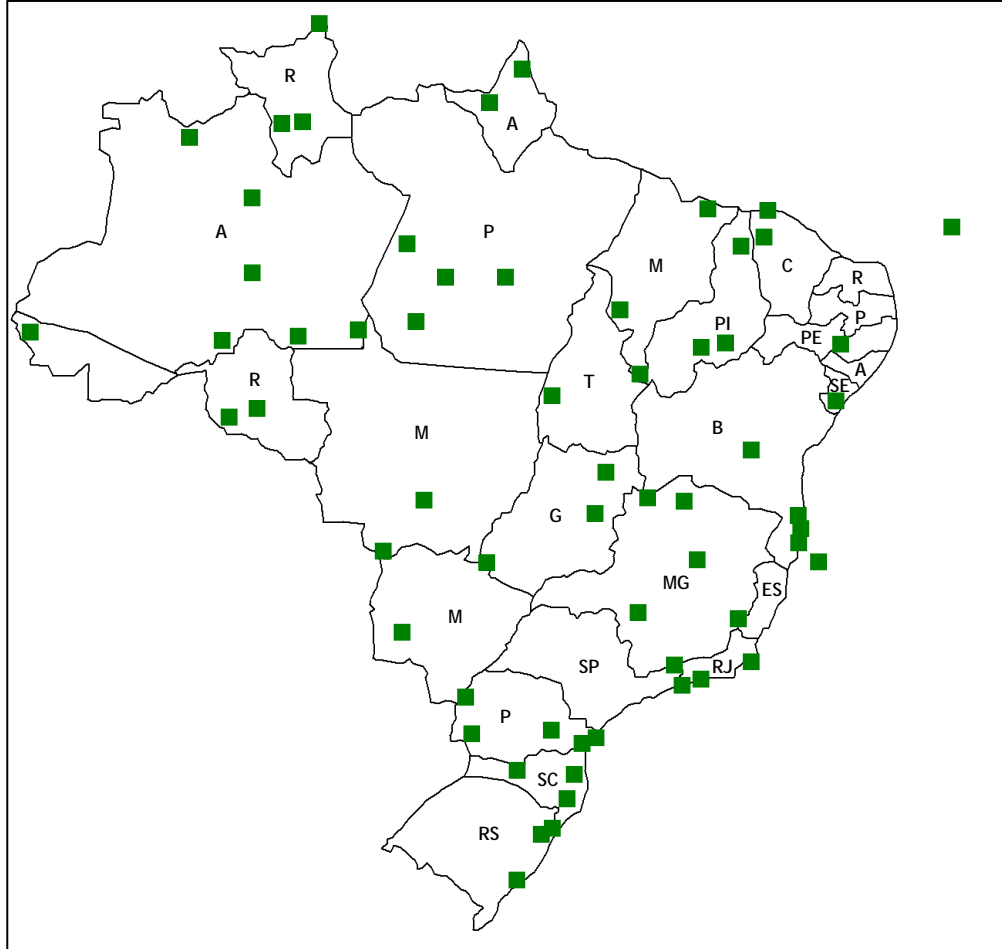


Figura 1 - Localização dos PARNAS

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO (BRASIL, 2008), adaptado

Quadro 1 – PARNA, localização e área (em ha) * (continua)

PARNA	Localização	Área (em ha)
Aparados da Serra	RS/SC	10.250 ⁽¹⁾
Araucárias	SC	12.841 ⁽¹⁾
Campos Gerais	PR	21.226,6 ⁽²⁾
Foz do Iguaçu	PR	185.262,500 ⁽¹⁾
Ilha Grande	PR/MS	78.875 ⁽¹⁾
Lagoa do Peixe	RS	34.400 ⁽¹⁾
Saint-Hilaire/Lange	PR	25.000 ⁽²⁾ 25.161 ⁽⁵⁾
São Joaquim	SC	49.300 ⁽²⁾⁽⁴⁾
Serra Geral	RS/SC	17.300 ⁽¹⁾
Serra do Itajaí	SC	57.374 ⁽¹⁾
Superagüi	PR	33.988 ⁽²⁾ 33.895 ⁽⁵⁾
Caparaó	MG/ES	26.000 ⁽¹⁾ 318.000 ⁽²⁾ 31.763 ⁽³⁾
Cavernas do Peruaçu	MG	56.800 ⁽¹⁾
Grande Sertão Veredas	MG	83.364 ⁽¹⁾ 147.307 ⁽²⁾
Itatiaia	RJ/MG	30.000 ⁽²⁾
Restinga de Jurubatiba	RJ	14.860 ⁽¹⁾
Sempre Vivas	MG	124.000 ⁽²⁾
Serra da Bocaina	SP/RJ	104.000 ⁽¹⁾
Serra da Canastra	MG	197.787 ⁽¹⁾ 200.000 ⁽²⁾
Serra do Cipó	MG	33.000 ⁽²⁾ 33.800 ⁽⁵⁾
Serra dos Órgãos	RJ	10.653 ⁽¹⁾
Tijuca	RJ	3.958,38 ⁽¹⁾
PARNA Marinho de Abrolhos **	BA	91.300 ⁽¹⁾
Catimbau	PE	62.300 ⁽²⁾
Chapada das Mesas	MA	160.046 ⁽²⁾ 19.206 ⁽⁴⁾
Chapada Diamantina	BA	152.000 ⁽²⁾
Descobrimento	BA	21.129 ⁽²⁾
PARNA Mar. Fernando de Noronha **	PE	11.028,26 ⁽²⁾
Serra de Itabaiana	SE	7.966 ⁽²⁾
Jericoacoara	CE	8.850 ⁽²⁾
Lençóis Maranhenses	MA	155.000 ⁽¹⁾
Monte Pascoal	BA	22.500 ⁽²⁾
Nascentes do Rio Parnaíba	PI/MA/TO	73.000 ⁽²⁾ 729.813,551 ⁽⁴⁾
Pau Brasil	BA	11.538 ⁽²⁾
Serra da Capivara	PI	129.140 ⁽¹⁾
Serra das Confusões	PI	526.102 ⁽¹⁾ 502.411 ⁽²⁾⁽⁴⁾
Sete Cidades	PI	6.221 ⁽²⁾ 7.700 ⁽⁴⁾
Ubajara	CE	563 ⁽¹⁾
de Brasília	DF	30.566,594 ⁽¹⁾
Chapada dos Guimarães	MT	33.000 ⁽²⁾

Chapada dos Veadeiros	GO	65.000 ⁽²⁾
das Emas	GO	100.000 ⁽¹⁾ 131.864 ⁽²⁾
Pantanal Matogrossense	MT	135.000 ⁽¹⁾
Serra da Bodoquena	MS	76.481 ⁽²⁾
Amazônia	PA	1.161.496 ⁽²⁾
Anavilhanas **	AM	350.018 ⁽¹⁾
Araguaia	TO	562.321 ⁽²⁾ 460.000 ⁽⁴⁾
Cabo Orange	AP	619.000 ⁽²⁾
Campos Amazônicos	AM	873.570 ⁽²⁾
Jamanxim **	PA	859.722 ⁽⁴⁾
Jaú	AM	2.272.000 ⁽¹⁾
Juruena	MT	1.960.000 ⁽²⁾
Mapinguari **	AM	1.572.422 ⁽⁴⁾
Montanhas do Tumucumaque	AP/PA	3.846.429 ⁽²⁾
Monte Roraima	RR	116.000 ⁽¹⁾
Nascentes do Lago Jarí **	AM	812.141 ⁽⁴⁾
Pacaás Novos	RO	764.801,40 ⁽²⁾⁽⁴⁾
Pico da Neblina	AM	2.200.000 ⁽²⁾
Rio Novo **	PA	537.757 ⁽⁴⁾
Serra da Cutia	RO	283.611 ⁽¹⁾
Serra da Mocidade	RR	350.960 ⁽²⁾
Serra do Divisor	AC	843.012,28 ⁽¹⁾
Serra do Rio Pardo	PA	445.392 ⁽¹⁾
Viruí **	RR	227.011 ⁽⁴⁾
Total		24.138.942,565

* No presente trabalho será usada, prioritariamente, a área constante nos Planos de Manejo ou nos Decretos de criação dos respectivos PARNAS.

** PARNAS que não responderam ao questionário.

(1) Área informada no Plano de Manejo do PARNA.

(2) Área informada pelo Chefe da UC, 2009

(3) Área informada pelo MMA, através do Relatório Parametrizado, 2009.

(4) Área informada no Decreto de criação do PARNA.

(5) Área informada pelo IBAMA, por não existir um Plano de Manejo.

A metodologia utilizada no presente trabalho, visando a avaliar a relação da concessão ou terceirização de serviços turísticos nos PARNAS e a captação de receitas se baseia na análise dos planos de manejo – quando existentes – remetidos pelos Chefes; nos questionários enviados aos Chefes de 57 PARNAS; em buscas via sítios do MMA, ICMBIO, IBAMA e dos PARNAS que dispunham desse serviço.

3.2. Metodologia

A metodologia de pesquisa utilizada foi pesquisa exploratória, pois tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas relacionadas ao problema pesquisado. A presente pesquisa não deixa de ser, também, descritiva, pois

tem como objetivo principal a descrição das características de determinados fenômenos. Uma das características deste tipo de pesquisa é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como por exemplo, o questionário e a observação sistemática.

Outro destaque é que ela visa a descrever características de um processo numa organização. Vasquéz (2005) afirma que a metodologia, sendo parte da ciência, se ocupa dos procedimentos necessários para alcançar os objetivos do conhecimento científico. Dessa forma, o método científico constitui o itinerário mediante o qual se alcançam conhecimentos rigorosos, corretos e seguros. E complementa:

En líneas generales, el método de investigación científico es el iter procedimental a seguir para lograr o alcanzar el objetivo propuesto. Su punto de partida suele ser una teoría previa o un conjunto racional y sistemático de ideas sobre la realidad en cuestión, en otros términos, el cuerpo de conocimientos disponible, en cada momento del tiempo, que habitualmente constituye el origen de los problemas que formula y desarrolla el investigador (VASQUÉZ, 2005, p. IV).

Ele ainda cita Lakatos e Marconi (1985) para embasar seu pensamento, afirmando que este postula o relativismo dos programas de investigação científica, ao considerar que eles não necessariamente tenham caráter científico *sine die*, podendo migrar de um estado progressivo a um degenerativo, ou vice-versa.

No tocante aos procedimentos teóricos, eles se basearam em pesquisa bibliográfica e exploratória, sendo elas, respectivamente, “a que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos”; e “aquela que busca levantar informações sobre um determinado objeto” (SEVERINO, 2007, p. 11).

As informações foram buscadas por meio de questionários semi-estruturados, enviados aos Chefes destes parques - por meio eletrônico -, sendo constituídos por 5 blocos temáticos, a saber:

- 1 Identificação do PARNA/chefe: identifica a Lei ou Decreto de criação do parque, área e municípios abrangidos, localização da sede urbana, existência ou não de plano de manejo e conselho consultivo e ou gestor.
- 2 Questão fundiária, funcionários e estrutura: aborda a situação do parque nesse quesito, quantos funcionários efetivos e contratados, especialização dos efetivos e gastos mensais com os mesmos, infraestruturas de apoio turístico

existentes, dados sobre a visitação e reclamações dos visitantes, principais atividades e atrativos no parque.

- 3 Educação ambiental: quais as atividades e, ou, programas de educação ambiental existentes,
- 4 Concessão ou terceirização: existência e tipo de concessão ou terceirização presente no parque,
- 5 Receitas produzidas e solicitadas: valores anuais das receitas oriundas de visitação, receitas solicitadas ao Governo para manutenção do parque, valores enviados à Conta Única do Governo, se há alguma empresa e, ou, organização financiadora / patrocinadora do Parque

Em relação aos objetivos propostos neste trabalho, as metodologias usadas foram:

Para caracterizar e analisar as concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros, utilizou-se de questionários semi-estruturados, enviados aos Chefes dos PARNAS, buscando dados sobre a existência ou não de concessões ou terceirizações nos referidos parques, bem como o tipo existente.

Quanto a caracterizar e analisar a legislação ambiental brasileira relativa aos parques nacionais, tomou-se como base a legislação ambiental pertinente: Decreto Federal nº 23.793/34 (Código Florestal); Lei nº 4.771/65, que institui o Novo Código Florestal); Constituição Federal, em seu capítulo 5º, que trata do meio ambiente; Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA –; Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas oriundas de atividades lesivas ao meio ambiente; e mais precisamente a Lei nº 9.985/00, chamada Lei do SNUC, que regulamenta o art. 225 da Constituição de 1988.

Para caracterizar e analisar a legislação concernente à concessão e terceirização de serviços no setor ambiental, buscou-se embasamento na legislação que trata desse assunto na administração pública, visto que não há nenhuma especificidade sobre concessões ou terceirizações relacionadas aos PARNAS. Dessa forma utilizou-se de dados constantes nas seguintes legislações: na Constituição Federal de 1988, art. 175; na Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1988); na Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e

permissão da prestação de serviços públicos; na Lei nº 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Para confrontar as legislações ambientais pertinentes com a realidade atual dos PARNAS, utilizou-se basicamente de comparação entre os dados existentes, fornecidos pelos chefes dos parques, e a legislação disponível.

Para identificar a situação atual dos PARNAS em relação às concessões ou terceirizações, foram analisados os dados existentes nos diversos sítios eletrônicos (MMA, ICMBIO, IBAMA) e nos fornecidos pelos Chefes dos parques, quando da devolução dos questionários preenchidos.

4.RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Características das concessões ou terceirizações de serviços turísticos em PARNAS

Atualmente, o mercado passa por uma enorme transformação em relação às áreas político-sociais e econômicas, buscando novas formas de interação em suas relações de trabalho; isso tanto na esfera empresarial quanto na de Estado, onde este busca tendências inovadoras que o ajudem na administração de serviços públicos. Algumas destas tendências deste mundo globalizado são as concessões e as terceirizações, previstas em regime legal. No caso do presente trabalho, tratar-se-á das concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais.

Faz-se necessário mencionar, em relação à base legal para concessões, que não existe, no Brasil, uma legislação específica para concessão em áreas protegidas, sendo assim utilizada a legislação geral, que regulamenta as concessões para todos os Serviços Públicos Federais. Mas, antes de se adentrar ao assunto, cabe uma pequena conceituação de terceirização e concessão, abordando seus tipos.

4.1.1. Histórico das terceirizações

A terceirização tem sua origem na Idade Média, durante o regime feudal. Nesta época os reis eram os proprietários das terras produtivas e valiam-se dos trabalhos dos “serviçais” para produção de alimentos. Para recompensá-los pelo trabalho prestado eram fornecidos abrigo, alimentos e segurança.

Com o início da Idade Moderna, os investimentos começaram a se direcionar para a evolução dos meios de produção, surgindo, conseqüentemente, as indústrias, consolidando o sistema capitalista, cujo ideal era o máximo de lucro. Mais tarde,

durante a Segunda Guerra, a terceirização sofreu um “boom”. Os Estados Unidos e seus aliados não conseguiam abastecer o mercado da guerra, necessitando suprir o aumento excessivo da demanda e aprimorar o produto e as técnicas de produção das indústrias de armamento.

Essa necessidade de se dedicar a uma ação específica deixou claro que a concentração industrial deveria voltar-se para a produção, e as atividades de suporte deveriam ser transferidas para terceiros, gerando um maior número de empregos na época. Castro (2000, p. 15) afirma que

[...] antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então.

A noção de terceirização foi trazida para o Brasil por volta de 1950 por multinacionais, devido ao interesse existente em se preocupar apenas com a essência do seu negócio. As empresas, cujas atividades são de limpeza e conservação, podem ser consideradas, também, pioneiras na terceirização de serviços no Brasil, existindo desde 1967. Seus objetivos eram conseguir mão-de-obra mais barata, sem se esquivar da legislação trabalhista.

É importante notar que, desde o princípio, a preocupação era com um modelo de gestão empresarial que permitisse a especialização das atividades da empresa, com o objetivo de aumentar sua eficiência, possibilitando que a concentração de esforços se focasse na atividade-fim da respectiva empresa, garantindo, ao mesmo tempo, lucro em suas operações.

Embora o termo “terceirização” já esteja incorporado ao vocabulário, ele recebe ainda outras denominações: ‘subcontratação’, ‘recontratação’, ‘desverticalização’, ‘descentralização’, ‘desverticalização’, ‘exteriorização do emprego’, ‘focalização’, ‘parceria’, etc. Para Martins (2010, p. 6) a

[...] terceirização deriva do latim *tertius*, que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas. Terceiro é o intermediário, o interveniente. No caso, a relação entre duas pessoas poderia ser entendida como a realizada entre o terceirizante e o seu cliente, sendo que o terceirizado ficaria fora dessa relação, daí, portanto,

ser terceiro. A terceirização, entretanto, não fica restrita a serviços, podendo ser feita também em relação a bens ou produtos.

De acordo com o entendimento de Silva (1997, p. 44), a terceirização é

[...] a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e gerando competitividade.

Castro (2000, p. 78) define a terceirização da seguinte forma:

[...] uma moderna técnica de administração de empresas que visa ao fomento da competitividade empresarial através da distribuição de atividades acessórias a empresas especializadas nessas atividades, a fim de que possam concentrar-se no planejamento, na organização, no controle, na coordenação e na direção da atividade principal.

Entende-se, a partir deste enunciado, que a terceirização se concretiza e torna-se operacional por meio de contrato celebrado entre as partes: de um lado, a contratante, que pode ser tanto pessoa jurídica de Direito privado como também de Direito público – aqui exemplificado como o Estado –, e a contratada, chamada de prestadora, que executará os serviços especializados à outra, de forma continuada, em um contrato de parceria no âmbito das relações trabalhistas.

Pamplona Filho (2002, p. 36) conceitua a terceirização como a “transferência do segmento ou segmentos do processo de produção da empresa para outros de menor envergadura, porém de maior especialização na atividade transferida”.

Ela possibilita, assim, maior agilidade, flexibilidade e transformação do sistema produtivo, permitindo a desverticalização das empresas, pois colabora para a especialização das atividades. Rodriguez (1996), em relação à terceirização, comenta que devido à complexidade da atividade econômica, muitas vezes a execução de uma tarefa é repassada a uma empresa terceirizada, por várias razões: economia de custos; maior eficiência nos serviços; utilização plena de equipamentos técnicos excessivos para uma só exploração; etc.

As concessões ou terceirizações são utilizadas para suprir necessidades administrativas do Estado sem que seja necessário aumentar o ônus da sua manutenção. Ou seja, surgiram para facilitar a execução de atividades que não são de responsabilidade direta do Estado. A Constituição Federal em seu art. 175 estipula que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988). Com a terceirização, em vez de o órgão público remunerar diretamente os serviços contratados com terceiros, são estes que se auto-remuneram – através da cobrança de tarifas outras ações –, remunerando também a Unidade pela exploração de tais serviços.

Ao se tratar dos termos ‘concessão’ e ‘terceirização’ deve-se primeiramente distinguir uma da outra. A Lei nº 8.987/ 95 (BRASIL, 1995a), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, em seu art. 2º, considera:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

...

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

O conceito acima atende aos objetivos legais, não contendo, entretanto, os elementos necessários que caracterizem tal modalidade contratual; ou seja, ele não faz referência à concessão como contrato e não indica a forma de remuneração que lhe é peculiar, como por exemplo, a tarifa paga pelo usuário ou outra fonte de receita ligada à própria exploração do serviço. Mas, conforme Silva (2010), existem outros dispositivos desta mesma Lei que permitem entender que estas características se fazem presentes:

- O art. 4º da Lei nº 8.987/95 estabelece que “a concessão de serviço Público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante

contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação” (SILVA, 2010).

- O art. 9º estabelece a maneira como é feita a fixação e revisão da tarifa; o art. 18, inciso VIII, ordena incluir entre as cláusulas do edital uma referente aos “critérios de reajuste e revisão da tarifa” (SILVA, 2010).
- O art. 23, inciso IV, que inclui entre as cláusulas essenciais do contrato a relativa ao “preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas” (SILVA, 2010).

Este mesmo autor ainda afirma que a definição de concessão de serviço público é entendida como “o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço”.

Em relação à terceirização, nos dizeres de Rocktaeschel (2006), ela já é utilizada no âmbito público há tempos, em áreas como energia, telefonia, serviços de limpeza outras. Com a ampliação destas áreas, houve a necessidade de inclusão de serviços administrativos, como alimentação, serviços jurídicos, transportes, etc. E complementa, afirmando que, além da redução de custos, ela proporciona a distribuição de renda por meio da geração de empregos, contribuindo para a redução de problemas de ordem sócio-econômica, fomentando novas frentes de trabalho.

Martins (2010) informa que ‘terceirização’ deriva do latim *tertius*, significando aquilo que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas: terceiro é o intermediário, o interveniente. Neste caso, deduz-se que a relação entre duas pessoas poderia ser entendida como a realizada entre o terceirizante e o seu cliente, sendo que o terceirizado estaria fora dessa relação; daí ser chamado de “terceiro”. Salienta-se que a terceirização não fica, todavia, restrita a serviços, podendo ser feita também em relação a bens ou produtos.

Conforme Meireles (2008) afirma, costuma-se empregar o termo *contracting out*, relacionado à terceirização, na Administração Pública, quando são celebrados diversos tipos de acordos com a iniciativa privada, como os contratos de obras e de prestação de serviços. O interessante é que, no Brasil, o termo ‘terceirização’ foi primeiramente adotado no âmbito da administração de empresas; só depois os tribunais trabalhistas também passaram a utilizá-lo, podendo ser descrito como a contratação de terceiros visando à realização de atividades que não constituam o objeto principal da empresa.

Gorini, Mendes e Carvalho (2006) entendem que a concessão, quando utilizada em áreas de conservação, torna-se um mecanismo bastante interessante, tanto do ponto

de vista legal, pois torna-se um instrumento que dá maior segurança ao empreendedor privado, que se comprometerá com uma diversidade de investimentos importantes à sua operação, com retorno a longo prazo, quanto do ponto de vista da preservação ambiental, pois limita o número de operadores (via de regra o concessionário tem exclusividade sobre determinada atividade dentro da área de conservação) e estabelece determinadas metas e penalidades ambientais, restringindo os efeitos negativos do uso intensivo sobre a biodiversidade. Algumas dificuldades da aplicação desse mecanismo estão relacionados à resistência da população local, já que muitas atividades são prestadas sem regulamentação, permissão ou qualidade.

Mesmo se permitindo a concessão ou a terceirização, e tendo o empreendedor privado interesse na melhoria contínua de seus serviços, não se deve menosprezar a questão da qualidade dos serviços prestados.

A princípio, a qualidade era direcionada aos produtos e, nesse sentido, significava a capacidade de um determinado produto estar em conformidade com suas especificações de produção. A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (2000) entende qualidade como a “capacidade de um conjunto de características intrínsecas a um produto, sistema ou processo, para satisfazer os requisitos dos clientes e doutras partes interessadas”; ou seja, tal produto deveria ser capaz de mostrar um alto desempenho, através de alguns critérios, tais como: durabilidade, precisão, confiabilidade, facilidade de operação e reparos, dentre outros.

Quando se trata da qualidade na prestação de serviços, a discussão se torna mais complexa. A percepção de qualidade em relação aos serviços é bastante subjetiva, pois é percebida caso a caso: o julgamento pelo consumidor, da excelência do serviço prestado, é baseado numa comparação com outro tipo de serviço da mesma espécie, resultando daí seu julgamento. Além disso, os serviços são intangíveis, heterogêneos, não-estocáveis, devendo ser consumidos no momento de sua produção.

Rocktaeschel (2006) afirma que, quando o assunto é terceirização ou concessão de serviços públicos, é fundamental a observância do controle da qualidade dos mesmos; já quando tais ações são efetuadas dentro de unidades de conservação, tal controle deve ser ampliado; deve-se observar não só a qualidade do atendimento – visando à satisfação do visitante – como também a qualidade ambiental, priorizando o mínimo impacto negativo, levando em consideração as exigências mínimas, diferenciando a terceirização de serviços em uma área pública qualquer da realizada

em uma área protegida, cujo principal objetivo é a preservação e conservação dos recursos naturais ali existentes.

Dessa forma, nos contratos devem constar as respectivas exigências de qualidade, objetivando um padrão mínimo desta, em relação aos serviços prestados e ao meio ambiente. Alguns exemplos podem ser observados abaixo:

- A manutenção e oferta de serviços com segurança, conforto, higiene e qualidade;
- Uso de coleta seletiva de lixo nos locais em que existam tratamentos seletivos;
- A proibição do uso de produtos/patrocínios que induzam a vícios, mau comportamento etc.;
- O compromisso pela empresa concessionária de promover a capacitação/treinamento de seus funcionários;
- Obrigatoriedade de uso de tecnologias pouco impactantes ou alternativas;
- Mínima produção de poluição (odor, som, visual etc.);
- Utilização de equipamentos e instalações que tenham menor impacto visual;
- Todo pessoal que preste serviço deverá manter um trato correto com o público, bem como com o pessoal da Unidade e das outras concessionárias, caso existam;
- O Concessionário deve responsabilizar-se pelo comportamento dos clientes, acionando os setores competentes quando necessário;
- Responsabilizar-se por seus provedores e empregados para que cumpram as disposições gerais do contrato;
- Utilização de produtos biodegradáveis, sempre que possível;
- Estabelecimento de preços iguais para produtos iguais;
- Aplicação de preços e taxas compatíveis com o mercado, aprovados previamente pela Concedente, mantendo sempre lista de preços em local visível ao público, e ainda obedecendo a toda legislação pertinente à área de exploração (IBAMA, 1997 apud ROCKTAESCHEL, 2006, p. 111).

É importante salientar que cada UC tem liberdade para utilizar cada uma das modalidades de concessão ou terceirização constantes do Quadro 2, mencionado abaixo – que elenca aspectos positivos e negativos em relação à terceirização ou concessão e a forma em que estas são usadas –, ressaltando-se as características locais. Segundo Ferreira (2009, p. 515), concessão é:

[Do lat. *concessione*.] S. f.

1. Ação de conceder; permissão, consentimento.
2. Ato de ceder do seu direito, do seu ponto de vista, em favor doutrem; condescendência.
3. Econ. Atribuição pelo poder público a indivíduo ou empresa, mediante contrato, de exploração de serviço público, de execução e exploração de obra pública, de utilização de bem público, ou de exploração de recursos naturais (jazidas, energia hidráulica) pertencentes à União.

Buscando a origem das concessões no Brasil, é necessário recorrer à História, para entender sobre a concessão de bens públicos. Em 1530, após o tratado de Tordesilhas, D. João III, rei de Portugal, subdividiu a Colônia em Capitânicas Hereditárias e nestas os donatários receberam apenas a concessão do benefício das terras. O caráter da concessão tinha cunho jurídico administrativo, permitindo exercer a Justiça, organizar a área econômica e separar quantias de produção para si próprias. Contudo, a propriedade era propriedade da Coroa Portuguesa, tratando-se de um contrato *ad aeternum*, pois se o tempo fosse limitado ou determinado, seria um contrato de arrendamento.

Atualmente, além das concessões administrativas de uso, existe a concessão de serviços públicos, que é regulamentada pela Lei Federal nº 8.987/95 (BRASIL, 1995a), sendo a concessão de serviço público definida em seu art. 2º, inc.II, como

[...] a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Já o termo “permissão” pode ser entendido como “ato administrativo unilateral, pelo qual o Poder Público permite a um particular a prestação indireta de serviço público. É precária, podendo ser extinta a qualquer tempo, sem que o permissionário tenha direito a qualquer indenização” (SILVA, 2010).

Este conceito serve aos objetivos da lei, não possuindo, entretanto, os elementos necessários que caracterizem adequadamente essa modalidade de contrato; não se refere à concessão como contrato e também não indica sua característica básica, ou seja, a forma de remuneração, que pode ser a tarifa paga pelo usuário ou vinda de outra fonte de receita pertinente à própria exploração do serviço. A Lei Paulista nº 7.835/92 ratifica essa visão, em cujo art. 2º, inciso III, a concessão de serviço público é definida como “a delegação contratual, a empresa individual ou coletiva ou o consórcio de empresas, de prestação de serviço público, por sua conta e risco e por prazo certo, remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários” (SILVA, 2010).

A concessão ou terceirização não é utilizada apenas na prestação de serviços nas áreas empresariais. Também são aplicadas na prestação de serviços em áreas ligadas ao serviço público, em qualquer de suas esferas. Relacionada à esfera federal, mote do presente trabalho, será aqui abordada em relação ao meio ambiente,

notadamente na prestação de serviços turísticos em parques nacionais. Com o intuito de promover essa ligação, apresentar-se-á um breve histórico sobre a legislação ambiental, objetivando esclarecer em que momento a concessão ou terceirização se incorpora nesse tipo de prestação de serviço, para depois fazer a amálgama entre esses dois temas.

Nesse sentido, o documento “Terceirizações Administrativas em Unidades de Conservação” (ROCKTAESCHEL, 2006) foi elaborado com o objetivo de fornecer diretrizes para as explorações de serviços e atividades em unidades de conservação federais, subsidiando as chefias destas UCs no sentido de uniformizar e legalizar os procedimentos relativos às terceirizações e concessões.

4.1.2. Tipos de terceirização de serviços

Para a entrega de trabalho a terceiros, visando à complementação do serviço, são necessários procedimentos distintos, que resultam em acordos, convênios, contratos de prestação de serviços ou contratos de concessão, permissão e autorização. Estas três últimas formas, além dos ditames da Lei n.º. 8.666/93 (Lei de Licitações) (BRASIL, 1993) também estão no âmbito da Lei n.º. 8.987/95 (Lei de Concessões) (BRASIL, 1995a):

- praticadas sistematicamente nas unidades de conservação federais. Apesar disso, muitas atividades permanecem sem execução ou são executadas de forma parcial ou deficiente por falta de quem as pratique. Esta forma de contratação acontece por meio de licitação de serviços sem fins de lucro: ocorre através de entidades que têm interesse, capacidade e disponibilidade para executar as tarefas específicas, geralmente técnicas, necessárias à operação e manejo da unidade de conservação.
- **Prestação de Serviços:** nesse caso, sejam eles temporários ou permanentes, existem diversas formas possíveis, mas nem todas, nos termos da legislação vigente (Lei 8.666/93), ocorrendo mais rotineiramente na prestação de serviços de limpeza, manutenção e vigilância das UCs, tanto por pessoa física quanto jurídica; geralmente ela é limitada devido aos escassos recursos orçamentários disponíveis.
- **Concessões de serviços:** alguns tipos de serviços são os mais comumente dados em concessão a terceiros (cobrança de ingressos e controle de portaria; alimentação; alojamento em geral; condução de visitantes em trilhas, escaladas, etc.; lojas de souvenir; outras). Não há restrição nesta relação: ela deve vincular-se às especificidades de cada UC, podendo sofrer enorme variação e, em alguns casos, só serem praticáveis em UCs específicas.

Para que as concessões ou terceirizações possam ser implantadas, faz-se necessário uma maior e melhor contrapartida do Governo, ou antes, fazer apenas o que dispõe a legislação por ele mesmo lançada; ou seja, cumpri-la a contento. No **Quadro 2 – Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens**, a seguir, podem-se observar melhor as modalidades, vantagens e desvantagens da concessão ou terceirização.

Quadro 2 – Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens

	Vantagens	Desvantagens
Todas as atividades ou serviços explorados em uma única concessão ou terceirização (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Maior facilidade de aporte de investimentos; • Possibilidade de melhoria na prestação dos serviços; • Facilidade de administração; • Viabilização do uso do bem ou da atividade deficitária; • Possibilidade de contratação de empresas melhor estruturadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade em se atingir melhor qualidade no ramo de atividade; • Vícios do monopólio (pressão política e poder de barganha); • Dificuldade de melhoria na dinâmica do serviço em se apresentando algum problema; • Perda de todos os serviços em caso de infrações graves; • Menor competitividade.
Concessões ou terceirizações por tipo de atividades ou serviços (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços mais especializados; • Menor movimentação de pessoas e veículos na UC; • Possibilidade de inclusão de serviços não atrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade na concessão de determinados serviços; • Monopólio ou setorização devido às pressões políticas e poder de barganha.
Concessões ou terceirizações pulverizadas ou individualizadas (3)	<ul style="list-style-type: none"> • Promove maior concorrência na qualidade dos serviços prestados; • Maior possibilidade de participação de empresários locais; • Pulverização do poder; • Quando do término das concessões, não há paralisação doutras atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade no controle administrativo; • Número maior de contratos a serem administrados; • Dificuldade na comercialização de serviços menos atrativos; • Diversos interlocutores.
Misto: 2 + 3	Pode potencializar as vantagens e minimizar as desvantagens	

Fonte: Adaptado de Rocktaeschel (1999).

4.2. Caracterização e análise da legislação ambiental brasileira relativa aos parques nacionais

O objetivo básico para se criar uma UC tem sido basicamente o de proteger a área natural das ações antrópicas capazes de desequilibrarem seus ecossistemas. Entretanto, atualmente, a orientação das UCs parece se direcionar para uma perspectiva de integração do homem com a natureza. Assim, no termo "área natural protegida", há uma dupla valência: ao mesmo tempo em que visa à proteção dos espaços naturais contra a ação humana, busca também benefícios para o próprio ser humano, seja pelos serviços ambientais proporcionados, seja pela “vingança” que a natureza, possa infringir ao homem (GIULIANI, 2008).

Mas para que uma área seja protegida dentro da legalidade, faz-se uso de instrumentos legais que classifiquem e coordenem a metodologia para que as respectivas áreas não sofram reveses, tais como destinação incorreta de sua finalidade. Um desses instrumentos é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –, criado pela Lei 9.985/00 (BRASIL, 2000).

4.2.1. Gênese da Legislação Ambiental

Durante o desenvolvimento humano, tem-se percebido certa preocupação com a proteção da natureza, seja particularmente, mediante ações pontuais de conservação (por interesse cênico ou por necessidade (manutenção de fontes de água, por exemplo); seja juridicamente, por meio de legislações específicas para a causa.

Em 1931 foi apresentado o anteprojeto do Código Florestal, para recebimento de sugestões, sendo transformado em Lei em 1934 (BRASIL, 1934). A regulamentação do Fundo Florestal (instituído pelo art. 98 do Código Florestal de 1934) só se deu em 1961; esse Fundo tinha como propósito, gerar recursos para criação de parques e florestas nacionais, garantir o programa de florestamento e reflorestamento, bem como apoiar publicações relacionadas ao assunto (VIANA, 2004). Na década de 1960, tem-se a edição do Novo Código Florestal (Lei nº 4.771/65), aperfeiçoando o de 1934 (BRASIL, 1965). Este Novo Código incorreu numa ferramenta disciplinadora das atividades florestais, declarando as florestas como bens de interesse da coletividade, sendo, por isso, considerado mais intervencionista em relação ao anterior.

Em relação às políticas florestais, o Novo Código Florestal criou duas linhas de ação básicas: a primeira era vinculada à proteção, englobando o estabelecimento de florestas de preservação permanente; definindo as áreas de reserva florestal; criando as categorias das UC, entre outras. A outra era relacionada ao desenvolvimento florestal, definindo normas para uso racional das florestas; conceituando reposição florestal

obrigatória e estabelecendo estímulos fiscais e financeiros para áreas cobertas com florestas.

Na década de 1980, um fato que mereceu destaque foi a Constituição Federal de 1988, dando especial atenção ao meio ambiente, em seu capítulo V, no qual aquele é tratado como sendo bem de uso coletivo comum a todos; e em seu art. 225, a Constituição de 1988 deixa claro que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (BRASIL, 1988). É relevante lembrar também que a Constituição abarcou o Código Florestal de 1965, mantendo sua efetividade.

Em relação à década de 1990, merecem destaque a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, acontecida no Rio de Janeiro e conhecida como “Eco-92”, e que teve como resultados a Agenda 21 e a instituição da Lei n.º 9.985/00, chamada Lei do SNUC, e que regulamenta o art. 225 da Constituição de 1988.

4.2.2. Origem do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei n.º 9.985/00)

Para que uma unidade de conservação seja realmente protegida e alcance seus objetivos, quais sejam: a proteção de parcela dos recursos naturais nela inseridos; atividades de turismo e lazer; pesquisa outros, ela deve observar os instrumentos de planejamento e gestão contemplados no SNUC, criado pela Lei n.º 9.985/00.

O SNUC organiza as áreas naturais protegidas (das quais as UCs fazem parte), planejando, manejando e gerenciado-as como um todo, viabilizando os objetivos nacionais no sentido de conservação. A Iª etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil surgiu em 1979, com o último ‘representante’ do período militar, Presidente João Figueiredo, atendendo aos pedidos dos ambientalistas e às principais necessidades da conservação da natureza brasileira.

Tendo como apoio leis anteriores que forneciam a base legal necessária (o Novo Código Florestal e a Lei de Proteção à Fauna [Lei n.º 4.771/65 e Lei n.º 5.197/67 (BRASIL, 1967), respectivamente], e o Decreto-Lei n.º 84.017/79, que regulamenta os Parques Nacionais Brasileiros (BRASIL, 1979), tal Plano incluía as disposições e recomendações, desta vez embasada em critérios técnico-científicos, para a organização das UCs brasileiras. Mais tarde, a Lei n.º 6.902/81, que criava as Estações Ecológicas e às Áreas de Proteção Ambiental referendou a instituição do Sistema de

Unidade de Conservação do Brasil, contribuindo para o aperfeiçoamento de sua estrutura.

A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA –, também promove um suporte para criação de áreas protegidas (BRASIL, 1981). Em 1982 ocorreu a II Etapa, incrementada posteriormente pelo Decreto nº 88.351/83 (BRASIL, 1983), e alterada pelo Decreto nº 99.274/90, que regulamentam a Lei nº 6.902/81 e a Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1990b). Seguiram-se o Decreto nº 89.336/84, que criou as Reservas Ecológicas (BRASIL, 1984), e o Decreto nº 98.897/90, que criou as Reservas Extrativistas (BRASIL, 1990a). A Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), nº 13, de 1990, regulamentou a questão de atividades em áreas circundantes (zonas de amortecimento – ZA) às Unidades de Conservação num raio de 10 km. Em 1994, o Decreto nº 1.298 aprovou o Regulamento das Florestas Nacionais (BRASIL, 2010).

Em 2000 foi aprovado no Congresso Nacional o Projeto de Lei que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC –, contemplando várias categorias de manejo sustentável e de proteção integral dos recursos naturais, e fornecendo condições ao governo para a efetiva implementação do Sistema, bem como envolvendo, teoricamente, as populações residentes dentro e fora das Unidades, estabelecendo multas e penalidades para os infratores e reconhecendo reservas particulares oficialmente estabelecidas. Dessa forma, ficaram instituídos alguns incentivos pré-determinados ao setor privado para colaborar com a conservação da biodiversidade do país.

Isso posto, estabeleceu-se uma teia com bases legais, que fornece o respectivo amparo jurídico para o SNUC. A consolidação deste Sistema tem por objetivo a conservação da diversidade biológica a longo prazo, centrando-a em um eixo fundamental do processo conservacionista, bem como estabelecer a necessária relação de complementaridade entre as diferentes categorias de UCs, organizando-as de acordo com seus respectivos objetivos de manejo e tipos de uso, a ser explicitado mais à frente. Não foi esquecida a participação dos proprietários particulares nesta soma de esforços junto às ações dos governos federal, estaduais e municipais, com o estabelecimento de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs –.

Para que os objetivos nacionais de conservação possam ser atingidos por meio da instituição de áreas protegidas, é fundamental que estas áreas sejam manejadas de diferentes formas, de acordo com suas respectivas funcionalidades. As áreas protegidas

são organizadas em dois grupos de manejo – uma, de Proteção Integral outra, de Uso Sustentável –, atendendo, primeiramente, a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam. As Unidades de Proteção Integral, conforme o art. 2º, inc. VI, da Lei nº 9.985/00, são áreas onde há “[...] manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais [...]” (BRASIL, 2000). É nesse grupo de manejo que se inserem os parques nacionais – PARNAS –.

4.3. Caracterização e análise da legislação concernente a concessão e terceirização de serviços

Atualmente, o mercado passa por uma enorme transformação em relação às áreas político-sociais e econômicas, buscando novas formas de interação em suas relações de trabalho; isso tanto na esfera empresarial quanto na de Estado, onde este busca tendências inovadoras que o ajudem na administração de serviços públicos. Algumas destas tendências deste mundo globalizado são as concessões e as terceirizações, previstas em regime legal. No caso do presente trabalho, tratar-se-á das concessões ou terceirizações de serviços turísticos em parques nacionais.

Diante do investimento feito na evolução dos meios de produção, surgiram, como conseqüência, as indústrias, consolidando o sistema capitalista. Durante esse período da história nasceu o Estado Constitucional Liberal, que possuía uma postura não intervencionista, predominando o ideal de liberalismo político-econômico, que tinha como base a propriedade privada. O embasamento legal que permite a terceirização ou concessão encontra arcabouço na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 22, inciso XXVII, explicita que compete privativamente à União legislar sobre as “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle” (BRASIL, 1988).

Faz-se necessário mencionar, em relação à base legal para concessões, que não existe, no Brasil, uma legislação específica para concessão em áreas protegidas, sendo assim utilizada a legislação geral, que regulamenta as concessões para todos os Serviços Públicos Federais.

4.3.1. Terceirizações em parques nacionais

Gorini, Mendes e Carvalho (2006) entendem que a concessão, quando utilizada em áreas de conservação, torna-se um mecanismo bastante interessante, tanto do ponto de vista legal, pois se torna um instrumento que dá maior segurança ao empreendedor privado, que se comprometerá com uma diversidade de investimentos importantes à sua operação, com retorno a longo prazo, quanto do ponto de vista da preservação ambiental, pois limita o número de operadores (via de regra o concessionário tem exclusividade sobre determinada atividade dentro da área de conservação) e estabelece determinadas metas e penalidades ambientais, restringindo os efeitos negativos do uso intensivo sobre a biodiversidade. Algumas dificuldades da aplicação desse mecanismo se dão em relação à resistência da população local, já que muitas atividades são prestadas sem regulamentação, permissão ou qualidade.

Mesmo se permitindo a concessão ou a terceirização de serviços turísticos nos PARNAS, e tendo o empreendedor privado interesse na melhoria contínua de seus serviços, não se deve menosprezar a questão da qualidade dos serviços prestados. Quando se trata da qualidade na prestação de serviços, a discussão se torna mais complexa. A percepção de qualidade em relação aos serviços é bastante subjetiva, pois é percebida caso a caso, o julgamento pelo consumidor, da excelência do serviço prestado, é baseado numa comparação com outro tipo de serviço da mesma espécie, resultando daí seu julgamento. Além disso, os serviços são intangíveis, heterogêneos; não-estocáveis, devendo ser consumidos no momento de sua produção.

Rocktaeschel (2006) afirma que, quando o assunto é terceirização ou concessão de serviços públicos em unidades de conservação, é fundamental a observância do controle da qualidade dos mesmos. Quando tais ações são efetuadas dentro de unidades de conservação, tal controle deve ser ampliado; deve se observar não só a qualidade do atendimento, visando à satisfação do visitante, como também a qualidade ambiental, priorizando o mínimo impacto negativo, levando em consideração as exigências mínimas, diferenciando a terceirização de serviços em uma área pública qualquer da realizada em uma área protegida, cujo principal objetivo é a preservação e conservação dos recursos naturais ali existentes.

É importante salientar que cada UC tem liberdade para utilizar cada uma das modalidades de concessão ou terceirização constantes do Quadro 2 – Modalidades de concessão ou terceirização, vantagens e desvantagens –, ressaltando-se as características locais.

A concessão ou terceirização não é utilizada apenas na prestação de serviços nas áreas empresariais. Também são aplicadas na prestação de serviços em áreas ligadas ao serviço público, em qualquer de suas esferas. Relacionada à esfera federal, mote do presente trabalho, será aqui abordada em relação ao meio ambiente, notadamente na prestação de serviços turísticos em parques nacionais. Com o intuito de promover essa ligação, apresentar-se-á um breve histórico sobre a legislação ambiental, objetivando esclarecer em que momento a concessão ou terceirização se incorpora nesse tipo de prestação de serviço, para depois fazer a amálgama entre esses dois temas.

Nesse sentido, o documento “Terceirizações Administrativas em Unidades de Conservação” (ROCKTAESCHEL, 2006) foi elaborado com o objetivo de fornecer diretrizes para as explorações de serviços e atividades em unidades de conservação federais, subsidiando as chefias destas UCs no sentido de uniformizar e legalizar os procedimentos relativos às terceirizações e concessões.

De acordo com o que afirmam Gorini, Mendes e Carvalho (2006), as unidades de conservação são, por tradição, financiadas por meio de recursos públicos; um exemplo disso, conforme esses autores, é o Sistema de Parques Nacionais Americano, que apresenta um déficit anual em torno de US\$ 650 milhões – déficit acumulado desde 1916 –, apesar do número crescente de visitantes; nos últimos trinta anos o número de visitantes por ano em 378 parques americanos dobrou de 133 milhões para 269 milhões. Deve-se levar em consideração que o turismo feito pelos americanos nos parques nacionais americanos é um *‘turismo patriótico’*, diferentemente do realizado nos parques nacionais brasileiros.

O Decreto nº 4.340/02, em seu art. 25, determina que “é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade” (BRASIL, 2002). Cabe ressaltar que se deve entender por produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação os que são destinados a fornecer suporte físico e logístico à administração da UC e à implementação das atividades de uso comum do público, como por exemplo a visitação, a recreação e o turismo; a exploração, no caso de UC de usos sustentável, de recursos florestais outros recursos naturais, sempre dentro dos limites estabelecidos por lei.

Os artigos 28 e 29, deste mesmo Decreto, deixam claro que, durante o processo de autorização para a exploração comercial dos referidos produtos ou serviços, deve-se

observar a legislação vigente sobre licitação pública e outras normas em vigor. E que a autorização para essas explorações deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos, elaborados pelo órgão executor, depois de ouvido o Conselho da unidade. Isso demonstra a importância de um Conselho consultivo ou gestor na unidade de conservação, nesse caso os parques nacionais. Conforme Silva (2010), existem outros dispositivos no SNUC que mostram que estas características se fazem presentes, tais como:

- O art. 4º da Lei nº 8.987/95 estabelece que “a concessão de serviço Público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação” (SILVA, 2010).
- O art. 9º estabelece a maneira como é feita a fixação e revisão da tarifa; o art. 18, inciso VIII, ordena incluir entre as cláusulas do edital uma referente aos “critérios de reajuste e revisão da tarifa” (SILVA, 2010).
- O art. 23, inciso IV, que inclui entre as cláusulas essenciais do contrato a relativa ao “preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas” (SILVA, 2010).

Em relação à **terceirização**, nos dizeres de Rocktaeschel (2006), ela já é utilizada no âmbito público há tempos, em áreas como energia, telefonia, serviços de limpeza outras. Com a ampliação destas áreas, houve a necessidade de inclusão de serviços administrativos, como alimentação, serviços jurídicos, transportes, etc. Ele complementa, afirmando que, além da redução de custos, ela proporciona a distribuição de renda por meio da geração de empregos, contribuindo para a redução de problemas de ordem sócio-econômica, fomentando novas frentes de trabalho. Apesar da permissibilidade de implantação da terceirização ou concessão de serviços – no caso, turísticos –, em PARNAS, nota-se algumas contradições entre o que prega a Legislação ambiental e o que ocorre nos parques nacionais.

4.4. Contraste entre a legislação ambiental pertinente, com a realidade dos PARNAS

Alguns pontos da legislação devem ser considerados importantes para uma discussão sobre a Lei nº 9.985/00. Os pontos abaixo relacionados foram considerados, pelos autores deste trabalho, como de relevância para uma discussão, pois representam contradições entre o que prega a legislação e a realidade vivida pelos e nos PARNAS.

O art. 2º, inc. I, do SNUC deixa claro o significado de unidade de conservação, que se trata de um espaço territorial e seus recursos ambientais, com características

naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Entre os objetivos do SNUC, estão:

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000).

Na lei, tais objetivos se encontram em perfeita sintonia, mas na realidade são falhos. Os recursos naturais não são aproveitados como deveriam, principalmente pela falta de infra-estrutura turística. Com a ausência de turistas a ministração de programas de educação ambiental não atingem sua plenitude, atingindo somente as populações no entorno, minimizando os efeitos da EA. Pela falta de pessoal administrativo, a contenção a crimes dos ambientais fica comprometida, pois em alguns PARNAS – principalmente na Região Norte – as áreas são imensas.

O art. 22, § 2º, afirma que as UCs serão criadas por ato do Poder Público, e deverão ser precedidas de estudos técnicos, bem como de consulta pública, permitindo identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Esse mesmo art., em seu § 7º, deixa claro que a “desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica” (BRASIL, 2000). Os estudos técnicos são aplicados mais recentemente; porém as consultas públicas não são realizadas a contento. Isso pode ser comprovado verificando a quantidade de problemas sobre regularização fundiária, indenizações ainda não pagas outros. Quanto à redução de alguns PARNAS, isso é feito levando-se em consideração apenas os interesses econômicos pelos recursos naturais que estão dentro dos limites dos mesmos e, por força de lei, não poderiam ser explorados dentro dos limites dos respectivos

PARNAS. Assim reduz-se parte do PARNA para exploração do recurso e amplia-se outra parte, sempre menor, para compensação.

Um fato de extremo interesse é o que reza o art. 27, quando afirma que as UCs deverão dispor de um plano de manejo, e no § 3º deste mesmo artigo instrui que o plano de manejo deverá ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de criação da respectiva unidade. Essa é talvez a maior falha em relação ao que prega a legislação, pois dos 57 PARNAS respondentes, 25 (43,86%) não possuem planos de manejo. Dos que o possuem, 22 (68,75%) estão incompletos. Um dos PARNAS respondentes foi criado há mais de 48 anos e seu plano de manejo há mais de 30 anos, como é o caso de um PARNA na Região Centro-Oeste, contrariando o § 3º da Lei 9.985/00 que prevê que “o plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação” (BRASIL, 2000). Neste caso em específico, o PARNA foi criado e 17 anos depois elaborou-se um plano de manejo e até o presente ele não foi retificado. Como se pretende que haja o interesse de concessionárias ou mesmo que o turismo seja ampliado ou incentivado numa UC que não se atualiza?

Cabe ressaltar que toda ação referente aos PARNAS se baseia no que é permitido no plano de manejo, desde que não contrarie a legislação específica, como pode ser observado no art. 28 da Lei nº 9.985/00, que trata das proibições a quaisquer tipos de alterações, atividades ou modalidades de utilização, que contrariem tanto os objetivos das UCs, quanto o plano de manejo e os regulamentos; e complementa, ainda, em seu parágrafo único, que até que o plano de manejo seja elaborado, todas as atividades e obras deverão se limitar apenas àquelas destinadas a garantir a integridade da UC.

Em relação aos Conselhos Consultivos, previstos no art. 29 da Lei nº 9.985/00 – para cada UC de Proteção Integral -, o que é apresentado no **Quadro 3 – Relação de PARNAS com Conselhos** –, abaixo, mostra que são poucos os parques que possuem um Conselho.

Quadro 3 – Relação de PARNAS com Conselhos*

REGIÃO	Quantidade de PARNAS respondentes	NÃO possuem Conselhos	Com Conselhos ativos	Com Conselhos <u>não ativos</u>
N	14	08	04	02
NE	15	08	06	01
SE	11	02	07	02
S	11	04	05	02
C-O	06	01	03	02
TOTAL	57	23	25	09
Percentual	100%	40,36	43,86	15,78

* Baseado em dados fornecidos pelos Chefes dos PARNAS, 2009

Um relatório de avaliação global da situação dos PARNAS deveria ser submetido ao Congresso Nacional a cada dois anos, pelo Poder Executivo Federal, conforme instituído no art. 51 da Lei nº 9.985/00. Esse é o chamado ‘Relatório Parametrizado’, um documento constante do Cadastro Nacional de UCs – CNUC –, do Ministério do Meio Ambiente no qual constam todos os dados essenciais relacionados aos parques nacionais brasileiros, que pode servir de embasamento para a busca de terceirizações ou concessões de serviços turísticos, mas que por não seguirem o que determina a Lei, estão defasados, conforme o mostrado no **Quadro 4 – Número de PARNAS por Região e situação dos Relatórios Parametrizados** –, abaixo.

Quadro 4 – Número de PARNAS por Região e situação dos Relatórios Parametrizados*

REGIÃO	Quant. de PARNAS existentes	Relatório Parametrizado COMPLETOS	Relatório Parametrizado INCOMPLETOS	Relatório Parametrizado SEM DADOS
NORTE	20	01	04	15
NE	16	01	01	14
SE	11	02	05	04
S	11	01	03	07
C-O	06	01	02	03
TOTAL	64	06	15	43
Percentual	100%	9,38%	23,44%	67,18%

*Baseado em dados obtidos no sítio do Ministério do Meio Ambiente, 2009

Para que se tenha desenvolvimento é importante a observação das mudanças sócio-ambientais e o respeito às necessidades do ambiente em se manter atrativo à sociedade, que somente aprenderá a protegê-lo se puder ter um contato mais “íntimo” com essa natureza contida nos Parques. Essa mesma proteção será conseguida com a Educação Ambiental não-formal, por meio da qual as ações e práticas educativas são voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente e, com mais interatividade, para desse modo, “promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento”, bem como “valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica”.

5. IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL DOS PARNAS EM RELAÇÃO ÀS CONCESSÕES OU TERCEIRIZAÇÕES

Apresentar-se-á a situação vivenciada pelos PARNAS em relação às concessões ou terceirizações de serviços turísticos, com base nas respostas obtidas dos chefes daquelas UCs. Cabe ressaltar que a atividade turística é importante fator de desenvolvimento e fomenta, com princípios de educação ambiental, a exploração sustentável dos parques nacionais. Mas para que tal exploração se concretize, é preciso fomentar a concessão ou terceirização dos serviços turísticos nos PARNAS que se encontrem aptos a isso e, no caso dos ainda não aptos, que se acelere sua regularização, conforme legislação específica. Alguns deles – muito poucos na verdade – já possuem tal infra-estrutura, como se pode visualizar no Quadro 5 – Concessões ou terceirizações existentes nos PARNAS –, abaixo.

Quadro 5 – Concessões ou terceirizações existentes nos PARNAS*

UC	Tipo de infra-estrutura				Observação
	Alimentação	Hospedagem	Transportes.	Esportes; loja de souvenirs; guiamento	
Fernando de Noronha	X			X	
Serra da Capivara	X			X	
Brasília	X				
Foz do Iguaçu	X	X	X	X	
Ubajara	X				
Serra do Cipó			X		
Serra dos Órgãos	X			X	
Tijuca	X		X		
Aparados da Serra	X				Atualmente sem concessionária
Serra Geral	X				
Itatiaia		X			

* Conforme informações prestadas pelos Chefes dos respectivos PARNAS, 2009.

Como se pode ver, alguns PARNAS já possuem infra-estrutura destinada à atividade turística; porém nem todos estão abertos à visitação; em termos percentuais, dos 64 PARNAS existentes, somente 11 (17,18%) dos PARNAS estão abertos à visitação e possuem infra-estrutura turística. Isso pode ter relação com a não constituição ou implementação dos planos de manejo (Vide **Quadro 6**) – inexistentes em grande parte deles. Apesar do tempo de criação do PARNA e da obrigatoriedade de existência de um plano de manejo, constituída por Lei depois de decorridos 5 anos de sua criação, bem como com a não existência de Conselhos Consultivos ou Gestores nessas unidades, seria recomendável, de acordo com o art. 29, da Lei 9.985/00, que cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral dispusesse de um Conselho Consultivo.

Quadro 6 – PARNAS com plano de manejo, data do plano e data de criação do PARNA* (continua)

PARNA	Plano de Manejo (ano)	Fundação do PARNA	Obs.
REGIÃO NORTE (20)			
Amazônia	1979	1974 (2006)	
Araguaia	2000	1959	
Cabo Orange	Não tem	1980	
Campos Amazônicos	Não tem	2006	Em elaboração.
Jaú	1998	1980	
Juruena	Não tem	2006	Em construção
Montanhas do Tumucumaque	Não tem	2002	
Monte Roraima	Não tem	1989	
Pacaás Novos	Não tem	1979	Em fase de conclusão
Pico da Neblina	Não tem	1979	
Serra da Cutia	2006	2001	
Serra da Mocidade	Não tem	1998	
Serra do Divisor	?	1989	Data do plano de manejo não identificada
Serra do Rio Pardo	Não tem	2005	
REGIÃO NORDESTE (16)			
Abrolhos	1991	1983	
Catimbau	Não tem	2002	
Chapada das Mesas	Não tem	2005	
Chapada Diamantina	2009	1985	
Descobrimento	Não tem	1999	Em construção
Fernando de Noronha	1990	1988	
Itabaiana	Não tem	2005	
Jericoacoara	Não tem	2002	
Lençóis Maranhenses	2003	1981	
Monte Pascoal	1979	1961	
Nascentes do Rio Parnaíba	Não tem	2002	
Pau Brasil	Não tem	1999	
Serra da Capivara	1994	1979	
Serra das Confusões	2002	1998	
Sete Cidades	1979	1961	
Ubajara	2002	1959 (1973)	
REGIÃO SUDESTE (11)			
Caparaó	1981	1997	Em fase de revisão
Cavernas do Peruaçu	2005	1999	
Grande Sertão Veredas	2003	1989 (2004)	Apenas para área original
Itatiaia	2009	1937	
Restinga de Jurubatiba	2008	1998	
Sempre Vivas	Não tem	2002	
Serra da Bocaina	2002	1971	
Serra da Canastra	2005	1972	
Serra do Cipó	Não tem	1987	

Serra dos Órgãos	2008	1939	
Serra da Tijuca	2008	1972	
REGIÃO SUL (11)			
Serra Geral	2004	1992	
Aparados da Serra	2004	1972	
Araucárias	Não tem	2005	
Campos Gerais	Não tem	2006	
Foz do Iguaçu	2000	1939	
Ilha Grande	2008	1997	
Lagoa do Peixe	2004	1986	
Saint-Hilaire/Lange	Não tem	2001	
São Joaquim	Não tem	1961	
Serra do Itajaí	2006	2006	
Superagüi	Não tem	1989	
REGIÃO CENTRO-OESTE (06)			
Brasília	1998	1961	Revisado
Chapada dos Guimarães	1999	1989	Em fase de aprovação.
Chapada dos Veadeiros	Não tem	1961 (1981)	
Das Emas	2005	1972	
Pantanal Matogrossense	2004	1981	
Serra da Bodoquena	Não tem	2000	

* Considerando apenas os PARNAS respondentes, baseado em dados fornecidos pelos chefes dos PARNAS, 2009.

Data entre parênteses: data de ampliação do PARNA.

Viveiros (2003), afirmava que devido à falta de infra-estrutura, as unidades acabavam não cumprindo o seu real papel de recreação e conservação da biodiversidade. E completa:

Por falta de infra-estrutura para receber os turistas, 22 dos 52 parques nacionais brasileiros (42,3% do total) não estão oficialmente abertos à visitação pública, o que, além de descumprir a lei federal do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), representa perdas em termos de turismo, de preservação e até de educação ambiental para o país. Os números são do próprio IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que alega dificuldades de ordem financeira para cuidar adequadamente das unidades e diz estar buscando parcerias com a iniciativa privada para fazer funcionar os parques.

6. CONCLUSÕES

A partir das discussões realizadas, conclui-se que:

- as concessões ou terceirizações de serviços turísticos nos PARNAS onde foram implementadas, contribuem tanto para a divulgação do próprio PARNA quanto para a dinamização da Educação Ambiental;

- a legislação ambiental referente aos PARNAS e seus representantes legais falham ao não cobrar o que é instituído pela própria legislação ambiental, tornando-se insipiente sua observância. Os PARNAS são implantados “de cima para baixo”, sem que esteja tudo organizado: demarcação, regularização fundiária, etc.
- há um descaso enorme por parte do Governo em relação aos PARNAS ao não direcionar os valores arrecadados com as multas ambientais, necessários à sua gestão e manutenção;
- em alguns PARNAS, por sua localização e meios de acesso, a terceirização ou a concessão de serviços turísticos se torna mais complicada, contudo, esses fatores não são impeditivos. Em se criando e incentivando as concessões ou terceirizações de serviços turísticos nos PARNAS, todos os envolvidos lucrarão;
- muitos PARNAS passam por problemas legais devido às falhas na observação da legislação pertinente; se tais falhas fossem eliminadas, a visitação nos mesmos melhoraria consideravelmente e, conseqüentemente, aumentaria a arrecadação com a terceirização e com a visitação;
- um percentual muito pequeno dos PARNAS estão abertos à visitação e possuem infra-estrutura turística; no restante, há o desestímulo à visitação e por conseguinte à implantação de concessões ou terceirizações nos mesmos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR - ISO 9000**: 2000: sistemas de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.oficinadanet.com.br/artigo/491/iso_9000_-_conceito>. Acesso em: 27 jan. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 07 fev. 2010.

BRASIL. Decreto Federal nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 13 fev. 2010.

BRASIL. Decreto Federal nº 88.351, de 1º de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que

dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 03 jun. 1983. Seção 1, p. 9417. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88351-1-junho-1983-438446-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

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. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 21 jan. 2010.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 19 mar. 2010.

BRASIL. Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984. Dispõe sobre as reservas econômicas e áreas de relevante interesse ecológico, e dá outras providências. Brasília, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19801989/D89336.htm>. Acesso em: 19 jan. 2010.

BRASIL. Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D98897.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 12 abr. 2010.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade. **Apresentação ICMBio**. 2008. Disponível em: <http://www.arruda.rits.org.br/.../apresentacao_icmbio_minc_coletiva_final.ppt>. Acesso em: 15 mar. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 4.471, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/legislacao/federal/leis/1965_Lei_Fed_4771.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 07 fev. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal. Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987.htm>. Acesso em: 02 fev. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de setembro de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 23 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5197.htm>. Acesso em: 13 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 06 fev. 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de conservação brasileiras**. 2010. Disponível em: <<http://www.ambiente.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=146>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

CASTRO, R. F. de. **A terceirização no direito do trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2000. 157 p.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009. 2120 p.

GIULIANI, G. M. **As unidades de conservação no Brasil e na Itália**. 2008. Disponível em: <http://www.ivtrj.net/sapis/anais_2005/mesas/mesa23.html>. Acesso em: 02 abr. 2010.

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. da F.; CARVALHO, D. M. P. Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 171-210, set. 2006.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 185 p.

MEIRELES, L. M. S. **Terceirização**. 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/1744/1/a-terceirizacao-e-a-administracao-publica/pagina.html>>. Acesso em: 28 out. 2009.

PAMPLONA FILHO, R. Terceirização e responsabilidade patrimonial da administração pública. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, p. 1-3, fev. 2002.

- ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Guia de chefe**. 1999. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/guia/anexos/anexo7/index.htm>>. Acesso em: 09 out. 2009.
- ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Terceirização em áreas protegidas**: estímulo ao ecoturismo no Brasil. São Paulo: SENAC São Paulo, 2006. 136 p.
- RODRIGUEZ, A. P. **Princípios de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1996. 456 p.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 272 p.
- SILVA, C. P. da. **A terceirização responsável**: modernidade e modismo. São Paulo: LTr, 1997. 136 p.
- SILVA, V. L. **Concessões públicas**. 2010. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/Olacefs-Concess%F5es1.doc>>. Acesso em: 18 fev. 2010.
- VASQUÉZ, F. J. C. **Distrito turístico rural**: un modelo teorico desde la perspectiva de la oferta: especial referencia al caso Andaluz. 2005. 585 p. Tese (Doutorado en Economía)–Universidad de Málaga, Málaga, 2005.
- VIANA, M. B. **A contribuição parlamentar para a política florestal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2004. 35 p.
- VIVEIROS, M. 42% dos parques nacionais estão fechados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 abr. 2003. Disponível em: <http://www.biodiversityreporting.org/index.php?pageId=sub&lang=pt_BR¤tItem=article&docId=7882&c=Brasil&cRef=Brasil&year=2004&date=abril%202003>. Acesso em: 06 nov. 2009.

ARTIGO 3
PARQUES NACIONAIS: relação entre planos de manejo e a atividade ecoturística
NATIONAL PARKS: relationship between management plans and ecotourism activity

Resumo

As unidades de conservação – UCs – são de extrema importância para a manutenção do equilíbrio ambiental e para a pesquisa científica, sendo designadas como uma área protegida pelo Poder Público, criadas por meio de legislação específica. De acordo com a Lei Federal nº 9.985/00, existem duas categorias de manejo de UCs: as de Uso Sustentável, atendendo a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam, e as de Proteção Integral, que objetivam a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”. Nessa categoria de manejo estão inseridos os parques nacionais – PARNAS –. A regulamentação de uso dos PARNAS é regida pela legislação pertinente, que institui a obrigatoriedade de implantação e implementação do plano de manejo, além doutras diretrizes necessárias ao seu bom funcionamento e manutenção ambiental. Como o parque nacional se destina ao uso público, tendo a atividade turística de natureza como uma de suas principais inserções, as ações para a exploração de serviços turísticos devem estar previstas nos planos de manejo, de forma a possibilitar ao visitante o melhor aproveitamento de sua estada nos PARNAS. No presente trabalho abordar-se-á a legislação ambiental no tocante à criação dos planos de manejo e sua importância atrelada à atividade turística. Para isso serão abordadas a gênese legal e formatação de um plano de manejo para, em seguida, confrontar a situação atual dos PARNAS brasileiros em relação à existência ou não de planos de manejo, apresentando a relação de PARNAS com planos de manejo e sua relação com a atividade turística. A metodologia de pesquisa para o presente trabalho se baseou nas respostas fornecidas pelos chefes de 57 PARNAS – embora existam hoje 66 parques – aos questionários semi-estruturados enviados aos mesmos por meio eletrônico.

Palavras-chaves: Parques nacionais, planos de manejo, ecoturismo.

Abstract:

The conservation areas - UCs - are extremely important for maintaining the environmental balance and for scientific research, being designated as a protected area by the government, created through specific legislation. According to federal Law nº 9.985/00, there are two categories of management of protected areas: the sustainable use – given certain goals, to lead the preservation of natural ecosystems where they stand – and the Integral Protection, which are areas that focus on the "maintenance of ecosystems free of changes caused by human interference, admitted only the indirect use of its natural attributes." In this category of management are included Brazilian national parks – PARNAS. The regulation of the use of PARNAS is governed by applicable law, establishing the obligation of establishing and implementing the management plan, and other policies necessary for its proper operation and maintenance environment. As the national park is intended for public use, and the nature of tourism as one of its major insertions, actions for the operation of tourism services must be provided in management plans, to enable the visitor the best use of their stay in the national park. In the present study will address the environmental legislation regarding the creation of management plans and its importance attached to tourism. We shall address the legal genesis and formatting of a management plan, then confronting the current situation of Brazilian PARNAS regarding the existence or otherwise of management plans, showing the relationship

of PARNES with management plans and their relationship to tourism. There search methodology for this study was based on responses provided by the heads of 57 PARNAS – although there are now 66 parks – the semi-structured questionnaires sent to them electronically.

Key-words: National parks, management plans, ecotourism.

1. INTRODUÇÃO

As unidades de conservação – termo utilizado no Brasil para designar ‘áreas protegidas’ – são áreas destinadas à proteção ambiental direcionadas a uso público em categorias específicas, tendo como exemplo mais abrangente, no Brasil, os parques nacionais – PARNAS –. Para que sejam atrativos e cumpram sua função social, os parques nacionais devem possuir uma infraestrutura de apoio aos seus visitantes e também manter o ambiente em seu interior o mais preservado possível. Para isso utiliza-se de planos de manejo com o intuito de apoiar tais ações, implementando uma visitação de mínimo impacto e, ao mesmo tempo, apoiando a manutenção do próprio parque.

No Brasil, atualmente, os parques nacionais não recebem tantos visitantes quanto poderiam e, mesmo assim, essas visitas são concentradas em poucos deles. Ademais, dos 57 PARNAS respondentes, apenas 23 são abertos à visitação (40,35%), sendo 15 (65,22%) com cobrança de tarifas e 08 (34,78%) com entrada franca para turistas.

Como embasamento para o presente trabalho, busca-se apresentar um breve relato sobre a Legislação Ambiental referente aos parques nacionais brasileiros – PARNAS –, apresentando a gênese legal e formatação de um plano de manejo. Após isso, efetuar-se-á a confrontação da situação atual dos PARNAS brasileiros em relação à existência ou não de planos de manejo, apresentando a relação de PARNAS possuidores de planos de manejo, relacionando-os com a atividade turística.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral:

Diagnosticar a situação atual dos Parques Nacionais – PARNAS – brasileiros em relação ao ecoturismo e se os planos de manejo contemplam essa atividade, verificando a possibilidade de implantação do ecoturismo nestas áreas.

2.2. Objetivos Específicos:

- Apresentar breve relato sobre a Legislação Ambiental referente aos parques nacionais brasileiros – PARNAS;
- Apresentar a gênese legal e formatação de um plano de manejo;
- Confrontar a situação dos PARNAS brasileiros em relação à existência ou não de planos de manejo;
- Apresentar a relação de PARNAS com planos de manejo e sua relação com a atividade turística.

3. REVISÃO DE LITERATURA

É sabido que a conservação dos recursos naturais é de fundamental importância para a manutenção do equilíbrio ambiental de uma determinada região. Tal percepção é antiga, data dos antigos impérios indianos a preocupação em manter reservas de caça para os imperadores. Com o desenvolvimento das comunidades, essa preocupação se direcionou para outros pontos, considerados, então, mais importantes, como a preservação de fontes de água. Dessa forma, foram criadas as áreas protegidas, com finalidades específicas, tais como a preservação de belezas cênicas, lugares de descanso para a população, preservação dos recursos ambientais, etc.

Apenas em princípios do século XIX, a ideia moderna de parque nacional surgiria nos Estados Unidos, por meio de um pequeno grupo de pessoas, objetivando proteger as maravilhas do país “*da exploração de poucos indivíduos e mantidas para usufruto de todos, como sempre foram*”. Traduzindo, a ideia de parque tem uma intervenção do Estado no que diz respeito a garantir o direito da maioria em detrimento das ambições de uns poucos.

A partir do século XIX foram registradas as primeiras intenções de criação de áreas legalmente protegidas, com a finalidade de se preservar as paisagens naturais e os ecossistemas nelas incluídos. Tal motivação se baseia em duas ideias principais: 1) a busca de identidade nacional dos países do Novo Mundo, motivando as transformações de suas paisagens em monumentos, o que não existia na Europa de então; 2) a afirmação da nova democracia, que ia contra o desfrutamento das belezas naturais que caracterizavam o Velho Mundo, pela elite (MORSELLO, 2006). O exemplo primário disso é a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, nos EUA. Foi usada a expressão “parque nacional” por se entender, na época, que o que estava em jogo era uma área administrada pelo governo federal, protegida para a realização de atividades de lazer para as pessoas.

3.1. Conceituação

Conforme IBAMA (2008), unidade de conservação é

toda porção do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituídas pelo poder público, com objetivos definidos e sob regimes especiais de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção.

O art. 2º, item I, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – conceitua unidade de conservação como

o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Explicitando melhor, é toda área protegida que possui regras próprias de uso e manejo, objetivando a proteção de espécies da fauna e flora, tradições culturais, belezas cênicas e de dados científicos, dependendo de sua classificação.

As áreas naturais protegidas – também chamadas de ‘unidades de conservação’ – buscam, por meio de um plano de manejo específico, promover o uso diversificado destes recursos, além de conservar, preservar e incentivar a manutenção das espécies nativas e/ou endêmicas. Para dirimir dúvidas a respeito destes dois termos – conservação e preservação –, segue uma breve explicação sobre os mesmos.

Quando usado o termo ‘**conservação**’, tem-se em mente que se está resguardando de dano, evitando a deterioração, o prejuízo. Assim, a conservação permite que haja a intervenção humana, até explorando alguns recursos naturais. Quando ela é percebida em relação ao meio ambiente, tem a conotação de proteção dos recursos naturais, utilizando-os racionalmente.

Quando se usa o termo ‘**preservação**’, deve-se entender como uma forma de garantir a integridade de alguma coisa. Tal termo é usado ao se referir à proteção integral, como forma de manter sua intocabilidade. Ao se levar em conta o meio ambiente, usa-se da preservação para evitar perda de biodiversidade constante nesse *locus*, ou seja, a conservação incorpora melhorias ao meio ambiente, retardando sua degradação e a preservação é uma ação direcionada à proteção integral das condições naturais dos recursos ambientais existentes. Conforme o entendimento de Vianna (2008, p.131), o estabelecimento de áreas naturais protegidas tem sido uma das principais estratégias de conservação *in situ* no mundo.

Assim, além da conservação, faz-se necessário também a preservação destas áreas naturais. Dessa forma, tornou-se comum a criação de unidades de conservação/áreas protegidas, vislumbrando a proteção de diferentes recursos naturais e culturais, bem como da representatividade da flora e fauna regionais. Estas unidades se caracterizam basicamente por serem um espaço territorial que se destaca em razão de um conjunto ímpar e representativo de características naturais de valor relevante; por serem legalmente constituídas para a proteção destes respectivos recursos; por possuírem regimes específicos de gestão e por serem permanentes. De acordo com Rocktaeschel (2006), “a evolução do conceito de unidade de conservação (UC) relaciona-se com o desenvolvimento

da ciência, a destruição da natureza e a busca cada vez maior do resgate do contato com a natureza”.

3.2. Breve histórico mundial das UCs

Como colocado por Bensusan (2006), alguns autores, entre eles Cronon (1995), Diegues (1994) e Olwig (1995), associam a origem da percepção de espaços protegidos ‘intocados’ aos mitos judaico-cristãos de “paraíso”.

Devido à degradação ambiental no final do século XVIII, fomentada, de certa forma, pela explosão demográfica e pela Revolução Industrial, surge uma consciência mais cuidadosa e mais. Por isso, Vianna (2008, p.139) afirma que *“surge uma certa concepção de finitude da natureza expressa inclusive na decretação dos parques de caça, em que se revela a preocupação de se reservarem recursos específicos, finitos, para usufruto de uma elite, com fins recreativos”*.

Ost (1998, p. 112) afirma que *“advém da vontade de proteção de certas espécies espetaculares, em vias de extinção, e de grandes espaços virgens de toda a intervenção humana, a Convenção relativa à conservação da fauna e da flora no estado natural da África, assinada em Londres em novembro de 1933”*, sendo este ‘o texto que consagra pela primeira vez a noção de espécie ameaçada de extinção’ e trata da instituição de reservas naturais e parques nacionais. No Brasil, a expressão *unidade de conservação* designa as áreas naturais protegidas. As UCs são áreas chanceladas por órgãos ambientais e com alguma correspondência com as categorias internacionais, conforme o entendimento de Bensusan (2006).

Brito (1995) afirma que os primeiros parques nacionais brasileiros vinculavam-se ao conceito de monumentos públicos naturais e que, segundo a Constituição de 1937, visavam a resguardar porções do território nacional que tivessem valor científico e estético. Na década de 1940 apareceram medidas legais inovadoras como, por exemplo, o Decreto nº 16.677/44, que definiu como atribuições dos parques nacionais *‘conservar, para fins científicos, educativos, estéticos ou recreativos, as áreas sob jurisdição’*. Configurou-se,

dessa forma, que a função do parque se prestava a atender às necessidades da sociedade moderna e urbana brasileira.

No Brasil, as unidades de conservação são organizadas em duas categorias de manejo: uma, de Proteção Integral outra, de Uso Sustentável, atendendo, primeiramente, a objetivos determinados, de modo a originar a preservação dos ecossistemas naturais onde se situam. As Unidades de Proteção Integral, conforme o art. 2º, inc. VI, da Lei nº 9.985/00, são áreas onde há *manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.*

3.2.1. Gênese das unidades de conservação brasileiras

O Brasil é considerado um dos países que demorou mais tempo a aceitar o conceito internacional de criação de áreas protegidas – parques nacionais – incentivado pelas ideias de Rebouças. Entretanto, existem registros históricos que mostram que a Coroa Portuguesa empreendeu grandes esforços no sentido de proteção, gestão e controle de determinados recursos naturais, principalmente os que mais lhe interessavam em termos econômicos. Essas primeiras ações surgiram ainda no Período Colonial, com um controle mais direcionado, principalmente à madeira, por ser considerada um recurso militar de extrema importância: a construção de embarcações. Os exemplos disso são o “Regimento do pau-brasil”, de 1605 – considerado por muitos como uma das primeiras leis de proteção florestal –, e a Carta Régia, de 1797, que explicitava a necessidade de se precaver contra a destruição das matas brasileiras, evitando suas ruínas ou destruição, coibindo o corte não autorizado pela Coroa de algumas espécies (as chamadas ‘madeiras de lei’).

André Rebouças, apesar de seu pioneirismo ético-conservacionista, foi inspirado mais pela criação de *Yellowstone* que por outra coisa para criar parques nacionais no Brasil, em 1876. Primeiramente, ele sugeriu duas áreas: a Ilha do Bananal e uma grande área entre as Cataratas de Guairá e as de Foz do Iguaçu, mas não obteve êxito nessas indicações, pelo menos a princípio. Em 1911, Gonzaga de Campos, por meio de preparação de um mapa sobre os

ecossistemas brasileiros, também reivindicava a criação de parques nacionais, desta vez com um melhor embasamento (RYLANDS & BRANDON, 2005). Andrade e Silva, em 1821, propuseram a criação de um “setor administrativo responsável pelas ‘matas’ e ‘bosques’, e enfatizava a necessidade de utilização moderada dos recursos naturais do país” (DIEGUES, 2008), tomando como base a grande destruição da Mata Atlântica, principalmente na Região Nordeste.

Os PARNAS brasileiros foram criados seguindo o modelo norte-americano, mas desconsiderando as comunidades que vivem dentro ou próximas aos mesmos, o que não é compatível com a realidade brasileira. Isto leva a ver o parque não como um patrimônio a ser protegido, mas como um inimigo, já que as pessoas ficam impossibilitadas a conviver de forma sustentável com a área.

O objetivo básico para se criar uma UC tem sido o de proteger a área natural das ações antrópicas capazes de desequilibrarem seus ecossistemas. Entretanto, atualmente, a orientação das UCs parece se direcionar para uma perspectiva de integração do homem com a natureza. Assim, no termo “área natural protegida” há uma dupla valência: ao mesmo tempo em que visa à proteção dos espaços naturais contra a ação humana, busca-se também benefícios para o próprio ser humano, seja pelos serviços ambientais proporcionados, seja pela “vingança” que a natureza possa infringir ao homem (GIULIANI, 2005).

Para que uma área seja protegida dentro da legalidade, faz-se uso de instrumentos legais que classificam e coordenam a metodologia para que as respectivas áreas não sofram reveses, tais como destinação incorreta de sua finalidade. Um desses instrumentos é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC –, criado pela Lei nº 9.985/00; o outro é o plano de manejo. Mas, antes de se aprofundar nesse tema, faz-se interessante descrever o desenvolvimento das UCs no Brasil.

Os três primeiros parques nacionais brasileiros foram criados entre 1935 e 1939, refletindo o princípio da preocupação mundial com a necessidade de delimitação de espaços naturais legalmente protegidos, originada pela criação

do Yellowstone National Park (1872), nos Estados Unidos. A cadeia de áreas naturais protegidas legalmente iniciou-se com a criação dos Parques Nacionais do Itatiaia, da Serra dos Órgãos e do Iguaçu, que eram administrados pelo Serviço Florestal do Ministério da Agricultura. De 1940 a 1958 não houve a criação de novas unidades de conservação. Somente a partir de 1959 este processo foi retomado com a criação dos parques Araguaia, Ubajara e Aparados da Serra, destinados à proteção das belezas excepcionais existentes nestas áreas.

Com a transferência da capital federal para Brasília, vislumbrou-se a necessidade de preservação do cerrado. Dessa forma, foram criados, em 1961, os Parques de Brasília, da Chapada dos Veadeiros e das Emas. Entre 1960 e 1964, percebendo a necessidade de se proteger algumas áreas de grande e especial beleza cênica no tocante ao '*patriotismo nacional*', criaram-se mais alguns PARNAS: Caparaó (por abrigar a localização do Pico da Bandeira); Monte Pascoal (abriga o Monte Pascoal); Tijuca (área de florestas sobranceira à cidade do Rio de Janeiro); Sete Cidades (possui monumentos geológico-geomorfológicos excepcionais) e São Joaquim (uma das últimas áreas remanescentes de araucária). De 1965 a 1969 essa linha de criação de UCs foi esquecida. Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF –, através do Decreto-Lei nº 289, sendo ele o responsável pela administração das Unidades criadas até então, tendo como uma de suas atribuições, a criação de novas unidades, inclusive parques de caça (permitidos à época).

Em 1970 foi criada a primeira reserva biológica brasileira – Poço das Antas, no Estado do Rio de Janeiro – por ser o habitat original do mico-leão-dourado, ameaçado de extinção; daí a importância de sua criação. Esta era uma categoria inovadora de então, pois visava explicitamente à conservação da biota, à pesquisa e educação ambiental, excluída a visitação para lazer. Ainda na primeira metade da década de 1970 iniciou-se o processo de criação de UCs na Região Norte (PARNA da Amazônia), visando a proteger as fronteiras e fomentar o desenvolvimento motivado por reflexos econômicos, políticos e sociais nesta região. Nessa mesma década foram criados os PARNAS Serra da

Bocaina e Serra da Canastra (na Região Sudeste) e Pantanal Mato-grossense (no Centro-Oeste). Houve também uma “mudança” na visão do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF –, que começou a levar em consideração para a criação de UCs as áreas indicadas por trabalhos científicos especializados. Cabe ressaltar que em 1972 aconteceu em Estocolmo, Suécia, a *Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano*, realizada pelas Nações Unidas, um marco importante para as discussões sobre desenvolvimento e meio ambiente.

De 1980 a 1984 houve uma ‘explosão’ de criação de UCs, com 33 novas unidades. Até esta época, as UCs eram criadas pelo IBDF. Entretanto, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA –, criou-se, também, por meio da Lei nº 6.902/81, uma nova categoria de manejo: as Estações Ecológicas. Em 2000, através da Lei nº 9.985, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC –, que passou a ser o detentor das prerrogativas para criação de UCs.

Durante a segunda metade da década de 1980, criaram-se mais sete parques: Serra do Divisor, Chapada Diamantina, Lagoa do Peixe, Marinho de Fernando de Noronha, Grande Sertão Veredas, Chapada dos Guimarães, Superagui e Monte Roraima.

A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – em 1989, englobou os dois órgãos que instituíam as UCs (IBDF e Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA), equiparando a política de criação das UCs de proteção integral; ou seja, caberia ao IBAMA, doravante, a decisão para criação de novas UCs.

Entre 1995 e 1999, foram criados mais oito parques nacionais, privilegiando o uso público, destacando-se o PARNA de Ilha Grande, como forma compensatória pela construção da UHE de Ourinhos/SP. Os outros foram: Cavernas do Peruaçu, Caparaó, Pau Brasil, Descobrimento, Jurubatiba, Viruá, Serra da Mocidade. De 2000 até o presente, foram criados os PARNAS: da Amazônia, Chapada das Mesas, Serra da Bodoquena, Serra da Cutia, Serra do Itajaí, Serra do Rio Pardo, Araucárias, Nascentes do Rio Parnaíba, das

Sempre Vivas, Jericoacoara, Saint-Hilaire/Lange, Ubajara, Catimbau, Monte Pascoal, Campos Gerais, Tumucumaque. Todas as áreas criadas a partir de então levaram em consideração discussões em seminários, que recomendavam a criação de UCs a partir de biomas. Cabe ressaltar que nessa gênese destacou-se somente a criação de PARNAS, por serem estes o mote do presente trabalho.

3.3. Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC

O SNUC é o instrumento organizador das áreas naturais protegidas que, planejado, manejado e gerenciado como um todo, poderá viabilizar os objetivos nacionais de conservação. Sua consolidação se concentra na conservação *in situ* da diversidade biológica em longo prazo, centrando-a em um eixo fundamental do processo conservacionista. Ele estabelece a relação primária de complementaridade entre as diferentes categorias de UCs, organizando-as de acordo com os respectivos objetivos de manejo e tipos de uso, a saber: Proteção Integral e Uso Sustentado (LEI n° 9.985, 2000). Para a criação desse instrumento, buscou-se apoio em leis anteriores, tais como o Novo Código Florestal e a Lei de Proteção à Fauna (Lei n° 4.771/65 e Lei n° 5.197/67, respectivamente), e o Decreto-Lei n° 84.017/79, que regulamenta os Parques Nacionais Brasileiros. Estes instrumentos jurídicos forneceram-lhe a base legal necessária. A Lei n° 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, também ampara a criação de áreas protegidas.

As **Unidades de Uso Sustentável** – ou de uso direto –, são aquelas onde busca-se a conservação dos atributos naturais, sendo permitida a exploração de parte dos recursos disponíveis desde que seja em regime de manejo sustentável. Nestas Unidades procura-se conciliar a preservação da diversidade biológica e dos recursos naturais com o uso sustentado de parte destes recursos. São integrantes deste tipo: as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Áreas de Proteção Ambiental e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico. As **Unidades de Proteção Integral** – ou de uso indireto –, são aquelas onde prevalecerá a conservação dos atributos naturais, objetivando a preservação dos ecossistemas em estado natural e com o mínimo de alterações possíveis, sendo

admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, excetuando-se os casos previstos em lei. Elas são compostas por: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e **Parque Nacional**/Estadual.

O SNUC, em seu art. 1º, estabelece os critérios e as normas para criação, implantação e gestão das UCs.

3.4. Planos de manejo

Com o intuito de melhor gerir as UCs, foi criado o plano de manejo, que “a partir de bases técnicas e científicas”, norteie os trabalhos dessa gestão. O plano de manejo foi estabelecido para os PARNAS por meio do Decreto nº 84.017/79 e sua obrigatoriedade foi determinada pela Lei nº 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Conceitualmente, essa Lei o qualifica como documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma UC, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da respectiva unidade (PARNA Tijuca, p.3). Conforme o art. 6º do Decreto nº 84.017/79,

entende-se por Plano de Manejo o projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um Parque Nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades.

De acordo com o inc. XVII, do art. 2º, cap. I, da Lei nº 9.985/00, que estabelece o SNUC, o plano de manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade”.

Para o IBAMA (1996), o conceito de plano de manejo se baseia na definição apresentada no Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, o

qual estabelece que “plano de manejo é um projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determina o zoneamento de uma unidade de conservação, caracterizando cada uma de suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades, e estabelece diretrizes básicas para o manejo da Unidade”. Milano (2001) entende que o plano de manejo é resultado do planejamento e é considerado como uma técnica ou instrumento de organização de processos futuros que permite otimizar as ações destinadas a alcançar os objetivos propostos para a área. Ainda conforme este autor (2001), *“neste contexto, o plano de manejo, contendo as orientações e informações ao adequado desenvolvimento das atividades, constitui-se no documento pelo qual se guiará o gestor da área nos seus trabalhos de administração.”*

Para o SNUC, o plano de manejo é um documento técnico mediante o qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à sua gestão. Dessa forma, ele define plano de manejo como “o documento técnico que estabelece as normas que devem regulamentar o uso da área e o manejo dos recursos naturais, estabelecendo as diretrizes gerais para implementação da unidade” (<http://cazumba.org>, 2006). O plano de manejo consiste em um diagnóstico da UC, levando em consideração diversos aspectos sociais, ambientais, históricos, etc., amparados por uma análise da atual situação da unidade, como por exemplo: as pressões, ameaças, oportunidades e potencialidades (alusão à Matriz SWOT). Ele inclui também o zoneamento, que regulamenta a ocupação territorial e uso dos recursos naturais, bem como estabelece as regras de convivência entre as populações locais do entorno das respectivas UCs.

A Fundação Florestal de São Paulo (<http://www.fflorestal.sp.gov.br/planodemanejo.php> , s/d) levanta a importância da confecção e existência do plano de manejo e de uma “padronização de métodos e procedimentos técnicos e a contratação de serviços especializados”, a fim de garantir a qualidade dos mesmos, “definindo princípios comuns, métodos de levantamento de dados

primários, de planejamento estratégico, nomenclaturas de programas de gestão e respectivas atividades.”

Buscando garantir uma maior e melhor dinâmica ao planejamento das UCs de Proteção Integral, o plano de manejo foi idealizado para aplicação em três fases, que buscam subsidiar a evolução dos conhecimentos sobre os recursos das respectivas UCs, bem como a ampliação das ações de manejo suportadas por este conhecimento. Essa aplicação em três fases torna o plano de manejo gradativo, contínuo, flexível e participativo, pelos seguintes motivos:

- **Gradativo:** a evolução dos conhecimentos sobre os recursos da UC, ao longo das três fases, condiciona a ampliação e o aprofundamento das ações de manejo sobre os seus recursos;
- **Contínuo:** cada nova fase sempre englobará os conhecimentos e as ações da fase anterior; além do que, cada nova fase será planejada já durante a implementação da fase anterior, não sendo interrompida;
- **Flexível:** sua estrutura possibilita a agregação de novos conhecimentos e eventuais correções ao manejo durante a implementação de qualquer das fases. As ações de monitoria e reavaliação efetuadas durante sua implantação indicarão a necessidade de se fazer ou não tais correções;
- **Participativo:** sua elaboração prevê o envolvimento da sociedade no planejamento, por meio das Oficinas de Planejamento; além disso, sua estrutura prevê ações no entorno das Unidades, objetivando a cooperação das populações de entorno e a conseqüente melhoria de sua qualidade de vida.

A **Figura 1 – O planejamento como processo**, a seguir, facilita uma melhor visualização do processo acima descrito, mostrando a relação entre a ampliação do conhecimento e as ações de manejo para atuação em uma UC:

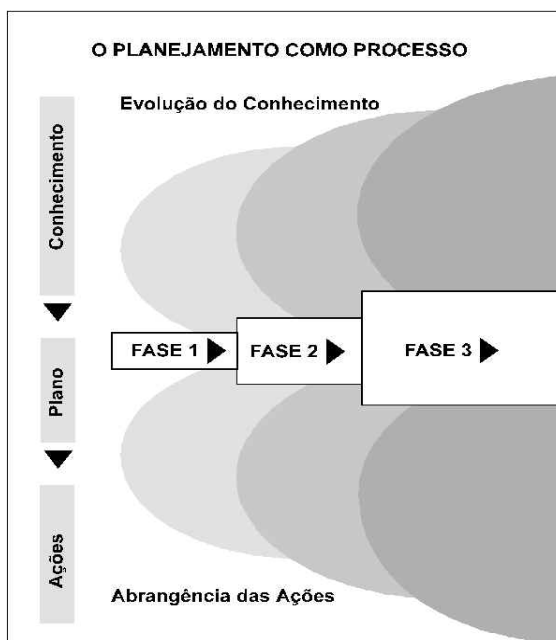


Figura 1 – O planejamento como processo.
Fonte: IBAMA, 1996

A **Figura 2 – Principais enfoques das diferentes fases**, abaixo, explicita cada uma das fases do plano de manejo:

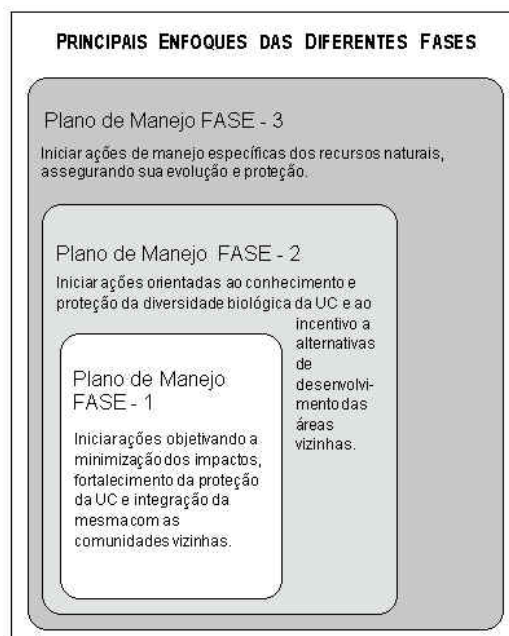


Figura 2 – Principais enfoques das diferentes fases.
Fonte: IBAMA, 1996

3.4.1. Estrutura dos planos de manejo

O Plano de Manejo se estrutura em oito encartes, nos quais a UC é enfocada a partir do contexto em que se encontra: federal, estadual ou regional. Conforme apresentado pelo IBAMA (1999), os encartes podem ser visualizados na **Figura 3 – Estrutura do plano de manejo**:

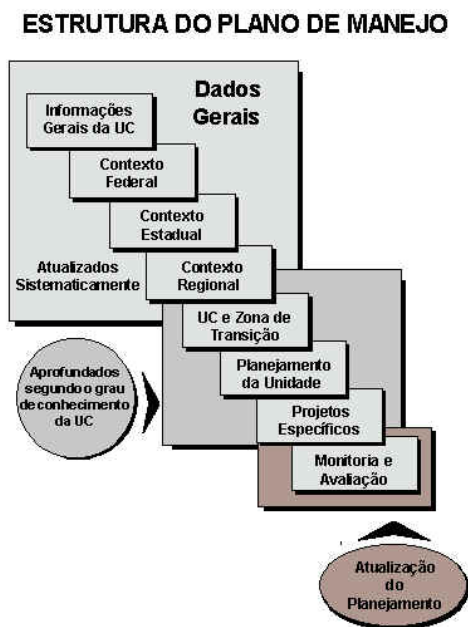


Figura 3 – Estrutura do plano de manejo.
Fonte: IBAMA, 1996

3.5. Qual o papel do ecoturismo nessa discussão?

Um dos principais objetivos para se fazer um plano de manejo para uma unidade de conservação – nesse caso específico, os PARNAS –, além da preocupação com a preservação ambiental, é a inclusão da sociedade. O plano de manejo seguirá os preceitos legais exigidos para sua confecção, direcionando os PARNAS para:

- a manutenção e preservação da biodiversidade existente nos PARNAS;
- a proteção e valorização dos recursos naturais usados para a subsistência das populações tradicionais do entorno dos respectivos parques, valorizando-as, bem como promovendo sua inclusão sócio-econômica,

- a inclusão, promoção e valorização da educação ambiental e do turismo de natureza (o ecoturismo).

O ecoturismo é uma atividade em franco crescimento mundial. Sua prática é mais frequente em parques nacionais, devido principalmente à legislação – é uma das poucas categorias de UCs onde se é permitida sua execução – e também à infra-estrutura que alguns parques possuem para atender a essa demanda.

As áreas naturais protegidas – e dentro destas, os PARNAS – poderão fazer uso do ecoturismo organizado e de mínimo impacto, beneficiando economicamente essas áreas; mas, para isso, o parque deve ser administrado, supervisionado e controlado rigorosamente por medidas de proteção para evitar a degradação provocada pelos turistas. Eles necessitam, também, de infra-estrutura e equipamentos que possibilitem a adequada exploração da atividade turística; entretanto, os chefes dos parques dispõem de poucos recursos para enfrentar a demanda crescente de turistas (PASQUALI, 2006).

Pelo entender de Barros e Dines (2000), haverá um aumento do número de visitantes que procuram as poucas áreas naturais remanescentes em função de uma complexa gama de condições, tais como quais: maiores facilidades de acesso, crescente disponibilidade e qualidade de equipamentos, divulgação maciça dessas áreas e atividades pelos meios de comunicação e as oportunidades oferecidas para a prática de atividades recreativas e turísticas em áreas naturais protegidas, principalmente em parques, e, ainda, a busca pela natureza, o retorno às raízes, a vontade de visualizar a natureza ainda preservada. Rocktaeschel (2006) corrobora dessa visão ao afirmar que

parte-se do pressuposto de que, uma vez atraídos novos visitantes para determinadas áreas protegidas, com maior capacidade de recebimento de ecoturistas, serão criadas, regional e localmente, as condições básicas capazes de viabilizar e estimular a participação da iniciativa privada nessas novas oportunidades de negócios, por meio da prestação sistematizada de serviços aos turistas.

Desta forma, para que o turismo possa ser implantado e implementado nestas unidades, faz-se necessária uma abertura maior, amparada nos planos de manejo, que poderão abarcar em sua constituição a inserção de atividades turísticas, valorizando e capacitando a mão-de-obra do entorno destas unidades, bem como ampliando a possibilidade de real uso público dos PARNAS, conforme previsto em lei.

Na compreensão de Kinker (2002), uma atividade só é classificada como sustentável quando tem como sustentáculo a análise do seu desenvolvimento em um determinado momento; ou seja, não há menção a garantias de sustentabilidade a longo prazo, possivelmente devido aos variados fatores e atores externos que interferem – intencionalmente ou não – no planejamento sustentável do objeto em questão. Sendo o ecoturismo considerado como um fenômeno cujas bases se amparam nos princípios de sustentabilidade e é bastante dependente de política pública, a autora (2002) ainda afirma que

o desenvolvimento sustentável do turismo não é um estado fixo de harmonia. É um processo de mudanças em que as alterações na utilização dos recursos, a gestão dos investimentos e a orientação do desenvolvimento em nível institucional são coerentes com as necessidades futuras e presentes e dependem de uma política ambiental e turística adequada.

Quando se trata de ecoturismo, uma das principais bases para alcançar a sustentabilidade tanto dessa atividade quanto da natureza, é o plano de manejo, principalmente quando a área onde ele ocorre é um PARNA. Deve-se também levar em consideração o planejamento das empresas ou órgãos públicos relacionados a essa atividade, pois todo o planejamento externo para visitação e uso é baseado no plano de manejo do respectivo PARNA, conforme explicitado no art. 28 do SNUC, que define que não são permitidas, “nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu plano de manejo e seus regulamentos.”

4. MATERIAIS E MÉTODOS

O objeto de estudo do presente trabalho foram os 66 PARNAS brasileiros. Destes, três são “parques de papel” (Nascentes do Lago Jarí; Mapinguari e Rio Novo). Os três parques criados na Bahia em junho de 2010 (Serra das Lontras, Alto Cariri e Boa Nova) não serão analisados neste trabalho, pois não foram pesquisados. Abrolhos, Viruá e Anavilhanas, que até o presente não se manifestaram, não serão computados, restando, então, 57 PARNAS a serem analisados. A metodologia de pesquisa, **exploratória** e também **descritiva**, se baseou nas respostas fornecidas pelos chefes dos PARNAS a questionários enviados via e-mail.

Vasquez (2005) afirma que a metodologia, sendo parte da ciência, se ocupa dos procedimentos necessários para alcançar os objetivos do conhecimento científico. Dessa forma, o método científico constitui o itinerário mediante o qual se alcançam conhecimentos rigorosos, corretos e seguros. E complementa:

En líneas generales, el método de investigación científico es el iter procedimental a seguir para lograr o alcanzar el objetivo propuesto. Su punto de partida suele ser una teoría previa o un conjunto racional y sistemático de ideas sobre la realidad en cuestión, en otros términos, el cuerpo de conocimientos disponible, en cada momento del tiempo, que habitualmente constituye el origen de los problemas que formula y desarrolla el investigador.

Este autor ainda cita Lakatos (1983) para embasar seu pensamento, afirmando que este postula o relativismo dos programas de investigação científica, ao considerar que estes não necessariamente tenham caráter científico *sine die*, podendo migrar de um estado progressivo a um degenerativo, ou vice-versa.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Brasil, atualmente, os parques nacionais não recebem tantos visitantes quanto poderiam e, mesmo assim, essas visitas são concentradas em poucos parques. Ademais, dos 57 PARNAS respondentes, apenas 23 são

abertos à visitação (40,35%), sendo 15 (65,22%) com cobrança de tarifas e 08 (34,78%) com entrada franca para turistas. O **Quadro 1 – Relação de PARNAS abertos à visitação e com planos de manejo**, a seguir, dá uma visão mais clara da região onde se localizam tais parques e suas situações:

Quadro 1 – Relação de PARNAS abertos à visitação e com planos de manejo ⁽¹⁾

PARNA por região (quantidade)	Abertos à visitação turística	Com Plano de manejo	Observação
N (20)	02	06	
NE (16)	06	08	Não necessariamente os mesmos.
SE (12)	07	09	
S (11)	05	05	Não necessariamente os mesmos.
C-O (06)	03	04	Não necessariamente os mesmos.
Total	23	32	

¹ Considerando apenas os PARNAS respondentes, baseado em dados fornecidos pelos Chefes dos PARNAS, 2009.

Na **Figura 4**, abaixo, pode-se ter uma melhor visualização da localização destes PARNAS.

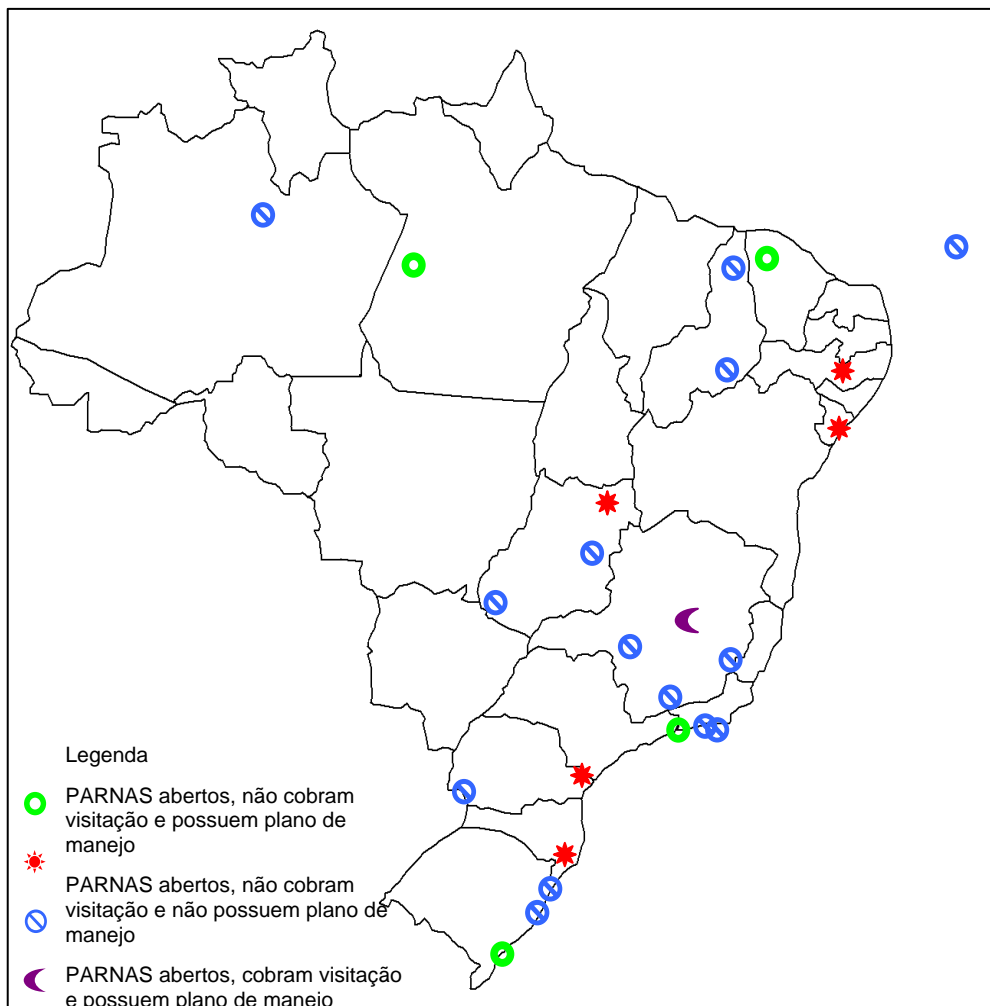


Figura 4 – Localização dos PARNAS abertos à visitação e com cobrança de entrada.

Dos 57 PARNAS respondentes, **25 (43,86%) não possuem planos de manejo**. Dos que o possuem, **22 (68,75%) estão incompletos**. Os dados existentes são poucos e, baseando-se nas respostas dos chefes, se encontram defasados. A questão de atualização ou mesmo existência dos referidos planos de manejo, bem como dos Conselhos Gestores ou Consultivos, a quantidade de funcionários efetivos e contratados e relação área do PARNA/funcionário efetivo poderão ser observadas a seguir:

Região Norte: 14 PARNAS respondentes; 06 PARNAS possuem planos de manejo, sendo o mais antigo de 1979 e o mais recente de 2006; dos

respondentes, 05 possuem Conselhos Gestores/ Consultivos e destes um não é ativo.

Região Nordeste: 15 PARNAS respondentes; 08 PARNAS possuem planos de manejo, sendo os mais antigos de 1979 e o mais recente de 2009. Quanto aos Conselhos, seis os possuem em atividade.

Região Sudeste: 11 PARNAS respondentes. Deles, apenas dois não possuem planos de manejo. Dos que possuem plano de manejo, o mais antigo é de 1981 e os mais recentes são de 2008. Em relação aos Conselhos, sete os possuem ativos, dois não os possuem e dois são inativos.

Região Sul: 11 PARNAS respondentes. Destes PARNAS, seis não possuem planos de manejo e dos que o possuem, o mais antigo é de 2000 e os mais recentes são de 2008. Destes parques, cinco possuem Conselhos ativos, quatro não o possuem e no restante eles não são ativos.

Região Centro-Oeste: 06 PARNAS respondentes, dos quais quatro possuem planos de manejo, sendo o mais antigo de 1998 e o mais recente data de 2005. Um deles não possui Conselho e dos restantes, dois não são ativos.

Dos PARNAS respondentes, um em especial, na Região Centro-Oeste, foi criado há mais de 48 anos e usa o plano de manejo de 1978, ou seja um plano com 30 anos de defasagem (em 1992 foi realizada a revisão do plano deste PARNA), contrariando o § 3º da Lei nº 9.985/00, prevê que “**o Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.**” Neste caso específico, o PARNA foi criado e 17 anos depois elaborou-se um plano de manejo e até o presente ele não foi retificado.

A Lei nº 9.985/00, em seu art. 4º, instrui que o plano de manejo tem como objetivos, entre outros, o de “**favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico**”. Entretanto, quando se verifica a relação dos PARNAS com planos de manejo e abertos à visitação *versus* a previsão de atividades turísticas nos respectivos parques, tem-se que:

Região Norte: apenas um prevê atividade turística;

Região Nordeste: somente quatro parques prevêem atividade turística;

Região Sudeste: cinco parques prevêem atividades turísticas em seus planos;

Região Sul: três parques prevêem, mas um deles informa falta de estrutura e alto índice de problemas;

Região Centro-Oeste: apenas um parque prevê atividades turísticas.

O art. 11, desta mesma Lei, deixa claro o objetivo básico de um parque nacional: “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.” Este mesmo artigo, em seu § 2º, explicita a importância do plano de manejo em relação à visitação, ao sujeitá-la “às **normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade**, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.”

O art. 51 desta mesma Lei é categórico ao afirmar que o Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, **a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País**. Esse é o chamado Relatório Parametrizado (um documento no qual constam todos os dados relacionados aos parques nacionais brasileiros) e que está defasado e incompleto, conforme a relação apresentada no **Quadro 2 – Relação de PARNAS por Região X Relatório Parametrizado**, abaixo, por região:

Quadro 2 - Relação de PARNAS por Região X Relatório Parametrizado ⁽²⁾

REGIÃO	Quantidade de PARNAS	Relatórios Parametrizados COMPLETOS	Relatórios Parametrizados INCOMPLETOS	Relatórios Parametrizados SEM DADOS
N	20	01	04	15
NE	16	01	01	14
SE	11	02	05	04
S	11	01	03	07
C-O	06	01	02	03
TOTAL	64	06	15	43
Percentual	100%	9,38%	23,44%	67,18%

⁽²⁾ Levando-se em consideração 63 PARNAS brasileiros, 2009.

Para que se tenha desenvolvimento é importante a observação das mudanças sócio-ambientais e o respeito às necessidades do ambiente em se manter atrativo à sociedade, que somente aprenderá a protegê-lo se puder ter um contato mais “íntimo” com essa natureza contida nos Parques. Essa mesma proteção será conseguida com a Educação Ambiental não-formal, por meio da qual as ações e práticas educativas são voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente, e com mais interatividade, para, desse modo, “*promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento*”, bem como “*valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica*”.

Conforme o entendimento de Quintas (2004), para que a Educação Ambiental cumpra sua finalidade – definida na Lei n° 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental – ela deve favorecer as devidas condições

para o desenvolvimento das capacidades necessárias para que grupos sociais, em diferentes contextos socioambientais, intervenham de modo qualificado, tanto na gestão do uso dos recursos ambientais, quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade do ambiente, seja físico-natural ou construído.

Sabe-se que o desenvolvimento sustentável se apresenta como um enorme desafio para a humanidade atual (SOUZA, 1997), quando se pensa apenas em termos mercadológicos, visando o lucro fácil. Em uma atividade econômica, o mote é pautado levando-se em consideração o binômio “maximização dos lucros X minimização dos custos”; assim, tudo mais que transcorre pelo processo produtivo é considerado como externalidade, que no entendimento de Moura (2005),

refere-se à ação que um determinado sistema de produção causa em outros sistemas externos. Trata-se de um conceito desenvolvido pelo economista inglês Pigou em 1920, que estabeleceu que existem externalidades quando a produção de uma empresa (ou um consumo individual) afeta o processo produtivo ou um padrão de vida doutras empresas ou pessoas, na ausência de uma transação comercial entre elas. Normalmente esses efeitos não são avaliados em termos de preços.

Também são poucos os parques que possuem um Conselho Gestor/Consultivo, previsto no art. 29 da Lei nº 9.985/00: **“cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração...”**. É importante ressaltar que, na inexistência do plano de manejo ou até que ele seja implantado, cabe ao Conselho definir as prioridades ou ações a serem realizadas no respectivo PARNA. O **Quadro 3 – Relação de PARNAS com Conselhos e sua participação** –, apresentado abaixo, apresenta a relação de PARNAS por região que possuem Conselhos e se os mesmos são ou não ativos:

Quadro 3 - Relação de PARNAS com Conselhos e sua participação ⁽³⁾.

REGIÃO	Quantidade de PARNAS	Possuem Conselhos ativos	NÃO possuem Conselhos	Possuem Conselhos, <u>mas inativos</u>
N	14	05	08	01
NE	15	06	08	01
SE	11	05	04	02
S	11	06	04	01
C-O	06	03	01	02
TOTAL	57	25	25	07
Percentual	100%	43,86	43,86	12,28

⁽³⁾ Considerando apenas os PARNAS respondentes, baseado em dados fornecidos pelos chefes dos PARNAS, 2009.

Ao se efetuar a relação “PARNA com Conselho *versus* PARNA com visitação”, tem-se o seguinte:

Quadro 4 - PARNA com Conselho *versus* PARNA com visitação ⁴

REGIÃO	Quantidade de PARNAS respondentes	PARNAS com Conselho ativo	PARNAS abertos à visitação	Observação
N	14	05	02	Não necessariamente os mesmos
NE	15	06	06	Não necessariamente os mesmos
SE	11	05	07	Não necessariamente os mesmos
S	11	06	05	Não necessariamente os mesmos
C-O	06	03	03	Não necessariamente os mesmos
TOTAL	57	25	23	

⁽⁴⁾ Considerando apenas os PARNAS respondentes, baseado em dados fornecidos pelos chefes dos PARNAS, 2009.

Como se pretende que haja o interesse de que o turismo seja ampliado ou incentivado numa UC que não se atualiza? Essa dúvida é embasada no art. 28 da respectiva Lei nº 9.985/00, em seu parágrafo único, que explicita:

Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Os PARNAS, não possuindo um plano de manejo atualizado e condizente com os novos tempos, estão sucessíveis a inúmeros problemas, tais como falta de desenvolvimento sócio-turístico nas regiões do entorno, abrindo caminho para a depredação e caça predatória, queimadas outros tipos de impactos negativos, além de não incentivar a melhoria da situação sócio-econômica da população do entorno dos mesmos. Conforme constante no plano de manejo do PARNA de Brasília (1992, p 225)

Os parques nacionais brasileiros – até hoje, apenas entes ambientais, tementes das demandas sociais – precisam se transformar em entes Político-Ambientais com a tripla função: social, preservacional e científica, até mesmo como estratégia para sua sobrevivência econômica e política.

6. CONCLUSÕES

- A legislação ambiental pertinente às UCs é favorável e até incentiva a inserção da atividade turística nos parques nacionais;
- Os planos de manejo de todos os PARNAS, amparados pelos instrumentos legais, deveriam incluir a atividade turística em construção;
- Apesar da importância da atividade turística para a população do entorno – favorecida com a possibilidade de inclusão social e melhoria da qualidade de vida –, a maioria dos planos de manejo não leva isso em consideração;

- Os órgãos federais e organismos ligados ao meio ambiente, principalmente aos PARNAS, desconhecem, no todo ou em parte, a problemática existente em diversos níveis de gestão dos parques nacionais brasileiros;
- Existe uma necessidade premente de regularização da situação fundiária das áreas dos PARNAS;
- O Governo não leva em consideração a gestão de parques que possuem presença humana na implementação dos PARNAS.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BARROS, M.I.A; DINES, M. Mínimo Impacto em Áreas Naturais: uma mudança de atitude. *In*: SERRANO, C. (Org.). **A educação pelas pedras: Ecoturismo e educação ambiental**. São Paulo: Chronos, 2000.

BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 176p.

BRASIL. **Decreto nº 16.677, de 29 de setembro de 1944**, atribui à Seção de Parques Nacionais do Serviço Florestal, o encargo de orientar, fiscalizar, coordenar, e elaborar programas de trabalho para os Parques Nacionais.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o Novo Código Florestal.

_____. **Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967**. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 84.017 de 21 de setembro de 1979**. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros.

_____. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. MMA. **Parque Nacional de Brasília – Plano de manejo**. 1992.

_____. MMA. **Plano de manejo – Anexo 2**. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/guia/f-3corpo.htm> , dez. 1997. Acessado em 31 maio 2005.

_____. **Lei nº 9.975, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências

_____. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de setembro de 2000**, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

_____. IBAMA. **Unidades de Conservação Federais**. 2008.

- BRITO, M. C. W. de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP (PROCAM / USP), São Paulo: 1995.
- DIEGUES, A.C.S. **O mito moderno da natureza intocada**. 6 ed. ampliada. São Paulo: Hucitec: Nupaub-USP/CEC. 2008
- FUNDAÇÃO FLORESTAL DE SÃO PAULO. **A Importância dos Planos de Manejo**. Disponível em: <http://www.fflorestal.sp.gov.br/planodemanejo.php> s/d. Acessado em: 30 maio 2010.
- GIULIANI G. M. **As unidades de conservação no Brasil e na Itália**. Publicado em dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.ivtrj.net/sapis/anais2005/mesas/mesa23.htm> . Acesso em: 20 out. 2009.
- KINKER, S. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais**. Coleção Turismo. Campinas: Papirus, 2002.
- MILANO, M. S. **Conceitos básicos e Princípios Gerais de Planejamento, Manejo e Administração de Unidades de Conservação**. In: FBPN (org.) Planejamento e Manejo de Áreas Naturais Protegidas. FBPN. Guaraqueçaba. 2001
- MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas seleção e manejo**. Annablume: São Paulo, 2006.
- MOURA, L. A. A. de. **Economia Ambiental. Gestão de Custos e Investimentos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000, p. 5. In: VIANA, J. R. A. **O Direito Ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002.
- OST, F. **A natureza à margem da lei**. Lisboa: Instituto Piaget. 1998. 400p.
- PASQUALI, R. **Parcerias público-privadas na gestão de serviços turísticos em parques nacionais: possibilidades para o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães – MT**. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí. 2006.
- QUINTAS, J. S. Educação e gestão ambiental pública. Brasília: Edições IBAMA, 2002. In: **Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental, transformadora e emancipatória**. Brasília, 2004.
- RESERVA EXTRATIVISTA CAZUMBÁ-IRACEMA. **Plano de Manejo**. Disponível em: http://cazumba.org/index.php?Itemid=36&id=25&option=com_content&task=view Depositado em 31 maio 2006. Acessado em: 31 maio 2010.
- ROCKTAESCHEL, B. M. M. **Terceirização em áreas protegidas: estímulo ao ecoturismo no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2006.
- RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. **Unidades de conservação brasileiras**. MEGADIVERSIDADE, vol. 1, n 1. jul. 2005.
- SOUZA, P. R. P. de. O Direito Brasileiro, a Prevenção de Passivo Ambiental e seus Efeitos no Mercosul. *Scientia Juris*, Londrina, v. 1, n.1, p. 117-151, jul./dez. 1997. In: VIANA, J. R. A. **O Direito Ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2974> . Acesso em: 09 jul. 2008.

VASQUÉZ, F. J. C. **Distrito turístico rural – un modelo teorico desde la perspectiva de la oferta. Especial referencia al caso Andaluz.** (Tese doutorado). Departamento de Economía y Administración de Empresas. Universidad de Málaga. Málaga, 2005.

VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação.** São Paulo: Annablume; FAPESP, 2008. 340p.

Publicado na: Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v.4, n.1, 2011, pp.141-162

Artigo 4

Cadeia de serviços turísticos: possibilidade de inclusão social nos parques nacionais brasileiros

Chain of tourism services: possibility of social inclusion in the national parks in Brazil

Resumo

O ecoturismo é uma atividade em constante crescimento que busca ambientes naturais bem preservados como meio de ocorrência. Nesse aspecto, dentre as melhores opções estão os parques nacionais, visto que a legislação brasileira permite e incentiva esse segmento do turismo. Dessa forma, esse artigo tem por objetivo abordar a cadeia de serviços do ecoturismo nos parques nacionais brasileiros – PARNAS –, apresentando uma discussão geral sobre a formação de sua cadeia de produção. Em continuidade a essa abordagem, apresentar-se-á a realidade vivida pelos PARNAS nessa discussão. A metodologia empregada baseou-se numa pesquisa semi-estruturada, com coleta de dados feita por meio de questionários enviados aos chefes dos PARNAS. Dentre os resultados obtidos, tem-se que: a integração da comunidade na cadeia produtiva do ecoturismo permite obter maior eficiência no que tange à utilização dos recursos naturais, a conservação e preservação da diversidade e, principalmente, à busca pela redução das desigualdades sociais; o Poder Público, ao negligenciar a legislação ambiental específica, não contribui para a diminuição da exclusão social; falta maior investimento governamental em fortalecer as bases para implantação e desenvolvimento das cadeias relacionadas ao ecoturismo, o que fortaleceria também a manutenção dos PARNAS.

Palavras-chaves: Ecoturismo; cadeia produtiva; desenvolvimento; sociedade; preservação.

Abstract:

The ecotourism is an activity in constant growth that seeks well-preserved natural environments for their occurrence. In this aspect, the national parks are among the best options, since the Brazilian law allows and encourages this touristic segment. The conditions offered by the parks in this respect are: a contribution to the socio-economic development of the surrounding population, the preservation of natural resources and environmental education. Thus, this article aims to address the service chain of ecotourism services, in National Parks Brazilians - PARNAS, presenting a general discussion on the formation of its supply chain. Continuing this approach, it will present the reality experienced by PARNAS this discussion. The methodology was based on a semi-structured survey with data were collected through questionnaires sent to heads of the National Parks. Among the results, we have that: the integration of

the productive chain of ecotourism allows for greater efficiencies with respect to natural resource use, conservation and preservation of diversity and, especially, works to reduce social inequalities; the Government, while neglecting the specific environmental legislation, does not contribute to reducing social exclusion, lack greater government investment in strengthening the foundations for development and deployment of chains related to ecotourism, which would strengthen also the maintenance of the National Parks.

1. Introdução:

A atividade turística é uma das que mais crescem globalmente, incentivada principalmente pelo desenvolvimento econômico. Esta atividade é ‘dividida’ em segmentos, cuja determinação e estudo podem auxiliar no marketing dos respectivos produtos e serviços, bem como para uma maior captação de demanda. Um dos segmentos que mais se desenvolvem dentro do turismo como um todo, é o ecoturismo ou turismo de natureza, sendo este, também, subsegmentado.

A atividade turística é complexa e necessita de vários “compostos organizacionais” para que aconteça a ligação entre o produto-fornecedor e o turista-consumidor. Esses compostos organizacionais, mesmo distintos, precisam de uma inter-relação econômico-social para que os elos de sua corrente e fortaleçam. Essa corrente será entendida aqui como uma cadeia produtiva.

A importância em se analisar uma cadeia produtiva é que ela permite identificar as diversas metodologias e processos que embasam a agregação de valor aos produtos intermediários e finais da mesma, identificando seus elos mais fracos, reforçando-os, bem como aprimorando os elos fortes. Uma cadeia produtiva pode ser entendida como um “sistema constituído por atores e atividades inter-relacionadas em uma sucessão de operações de produção, transformação, comercialização e consumo em um entorno determinado” (IPARDES, 2008). Castro (2000), entende que uma cadeia produtiva é o

conjunto de componentes interativos, incluindo os sistemas produtivos, fornecedores de insumos e serviços, industriais de processamento e transformação, agentes de distribuição e comercialização, além de consumidores finais.

O IPARDES (2008) tem ainda outra visão de cadeia produtiva, nesse caso referente ao turismo; percebe a existência de um determinado produto turístico que, numa região exerce a função de “elemento indutor”, gerando e fomentando toda a “dinâmica integradora entre as diferentes atividades que compõem o setor”. Portanto, sem a existência de um produto turístico (aqui chamado elemento motivador, constituído pela infraestrutura de apoio ao turista) não existirá a cadeia turística e muito menos nenhum de seus elos serão exigidos, o que acarretaria o não-desenvolvimento econômico-social das populações envolvidas: não haveria “*fluxos de informação, produção, inovação e consumo*” que permitissem ao ecoturismo agir como aglutinador de uma economia sustentável.

2. Objetivos

Normalmente não se tem conhecimento da profundidade dos problemas referentes à implantação, manutenção e gestão dos PARNAS tanto sociais, quanto econômico-ambientais. No tocante à legislação específica, ela não abarca realmente sua função, se mostrando bastante antagônica entre o que se institui e o que de fato acontece. A legislação turística também enfrenta problemas econômico-sociais, dependendo direta ou indiretamente das condições do mercado econômico e da mesclagem de culturas, podendo ocasionar profundos impactos nas mesmas.

2.1. Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é diagnosticar e estudar a cadeia de serviços ecoturísticos dos parques nacionais brasileiros – PARNAS –.

2.2. Objetivos específicos:

- Descrever a atividade turística e seus segmentos;
- Estudar o ecoturismo e sua cadeia produtiva;
- Diagnosticar a situação dos PARNAS, referente à cadeia ecoturística;
- Analisar a possibilidade de inserção social das comunidades de entorno dos PARNAS nas cadeias produtivas ecoturísticas.

3. Material e Métodos

O objeto de estudo do presente trabalho foram 57 parques nacionais – PARNAS –, dos 67 existentes, representando 89% do total a ser analisado neste trabalho. Tanto a **Figura 1** quanto o **Quadro 1**, a seguir, relacionam os PARNAS, sua localização e área.

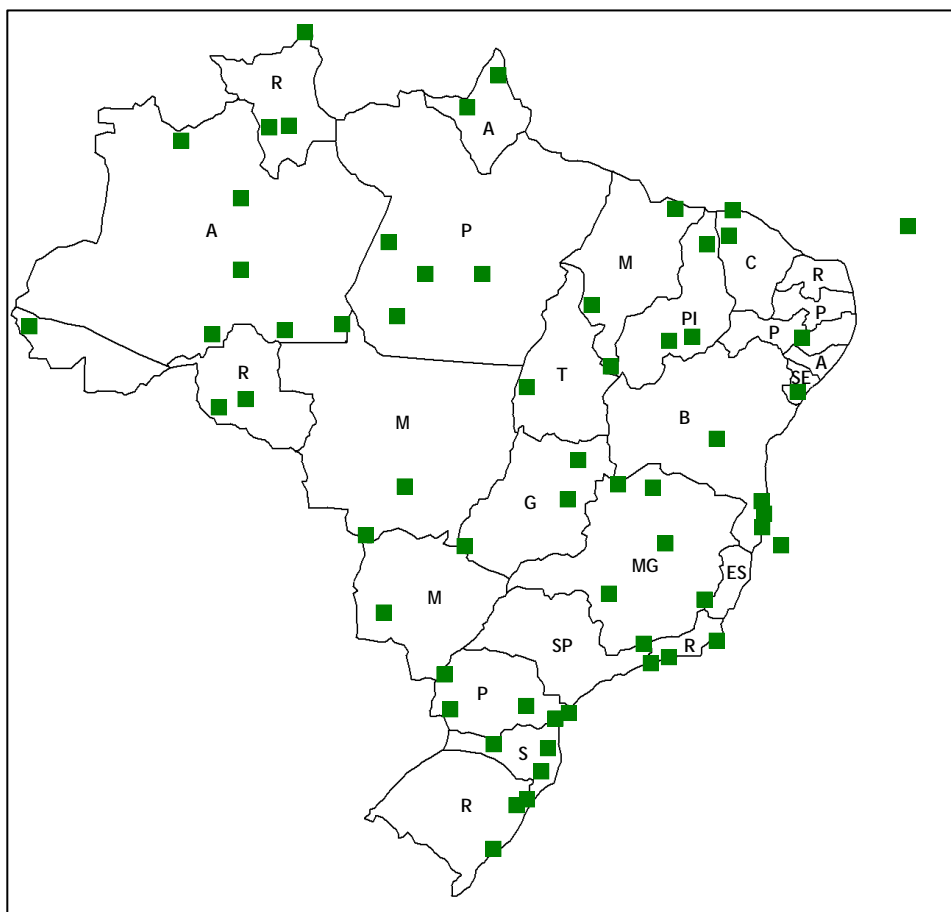


Figura 1 - Localização dos PARNAS

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, 2008, adaptado.

Quadro 1 – PARNA, localização e área (em ha) * (continua)

PARNA	Localização	Área (em ha)
Lagoa do Peixe	RS	34.400 ⁽¹⁾
Aparados da Serra	RS/SC	10.250 ⁽¹⁾
Serra Geral	RS/SC	17.300 ⁽¹⁾
São Joaquim	SC	49.300 ⁽²⁾⁽⁴⁾
Serra do Itajaí	SC	57.374 ⁽¹⁾
Araucárias	SC	12.841 ⁽¹⁾
Superagüi	PR	33.988 ⁽²⁾ 33.895 ⁽⁵⁾
Saint-Hilaire/Lange	PR	25.000 ⁽²⁾ 25.161 ⁽⁵⁾
Campos Gerais	PR	21.226,6 ⁽²⁾
Foz do Iguaçu	PR	185.262,500 ⁽¹⁾
Ilha Grande	PR/MS	78.875 ⁽¹⁾
Serra da Bocaina	SP/RJ	104.000 ⁽¹⁾
Serra dos Órgãos	RJ	10.653 ⁽¹⁾
Itatiaia	RJ/MG	30.000 ⁽²⁾
Tijuca	RJ	3.958,38 ⁽¹⁾
Restinga de Jurubatiba	RJ	14.860 ⁽¹⁾
Caparaó	MG/ES	26.000 ⁽¹⁾ 318.000 ⁽²⁾ 31.763 ⁽³⁾
Serra da Canastra	MG	197.787 ⁽¹⁾ 200.000 ⁽²⁾
Serra do Cipó	MG	33.000 ⁽²⁾ 33.800 ⁽⁵⁾
Sempre Vivas	MG	124.000 ⁽²⁾
Cavernas do Peruaçu	MG	56.800 ⁽¹⁾
Grande Sertão Veredas	MG	83.364 ⁽¹⁾ 147.307 ⁽²⁾
PARNA Marinho de Abrolhos	BA	91.300 ⁽¹⁾
Descobrimento	BA	21.129 ⁽²⁾
Monte Pascoal	BA	22.500 ⁽²⁾
Pau Brasil	BA	11.538 ⁽²⁾
Chapada Diamantina	BA	152.000 ⁽²⁾
Serra de Itabaiana	SE	7.966 ⁽²⁾
Catimbau	PE	62.300 ⁽²⁾
PARNA Mar. de Fernando de Noronha	PE	11.028,26 ⁽²⁾
Jericoacoara	CE	8.850 ⁽²⁾
Ubajara	CE	563 ⁽¹⁾
Sete Cidades	PI	6.221 ⁽²⁾ 7.700 ⁽⁴⁾
Serra da Capivara	PI	129.140 ⁽¹⁾
Serra das Confusões	PI	526.102 ⁽¹⁾ 502.411 ⁽²⁾⁽⁴⁾
Lençóis Maranhenses	MA	155.000 ⁽¹⁾
Chapada das Mesas	MA	160.046 ⁽²⁾ 19.206 ⁽⁴⁾
Nascentes do Rio Parnaíba	PI/MA/TO	73.000 ⁽²⁾ 729.813,551 ⁽⁴⁾
Chapada dos Guimarães	MT	33.000 ⁽²⁾
de Brasília	DF	30.566,594 ⁽¹⁾

Chapada dos Veadeiros	GO	65.000 ⁽²⁾
das Emas	GO	100.000 ⁽¹⁾ 131.864 ⁽²⁾
Serra da Bodoquena	MS	76.481 ⁽²⁾
Pantanal Matogrossense	MT	135.000 ⁽¹⁾
Araguaia	TO	562.321 ⁽²⁾ 460.000 ⁽⁴⁾
Pacaás Novos	RO	764.801,40 ⁽²⁾⁽⁴⁾
Serra da Cutia	RO	283.611 ⁽¹⁾
Campos Amazônicos	AM	873.570 ⁽²⁾
Serra do Divisor	AC	843.012,28 ⁽¹⁾
Jaú	AM	2.272.000 ⁽¹⁾
Pico da Neblina	AM	2.200.000 ⁽²⁾
Serra do Rio Pardo	PA	445.392 ⁽¹⁾
Serra da Mocidade	RR	350.960 ⁽²⁾
Monte Roraima	RR	116.000 ⁽¹⁾
Cabo Orange	AP	619.000 ⁽²⁾
Montanhas do Tumucumaque	AP/PA	3.846.429 ⁽²⁾
Amazônia	PA	1.161.496 ⁽²⁾
Juruena	MT	1.960.000 ⁽²⁾
Anavilhanas	AM	350.018 ⁽¹⁾
Virúá	RR	227.011 ⁽⁴⁾
Jamanxin	PA	859.722 ⁽⁴⁾
Rio Novo	PA	537.757 ⁽⁴⁾
Mapinguari	AM	1.572.422 ⁽⁴⁾
Nascentes do Lago Jarí	AM	812.141 ⁽⁴⁾
Total **		24.161.833,57

* No presente trabalho será usada, prioritariamente, a área constante nos Planos de Manejo ou nos Decretos de criação dos respectivos PARNAS.

** Computadas também as áreas fornecidas pelos Chefes dos PARNAS no questionário.

(1) Área informada no Plano de Manejo do PARNA.

(2) Área informada pelo Chefe da UC, 2009

(3) Área informada pelo MMA, através do Relatório Parametrizado, 2009.

(4) Área informada no Decreto de criação do PARNA.

(5) Área informada pelo IBAMA, por não existir Plano de Manejo.

A análise utilizada, para discutir a cadeia produtiva do ecoturísticos nos PARNAS e as perspectivas de inclusão social nos mesmos, se baseia em questionários enviados aos Chefes de 57 PARNAS, bem como em buscas via sítios do MMA, ICMBIO, IBAMA e dos PARNAS que dispunham desse serviço. Os questionários se compunham de cinco blocos temáticos: Identificação do PARNA/chefe; Questão fundiária; Funcionários e estrutura; Educação ambiental; Concessão ou terceirização; Receitas produzidas e solicitadas.

A metodologia de pesquisa utilizada foi pesquisa **exploratória**, pois tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a

torná-lo mais explícito. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas relacionadas ao problema pesquisado. A presente pesquisa não deixa de ser, também, **descritiva**, pois tem como objetivo principal a descrição das características de determinados fenômenos. Uma das características deste tipo de pesquisa é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como por exemplo, o questionário e a observação sistemática. Outro destaque é que ela visa a descrever características de um processo numa organização.

Vasquéz (2005) afirma que a metodologia, sendo parte da ciência, se ocupa dos procedimentos necessários para alcançar os objetivos do conhecimento científico. Dessa forma, o método científico constitui o itinerário mediante o qual se alcançam conhecimentos rigorosos, corretos e seguros.

No tocante aos **procedimentos teóricos**, eles se basearam em **pesquisa bibliográfica** e **exploratória**, sendo elas, respectivamente, *“a que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos”*; e *“aquela que busca levantar informações sobre um determinado objeto”* (SEVERINO, 2007). As informações foram buscadas por meio de questionários semi-estruturados, enviados aos Chefes dos parques, por meio eletrônico.

4. Resultados e Discussões

4.1. Descrição da atividade turística e seus segmentos

O turismo, em termos históricos, surgiu quando o homem deixou de ser sedentário e passou a viajar, motivado pela necessidade de comércio com outros povos. O fenômeno turístico, do modo como é conhecido hoje, é um acontecimento – de certa forma, moderno – gerado em decorrência da melhoria dos meios de transporte e comunicação, que facilitaram o deslocamento entre regiões e, ou, países, permitindo ao homem conhecer novas culturas.

Utilizar-se-á no presente trabalho a conceituação dada pela Organização Mundial de Turismo – OMT – (2003), para a qual o turismo compreende *“as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadias em lugares distintos de seu entorno habitual por um período de tempo consecutivo inferior*

a um ano, por motivo de férias, negócios outros”. Este conceito de turismo não se limita unicamente ao mercado de férias, mas cobre um conjunto de viagens, em âmbito mundial, dentro de um marco de mobilidade da população.

Apesar de ser considerada uma “*indústria sem chaminés*”, a atividade turística polui tanto quanto outra indústria qualquer, seja nos deslocamentos dos turistas em suas várias modalidades (queima de combustíveis fósseis), em eventos e gastronomia (produção de lixo orgânico ou não) ou na ampliação da infraestrutura de apoio (produção de resíduos sólidos, esgoto, impactos ambientais). Dessa forma, é importante a realização de um planejamento muito bem feito e executado, com a participação intensiva dos componentes das diversas cadeias relacionadas, para a minimização dos impactos gerados no decorrer de suas fases.

Economicamente, a atividade turística se sustenta na combinação de bens, serviços e produtos, bem como de uma infraestrutura ordenada, que forneça aos consumidores dessa combinação a maior quantidade de vantagens possíveis de forma a satisfazer seus desejos e necessidades, fomentando a manutenção das cadeias produtivas que tornam tal atividade realizável.

Na visão de Balanzá e Nadal (2003), o mercado turístico, por ser bastante complexo, é resultado das distintas inter-relações entre os diferentes fatores que devem ser considerados como formadores de um sistema que evolui dinamicamente. “À medida que cresce o número de turistas que chegam a uma região, aumenta-se o consumo de bens e serviços, e isto se reflete em maior produção e em maior crescimento” (SEBRAE-MS, 2006), produzindo um efeito cascata, pois a atividade turística exige o desenvolvimento de uma gama de empresas e organizações – aqui inseridas dentro da macro-cadeia produtiva dessa atividade – que forneçam suporte técnico, econômico e logístico para usufruto do produto turístico, impactando na economia marco-regional.

Ainda de acordo com Balanzá e Nadal (2003), existem quatro elementos fundamentais que fazem parte deste mercado, e que formam distintamente suas próprias cadeias produtivas:

- A **demanda**: formada pelo conjunto de consumidores reais ou potenciais de bens e serviços turísticos;

- A **oferta**: composta pelo conjunto de produtos, serviços e organizações envolvidas ativamente na experiência turística;
- O **espaço geográfico**: a base física onde ocorre o encontro entre oferta, demanda e a população residente, isto é, ambiente onde acontecem todas as relações;
- Os **operadores de mercado**: empresas e organizações cuja função principal é facilitar a relação entre oferta e demanda. Entram nesta consideração as agências de viagens, as companhias de transporte regular e os organismos públicos e privados que se ocupam da organização e, ou, promoção do turismo.

4.1.1. Segmentação de mercado

A atividade turística é composta por vários segmentos, desde o mais convencional (sol e mar) até alguns mais elitistas (aventura, gastronômico, etc.). Dos diversos segmentos turísticos existentes, o que tem apresentado um crescimento exponencial é o turismo ecológico ou ecoturismo. Ele utiliza, da forma mais sustentável possível, o patrimônio natural e cultural, priorizando a conservação desses bens, coordenando os trabalhos dessa atividade com a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas (EMBRATUR, 1994). Portanto, ele é uma atividade responsável, que cumpre critérios e princípios básicos de desenvolvimento sustentável, visando à valorização das comunidades autóctones. Dentro dessa perspectiva é interessante que se conheça a questão de segmentação de mercado, pois esta se encontra diretamente relacionada com a segmentação turística.

A maioria das contribuições ao estudo de segmentação mantém suas bases nos escritos de Smith (1956). Nessa visão, a segmentação consiste em se ver um mercado heterogêneo, com determinada quantidade de mercados homogêneos menores, em resposta a diversas preferências de produtos entre importantes segmentos de mercados.

Num primeiro momento, compreender a segmentação de mercado não era uma tarefa árdua; ela era entendida como um conceito que consistia somente em dividir o mercado em segmentos. Posteriormente, estudiosos e administradores entenderam que a segmentação constituía uma enorme arma estratégica para uma efetiva competitividade, sendo uma das estratégias que

auxilia a organização a penetrar em focos escolhidos, facilitando o acesso ao consumidor por intermédio do ajuste da oferta à demanda e do produto ao mercado. Segundo Richers e Lima (1991), com a segmentação de mercado, a empresa obtém uma série de vantagens sinérgicas, tais como:

- a) domínio de tecnologia capaz de produzir bens preferidos por classes específicas;
- b) maior proximidade do consumidor final;
- c) possibilidade de oferecer bens e serviços a preços mais competitivos;
- d) disponibilidade de pontos de venda adequados a seus produtos ou serviços;
- e) existência de veículos de publicidade que se dirijam direta e exclusivamente aos segmentos visados, etc.

O importante em perceber tais vantagens é que elas favorecem as empresas no trato com seus clientes, elencando as oportunidades para atuação das campanhas de marketing. As empresas passam a perceber, através das alterações nos desejos dos turistas, que uma única estratégia de promoção já não consegue atender aos que almejam produtos específicos. Assim, é preciso segmentar o mercado. Outro fator determinante para a segmentação é a concorrência, cada vez maior, nos diversos segmentos, levando à busca constante de diferenciais, com o intuito de manter a identificação dos consumidores com o respectivo produto.

É importante conhecer como a segmentação contribui para a atividade turística. O turismo apresenta certa complexidade para atender o mercado de forma significativa. Por isso o nicho certo de seu produto poderá direcionar uma aproximação maior com o seu consumidor, fornecendo-lhe bens e, ou, serviços com preços bem mais competitivos e melhor qualidade dos serviços prestados. Em suma, a segmentação procura enfatizar mais o mercado consumidor, influenciando e sendo influenciada tanto pelo nível de renda, quanto pela tecnologia deste mercado, uma vez que ambas influem diretamente na maior ou menor procura pelos produtos e serviços turísticos.

Na visão de Marcelino (2002), não se pode reforçar a idéia, ainda vigente no *lugar-comum* e na mentalidade de alguns gestores do setor, de que a atividade de lazer turística seja desenvolvida sem os necessários equipamentos,

materiais ou profissionais adequados. Isso leva a pensar na qualidade e quantidade do tempo livre disponível atualmente.

Embora possa ser discutida a qualidade das ocupações das pessoas no seu tempo disponível, não se pode negar que ele é preenchido com atividades. O fato de que alguns conteúdos de atividades são bastante difundidos entre a população em geral nos dá apenas uma visão muito particularizada da apropriação do lazer. As pesquisas de que se dispõe no Brasil são poucas e restritas ao uso de determinados equipamentos como cinemas, teatros, parques outros. O fator econômico é determinante desde a distribuição do tempo disponível entre as classes sociais e contribui para uma apropriação desigual do lazer. No entanto, quando se observa a realidade concreta, verifica-se um rompimento do quadro ideal do desenvolvimento do lazer pela população em geral, podendo-se perceber que grande parte dela trabalhava também nos fins de semana.

Com um maior poder aquisitivo, as pessoas podem viajar mais; e com o incremento da tecnologia, que diminuiu a quantidade de horas trabalhadas, flexibilizando-as, ao mesmo tempo em que ampliava o poder de inserção midiática, fez com que a 'distância' se tornasse menor entre conhecer a existência do produto turístico e usufruir do mesmo.

Esse modelo pressupõe a promoção de soluções tecnológicas diferenciadas, com ênfase nas tecnologias intermediárias para uso em empresas de pequeno e médio porte, que são o motor da dinamização do sistema econômico e o reforço da diversificação da estrutura produtiva. Em meados da década de 1980, aparece outra corrente desse enquadramento teórico, que no entendimento de (SANTOS, 2002, apud SILVA, 2004), não se constitui num "obstáculo à crescente internacionalização da economia, que elege como instrumento estratégico a inovação".

Contudo, o mercado do turismo deve conciliar a estrutura mercadológica exigida às condições oferecidas pelos recursos ambientais utilizados. Dentro desse pensamento, busca-se tratar da cadeia de serviços referentes ao segmento ecoturístico frente aos parques nacionais, buscando

elencar suas interfaces numa perspectiva de inclusão social. Para que se tenha um conhecimento do que é o ecoturismo e qual sua importância far-se-á uma breve explanação sobre esse tema.

4.1.2. Ecoturismo e o mercado econômico

Atualmente, o turismo em áreas naturais representa percentual considerável da atividade turística praticada mundialmente; e o Brasil não foge à regra, sendo considerado como um dos mercados mais dinâmicos dessa atividade, mesmo não existindo pesquisas consistentes sobre o assunto e sobre as cadeias que formam o ecoturismo.

O turismo praticado em áreas naturais necessita de ambientes mais preservados como produtos de consumo; portanto, ele precisa de áreas naturais para ser realizado. São várias as áreas com potencial pra o ecoturismo, desde que bem preservadas. Neste aspecto, as unidades de conservação – e dentre estas, os parques nacionais – apresentam condições favoráveis para este tipo de atividade, conforme os incisos destacados abaixo, do art. 4º, da Lei nº 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC:

- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

As atividades específicas, relacionadas à prática do ecoturismo visam a atender aos interesses de uma demanda mais ‘ecológica’, que necessita de recursos ambientais preservados, que são o objetivo de sua procura. Quanto menos impactado estiver o ambiente, mais atrativo será para a prática do ecoturismo, pois os adeptos deste procuram sempre um maior contato com a

natureza preservada para a prática das atividades, tais como: passeios por grutas e cavernas; passeios de barco e canoas, em suas diversas modalidades; safáris fotográficos; visitas às comunidades tradicionais; caminhadas e travessias (hikking/trekking); etc.

A infraestrutura exigida e, ou, existente para o ecoturismo é de suma importância para a concretização da atividade e satisfação da demanda, ou seja, são necessários serviços e equipamentos disponíveis que dêem suporte aos envolvidos, direta ou indiretamente. A infraestrutura multissetorial se divide entre abastecimento de energia, água, comunicação, segurança, saúde, sistema de agricultura, transportes, vias de acesso, entre outros serviços tão importantes quanto. A finalidade é

a conservação do solo, recuperação de áreas degradadas, prevenindo maiores impactos com o desenvolvimento racional das áreas naturais, rurais e urbanas – promovendo a ruptura do antigo padrão de crescimento econômico, tornando compatível ao desenvolvimento com as aspirações do desenvolvimento sustentável, associada a Educação Ambiental em todos os segmentos de atividades econômicas e sociais. Tais são as necessidades para envolvermos uma Unidade de Conservação na atividade de Ecoturismo, na qual todos os pontos são essenciais para o sucesso real do negócio. (BRYLYNSKYI, 2009)

Ao se tratar da efetivação de uma estrutura de mercado capaz de atender o produto ecoturístico, é importante pensar na inserção social, pois aqui não se trata somente de servir à demanda, mas inseri-la no processo de integração com a finalidade de preservar e manter os recursos utilizados. Um passo para se atingir este ponto é elaborar o planejamento para o ecoturismo. Assim, faz-se necessário discutir as infraestruturas pertinentes e condizentes com a atividade, tais como: áreas para camping; serviços de informação (placas, folders, etc.); serviços de alimentação outros. Deve-se também avaliar a qualidade desses serviços e sua inserção nas áreas naturais, buscando sua maior integridade possível dentro dos parques nacionais, objetivando o mínimo impacto antrópico causado.

Outro aspecto de fundamental importância refere-se aos serviços de informação, que devem ser vinculados a programas de educação e interpretação ambiental. Deve-se oferecer aos visitantes mapas das áreas, guia de campo, material promocional, entre outros. Enfatiza-se a necessidade de uma infraestrutura de apoio para a realização de determinadas atividades, que estão pulverizadas entre as diversas organizações que tratam e atuam nessa atividade. Por isso é importante ressaltar que a atividade turística é formada por oligopólios.

Salgado (s/d) alerta que existe na literatura econômica vasta discussão sobre oligopólio, as falhas de mercados e as possíveis fontes de ineficiência advindas dessas falhas. A autora cita como exemplo Mas-Colell, Whinston e Green (1995), Hara, Segal, Tadelis e Mas-Colell (1997), Varian (1990) e Varian (1992) entre outros.

Ao retratar as possíveis fontes de falhas de mercado, a autora (s/d) aborda: 1) assimetria de informações existente entre os participantes do mercado e a avaliação do valor dos itens que compõem a transação que a compra de um bem turístico pode conter; ou seja, as imperfeições que levem um resultado *ex post* abaixo do esperado pelo consumidor *ex anti* na hora da negociação; 2) questão tecnológica – o uso da internet – mencionando o trabalho de Wiig (2004), que discute até que ponto a internet serve como ‘difusora de informação, reduzindo a ineficiência provocada pela existência de assimetria de informação’. Nos países em desenvolvimento, nos quais a internet ainda não é amplamente difundida ou seu acesso é baixo, o contato entre as duas partes – fornecedor e consumidor final – é feita por um intermediário, que pode ocasionar *falhas de comunicação* (propaganda enganosa), denegrindo a imagem do fornecedor e causando perda de interesse por parte dos consumidores.

Os mercados têm uma classificação própria, distinta da época de Quesnay (1758), Smith (1776), Ricardo (1817), Marx (1867) outros clássicos da economia tradicional, devido basicamente à evolução temporal, que modificou as relações sociais, proporcionando ‘um conceito distinto da visão

tradicional de percepção do termo mercado por qualquer tipo de produto' (GONZAGA de SOUSA, 2006). Uma dessas classificações permite uma análise mais acurada, conforme Martini (1983, apud BENI, 1998); segundo aquele, os mercados são categorizados sob três aspectos: geográfico, temporal e concorrencial.

Pela perspectiva geográfica, ele será maior ou menor, dependendo de quão escassa ou numerosa for a demanda pelos bens envolvidos na comercialização. Pelo ponto de vista temporal, eles se distinguem quanto à sazonalidade, ou seja, o período entre a oferta e a procura, influenciada pelo preço. Quando analisado pela ótica concorrencial, existem alguns fatores a serem considerados:

- **Concorrência perfeita:** quando há muitos produtores e nenhum deles diretamente influencia no preço, e os competidores entrantes no mercado têm liberdade de produzir nas mesmas condições;
- **Concorrência imperfeita:** caracterizada pela capacidade de influenciar a demanda, com diferenciação de produto, marca e propaganda; há certa restrição à entrada de novos competidores;
- **Monopsônio:** situação na qual existe apenas um único comprador;
- **Monopólio:** situação de mercado em que há um único vendedor ou um único produto, sem similares, adquirindo controle total de preço;
- **Oligopólio:** um produto é ofertado por um pequeno número de empresas. A essência dele é a interdependência entre poucas empresas;
- **Duopólio:** situação de mercado em que há apenas dois vendedores e a influência de um deles no preço é considerável.

O mercado turístico se insere na categoria de concorrência imperfeita, visto que os produtos são heterogêneos e intercambiáveis; cada empresa do setor oferece produtos únicos e diferenciados dos demais (SODRÉ, 2002).

A demanda do mercado é determinada pelo preço do bem ou serviço turístico oferecido, serviços substitutos, nível e distribuição de renda, número e idade dos consumidores, preferências, fatores de moda outros. Os preços são um reflexo dos custos e levam à eficiência distributiva, pois custos menores significam aumentos no volume de negócios e maiores benefícios em geral. Já a oferta depende de seu preço, das condições em que é produzido e a tecnologia

utilizada e os preços dos insumos necessários. Sodré (2002), referindo-se ao equilíbrio econômico do mercado, afirma que este é

indeterminado, pois as leis de oferta e demanda nem sempre são determinantes. Quando um grande hotel negocia com uma importante operadora de viagens que dispõe da maioria de seus clientes, presume que diminuindo seu preço pode vender mais e, ao mesmo tempo, a operadora poderá até comprar por um preço maior devido as necessidades dos clientes. O resultado é que o hotel, idealmente, desejaria vender certa quantidade a um preço relativamente alto, e a operadora tenderia a comprar menos e a menor preço.

4.1.3. Sobre Unidades de Conservação – UCs

A expressão “*unidades de conservação*” é uma criação brasileira e não existem termos em outros idiomas, nos quais o mais usado é o termo *áreas protegidas*. No Brasil, a expressão *unidade de conservação* designa as áreas naturais protegidas. As UCs são áreas chanceladas por órgãos ambientais e com alguma correspondência com as categorias internacionais, conforme o entendimento de Bensusan (2006, p.19). Brito (1995) afirma que os primeiros parques nacionais brasileiros vinculavam-se ao conceito de monumentos públicos naturais, visando a resguardar porções do território nacional que tivessem valor científico e estético. André Rebouças, apesar de seu pioneirismo ético-conservacionista, foi inspirado mais pela criação de *Yellowstone* que por outra coisa para criar parques nacionais no Brasil, em 1876.

O Brasil tomou a iniciativa, somente em 1937, de criação de parques nacionais com a criação do Parque Nacional de Itatiaia, baseando-se no Código Florestal de 1934. De acordo com o entender de Pádua (1987), as primeiras unidades de conservação foram criadas sem nenhum esmero técnico e, ou, científico, sendo estabelecidas apenas com base em belezas cênicas ou, em alguns casos, por questões e oportunismos políticos, como o Parque Nacional da Amazônia. Os três primeiros parques nacionais brasileiros, criados entre 1935 e 1939, eram o reflexo de uma sensibilização global a respeito da necessidade de constituição de espaços naturais, legalmente constituídos.

Assim, percebe-se que a atividade turística integra um mercado de concorrência aberta, sofrendo influências deste mercado e influenciando na segmentação da própria atividade turística, como forma de buscar um maior *market share*. Um destes segmentos, o ecoturismo, encontra nos PARNAS seu melhor meio de ocorrência.

4.2. Estudo do ecoturismo e sua cadeia produtiva

4.2.1. Cadeias produtivas: uma introdução

De acordo com Morvan (1991, apud CÁNEPA, 2004), uma cadeia de produção é composta por três elementos principais:

- 1- uma sucessão de operações de transformações, dissociáveis, separáveis e ligadas entre si por encadeamentos de técnicas;
- 2- um conjunto de relações comerciais e financeiras que se estabelecem entre todos os estágios de transformação;
- 3- um conjunto de ações econômicas, que presidem a valoração dos meios de produção e que asseguram a articulação destas operações.

As cadeias produtivas são constituídas por vários segmentos, que vão desde a produção de insumos até a distribuição e consumo do produto final. Os componentes da cadeia se inserem em um ambiente regido por legislações e normas e se compõe de organizações públicas e da iniciativa privada, atuantes ao longo da mesma e influenciando e sendo influenciadas pela economia de mercado (CÁNEPA, 2004).

O mercado pode ser entendido como um conjunto de indivíduos e empresas que apresentam interesse, renda e acesso a produtos disponíveis. Embora esta definição tenha caráter amplo, pode ser aplicada ao “produto” especial que é a tecnologia. O potencial de adoção de tecnologia depende do interesse que desperte entre os adotantes. É necessário que a cultura e a renda do adotante sejam compatíveis com a tecnologia proposta e que o mesmo seja posto em contato com a tecnologia, tendo acesso à informação e aos insumos associados à sua adoção (CASTRO, 2000).

Em última instância, ainda de acordo com Castro (2000), será o mercado consumidor final que determinará as características dos produtos a serem

oferecidos. Essas preferências interferem nos demais componentes da cadeia, inclusive nos sistemas produtivos e correspondentes sistemas naturais, tornando-se, assim, fonte primária das demandas para uma cadeia produtiva, que influencia na escolha dos consumidores pela atuação da tecnologia disponível, atualmente bastante direcionada à internet.

A oferta adequada de tecnologia aos consumidores requer uma antecipação de suas necessidades e aspirações, ou seja, é questão de providenciar o desenvolvimento de uma visão prospectiva, utilizando os métodos correspondentes (JOHNSON & MARCOVITCH, 1994, apud CASTRO, 2000). Tal análise prospectiva se baseia em conjunto de conceitos e técnicas objetivando a (pré) visão de comportamento das variáveis sócio-econômicas, políticas, culturais e, ao mesmo tempo, tecnológicas, procurando identificar demandas atuais, potenciais e futuras, de uma cadeia produtiva.

Reis (1992, *apud* SILVA, 2004) argumenta que para além de um indicador pertinente de identificação e de uma determinada relevância quantitativa, um **sistema produtivo local** se baseia em um longo processo de consolidação técnica e uma [organização] produtiva de base local criadora de sinergias; ou seja, um sistema de interdependências industriais, que constituem a formação das cadeias produtivas.

4.2.1.1. Arranjo produtivo local (APL)

Segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia (2003), os arranjos produtivos locais (APLs) “podem ser entendidos como aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam, real ou potencialmente, vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem”

Se for tomada por base a definição dada pelo SEBRAE (2004), o APL tem como característica a existência de aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal (o mesmo princípio da cadeia produtiva). Para que essa atividade ocorra, é preciso considerar a dinâmica do território em que essas empresas

estão inseridas, tendo em vista quantidade de postos de trabalho, faturamento, fatores de mercado, potencial para crescimento e diversificação, entre outros aspectos.

A idéia de território não se exprime apenas na sua dimensão material ou concreta. Território é um campo de forças, uma ‘teia’ ou rede de (inter) relações sociais que se projetam num determinado espaço, onde a dimensão constitutiva é econômica por definição, apesar de não se restringir apenas a ela, mas também à sociedade a que ela pertence. Assim sendo, o APL compreende um recorte do espaço geográfico delimitado (parte de um município, conjunto de municípios, bacias hidrográficas ou outros) que possua sinais de identidade coletiva, sejam eles sociais, culturais, econômicos, políticos, ambientais ou históricas, e até mesmo todos esses num só conjunto.

Um APL deve objetivar o desenvolvimento local, articulando, orientando e apoiando projetos de desenvolvimento que contribuam para aumentar a competitividade entre cadeias produtivas e empresas que atuam em segmentos da produção com forte potencial dinamizador das expectativas da população autóctone.

Ao incentivar processos locais de desenvolvimento, é importante ter em mente que, qualquer ação nesse sentido deve facilitar a conexão do *arranjo* com os mercados; a sustentabilidade, por meio de um padrão de organização que se mantenha por longo tempo e a promoção de um ambiente de inclusão de micro e pequenos negócios em um mercado com distribuição de riquezas. Não se deve esquecer da elevação do capital social por meio da promoção e a cooperação entre os atores do respectivo território.

Além do mais, é preciso observar a democratização do acesso aos bens públicos, como educação, saúde, preservação do ambiente, a valorização do patrimônio histórico-cultural, a interação com outros atores – locais e, ou, não, a mobilização de recursos públicos e privados disponibilizados e a atração de recursos públicos ou privados complementares aos aportados pelos atores locais.

Atualmente, a existência de diversos sistemas de produção regionalmente concentrada vem demonstrar que a dimensão de local está assumindo uma importância cada vez maior no processo de desenvolvimento. Por isso, a noção de território é fundamental para a atuação dos APLs. No Brasil, levando-se em consideração suas dimensões territoriais, a heterogeneidade espacial da economia e a existência de marcantes desigualdades inter e intra-regionais, torna-se cada vez mais necessária a implementação de ações que fomentem o desenvolvimento local.

Geralmente, a visão que sustenta a maioria das ações é a de que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico. O Brasil precisa responder ao seu maior desafio, que é o de aprofundar a democracia e erradicar a pobreza, combinando crescimento econômico com redução da desigualdade. Ressalta-se, nesse ponto, que a atividade turística é um dos melhores meios para que isso aconteça, pois o turismo é um agente capilar de distribuição de renda, da região rica para a região pobre, e intra-regiões. De acordo com o SEBRAE (2004), “empresas dinâmicas e eficientes terão mais chances de florescer sustentavelmente quando as condições sociais, culturais, ambientais, físico-territoriais e político-institucionais forem adequadas.”

A organização dos municípios em APLs constitui uma importante fonte geradora de vantagens competitivas duradouras, principalmente quando estas vantagens são construídas a partir do enraizamento de capacidades produtivas e inovadoras. No entanto, nem todas as aglomerações indicam esse caminho. A experiência brasileira demonstra que a dinâmica dos arranjos não se reduz apenas à presença de um certo número de pequenos negócios operando em certos níveis de proximidade espacial.

Parte-se do pressuposto de que existe um conjunto de variáveis que, uma vez mobilizadas por redes locais, empresários outros atores, possibilitarão transformar essa proximidade espacial numa melhor inserção competitiva e sustentável no mercado. As potencialidades, vocações e oportunidades, as vantagens comparativas e, ou, competitivas de cada arranjo é que orientarão a

mobilização das redes locais na busca de um projeto de desenvolvimento que resulte no aumento – sustentável – da competitividade das empresas.

A manutenção da estabilidade macroeconômica é condição *sine qua non* para que essas transformações necessárias ocorram. É preciso progredir, evitando relançar modelos do passado, nos quais o desenvolvimento se reduziu ao crescimento da acumulação e concentração do capital, em detrimento do bem-estar do conjunto da população, do meio ambiente, do equilíbrio das contas externas, do poder de compra da moeda e da própria democracia. Não adianta, dessa forma, investir no desenvolvimento de iniciativas empresariais sem levar em conta outros pressupostos do desenvolvimento, como, por exemplo:

- o capital humano: os conhecimentos, habilidades e competências da população local, as condições e a qualidade de vida;
- o capital social: os níveis de confiança, cooperação, reciprocidade, organização social e empoderamento da população local;
- o uso sustentável do capital natural.

Trata-se, portanto, de implementar ações que busquem “induzir” ou promover o surgimento de atores sociais habilitados a protagonizar as mudanças políticas, econômicas e sociais que irão provocar um processo de desenvolvimento endógeno e sustentável, integrado aos eixos dinâmicos da economia local e externa.

Como forma de promover a inclusão social por meio do empreendedorismo, deve-se investir nos territórios que apresentem baixa densidade empresarial, baixa especialização produtiva e baixo dinamismo econômico e social. Mas essa não será a condição necessária para que isso ocorra. O objetivo principal será o incremento do desenvolvimento local, ou seja, a constituição, a construção e o fortalecimento das redes de atores locais capazes de liderar estes processos de mudança.

Municípios dinâmicos e eficientes terão mais chances de florescer sustentavelmente quando as condições sociais, culturais, ambientais, físico-territoriais e político-institucionais forem adequadas. Sendo assim, os processos de desenvolvimento integrados e compartilhados com redes locais

(empresariais, sociais e institucionais) somente “vingarão” onde essas condições forem levadas em conta da mesma forma que a dimensão econômica.

No marco teórico que fundamenta essa visão, percebe-se a convergência de, pelo menos, duas importantes correntes do pensamento contemporâneo: por um lado, a que enfatiza a noção de capital social como um conjunto de recursos capazes de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos indivíduos e pelas empresas; por outro, a que privilegia a dimensão territorial do desenvolvimento e que insiste na idéia de que a competitividade é um atributo do ambiente, antes mesmo de ser um trunfo de cada município ou empresa.

Organizando-se como unidades isoladas e completamente sem integração, os pequenos negócios terminam por reproduzir a forma de funcionamento de grandes empresas, porém, sem vislumbrar suas principais vantagens, que são: a capacidade de gerar economias de escala, de investir em inovação produtiva e gerencial e contar com profissionais qualificados. É preciso, então, que se promova o estabelecimento de novas formas de organização e de ação junto aos pequenos negócios, de forma a superar as deficiências oriundas do porte e do isolamento.

Neste contexto, recebem maior destaque as ações destes arranjos produtivos locais, cuja percepção atual é de que são necessárias ações orientadas para a constituição e o fortalecimento do locus, objetivando o fortalecimento da cooperação. Estes arranjos podem ser entendidos como aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam, real ou potencialmente, vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem.

De acordo com o Ministério da Ciência e Tecnologia (2003, apud SANTOS, 2004), os APLs são “entendidos como aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam, real ou potencialmente, vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem”.

Ao se tomar por base a definição dada pelo SEBRAE (2004), o APL tem como característica a existência de aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal. Para que isso possa ocorrer, é preciso considerar a dinâmica do território em que essas empresas estão inseridas, tendo em vista quantidade de postos de trabalho, faturamento, fatores de mercado, potencial para crescimento e diversificação, entre outros aspectos.

A idéia de território não se exprime apenas na sua dimensão material ou concreta. Território é um campo de forças, uma ‘teia’ ou rede de (inter) relações sociais que se projetam num determinado espaço, onde a dimensão constitutiva é econômica por definição, apesar de não se restringir apenas a ela, mas também à sociedade a que ela pertence. Assim sendo, o APL compreende um recorte do espaço geográfico delimitado (parte de um município, conjunto de municípios, bacias hidrográficas, vales, serras outros) que possua sinais de identidade coletiva, sejam eles sociais, culturais, econômicos, políticos, ambientais ou históricos.

Um APL deve objetivar o desenvolvimento local, articulando, orientando e apoiando projetos de desenvolvimento que contribuam para aumentar a competitividade entre cadeias produtivas e empresas que atuam em segmentos da produção com forte potencial dinamizador das expectativas da população autóctone.

4.2.1.2. Paradigma teórico sobre cluster e arranjo produtivo local

Qual a finalidade de haver distintas definições a respeito de cluster e arranjo produtivo local, se eles têm o mesmo objetivo? Se for analisada no anseio de incentivar processos locais de desenvolvimento, de facilitar ‘conexões’ e minimizar burocracias e custos, acredita-se que essas diferentes definições estejam ligadas a um modismo. Analisar-se-á os objetivos “por trás” de cada definição. Para a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) (2000, p. 12), um cluster é

...um conjunto de empresas e entidades que interagem, gerando e capturando sinergias, com potencial de atingir crescimento competitivo contínuo superior ao de uma simples aglomeração econômica. Nele, as empresas estão geograficamente próximas e pertencem à cadeia de valor de um setor industrial. Essa interação das empresas gera, entre outros benefícios, redução dos custos operacionais e dos riscos apresentados, aumento da qualidade dos produtos e serviços, acesso à mão-de-obra mais qualificada, atração de capital, criação de empreendedores e melhor qualidade de vida.

Neste caso, deve-se levar em consideração a citação de Beni (1998), que afirma que

em mercados abertos os aspectos microeconômicos – aqueles referentes aos padrões de concorrência das diversas atividades da cadeia produtiva – são fundamentais, reforçando a dimensão espacial. É essa característica do processo concorrencial que vem abrindo espaço para as políticas de formação de “clusters”.

Beni (1998) faz entender que “cluster é o esforço, mobilização e engajamento, da sociedade e das instituições de uma região no arranjo produtivo local para a consolidação de seu desenvolvimento sustentável”. Na compreensão de Lopes Neto (1998, apud FIEMG, 2000, p. 18),

cluster é um grupo econômico constituído por empresas instaladas em uma determinada região, líderes em seus ramos, apoiadas por outras que fornecem produtos e serviços, ambas sustentadas por organizações que oferecem profissionais qualificados, tecnologias de ponta, recursos financeiros, ambiente propício para os negócios e infraestrutura física. Todas essas organizações interagem, ao proporcionarem umas às outras os produtos e serviços de que necessitam, estabelecendo, desse modo, relações que permitem produzir mais e melhor, a um custo menor. O processo torna as empresas mais competitivas.

Santos Silva (2004) salienta que o modelo de cluster, na concepção de Porter, de enfoque marcadamente empresarial e microeconômico, caracterizado pela presença de grandes indústrias, de dimensão nacional e com elevada amplitude espacial e alto nível de agregação, não se aplica apropriadamente ao turismo e não pode ser considerado como uma estratégia de desenvolvimento regional. O agrupamento que tem o turismo como atividade nuclear, com foco no destino turístico entendido como um micro-cluster e que apresente as características de delimitação da amplitude

geográfica de seu entorno, delimitação da abrangência territorial do próprio agrupamento, delimitação do segmento turístico principal e dos seus subsegmentos, bem como do próprio mercado alvo, pode ser qualificado como um cluster de turismo que reúne as condições de modelar estratégias e promover o crescimento e o desenvolvimento de microrregiões ou zonas turísticas.

Desse modo, o micro-cluster constitui o modelo viabilizador do alcance e sustentação do desenvolvimento regional, como resultado da interação entre a função de especialização – o turismo e o território – do destino turístico e seu entorno próximo. Um APL é caracterizado pela existência da **aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal**. Isso dá a idéia de uma organização econômica, interessada em diminuição de custos e uma melhor distribuição de produtos. No entendimento do Ministério de Ciência e Tecnologia (2003), APLs podem ser entendidos como “aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam, real ou potencialmente, vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem”, culminando na *indústria turística*.

Silva (2004) afirma que determinada indústria somente será criada se possuir capacidade de produção e sua existência só terá sentido se conseguir vender o que produzir. Assim, para que tais condições se concretizem, “a criação de uma indústria só será viável se resultar de uma demanda que lhe anteceda, já existente”. Diante dessa análise, ele cita Hirschman (1961), indagando se uma indústria terá condição ou capacidade de ser responsável pela indução de novas atividades e de procura. Ao se considerar a possibilidade da produção motivadora da criação da respectiva indústria ser suprida pelo mercado externo à região ou ao país, este último destaca que

é de máxima importância o fato de determinado produto ser fabricado internamente resultar, provavelmente, em esforços da parte dos produtores para propagar-lhe usos adicionais e na participação financeira dos mesmos em tais empreendimentos. A disponibilidade interna de um produto dá, assim, vida a forças ativas que procuram ser utilizadas como *input* em novas atividades econômicas, que supram as necessidades acarretadas recentes.

No entendimento de Castro et al. (2002), o enfoque de uma cadeia depende da evolução da economia, da produção de tecnologia e da competitividade gerada por ambas. Em se tratando da atividade turística, ela se torna mais dinâmica e complexa, pelo seu próprio enfoque sistêmico e ferramentas utilizadas na sua aplicação. Quando se analisa a cadeia do turismo e, mais precisamente, a do ecoturismo, as exigências são maiores, devido à complexidade envolvida: parques nacionais, legislação específica (do turismo e ambiental) e a própria *sub-cadeia* envolvida. Gollub, Hoisier e Woo (2010) inserem o meio ambiente e os recursos naturais como um elo “marginal” nesta cadeia, quando, na verdade, eles são os pontos de partida para a mesma, pois compreendem desde os atrativos naturais em si, passando pelo deslocamento, hospedagem, alimentação, cultura e artesanato, englobando a perspectiva social da geração de emprego e renda, no sentido de melhorar a qualidade de vida dos envolvidos, em todos os elos da cadeia.

De acordo com Souza (1998), a cadeia produtiva turística é definida como um conjunto de diversas empresas e de elementos naturais (recursos naturais como a flora, a fauna, recursos hídricos, etc.) e imateriais (manifestações da cultura como o folclore, gastronomia, danças, costumes, etc.) que se interagem por meio de “procedimentos, idéias, doutrinas e princípios ordenados”, objetivando um maior fluxo e permanência do turista no lugar visitado, usufruindo da infraestrutura oferecida, movimentando a economia regional.

Souza (1998) deixa evidente que “diferentemente doutras cadeias, na atividade turística o momento da produção coincide com o da distribuição e, muitas vezes, com o do consumo também, e esses aspectos dificultam a atuação das partes isoladamente”. Na verdade, o produto já se encontra pronto, disponível para o consumo da demanda turística. Não é necessário aguardar a chegada dessa demanda para se iniciar a “produção” dos bens a serem consumidos; o que se faz necessário é a devida organização desses bens dentro das respectivas cadeias, fomentando a participação e inclusão social nas mesmas de forma a ampliar a própria cadeia.

O autor (1998) ressalta ainda que, mesmo que a regulamentação legal e econômica desta cadeia seja de responsabilidade do Governo Federal, a iniciativa privada tem uma importante e salutar participação nesse processo. O grande desafio é buscar a mobilização da comunidade para participar com os atores inseridos na atividade do ecoturismo, atribuindo a responsabilidade que cada um deve ter.

Não é tarefa fácil trabalhar de forma coordenada com uma estrutura que apresente dificuldades em sua gestão. As interfaces que fazem parte dessa cadeia devem estar alinhadas, integradas com o mesmo objetivo. Atingir esse ponto “ideal” necessita de coordenação e formação de parcerias para se trabalhar em rede. O mais importante é incentivar as comunidades a se inteirar e participar do processo decisório. Não obstante, para Fernandes et al. (2004),

“a sociedade, em geral, deve ser responsável por esse processo e torna-se sabido que não é obrigação somente das autoridades ou de empresas, mas sim de todos, e estes devem responsabilizar-se pelo Planeta. Portanto, faz-se mister, desenvolver um cidadão consciente do ambiente total, sendo ele conhecedor do problema, motivado para as mudanças, principalmente sensibilizado e disposto, sendo, portanto, um dever de todos.”

A interferência humana apresenta profunda complexidade quando se trata de manejo em áreas com exuberância de recursos naturais. As comunidades tradicionais apresentam uma interação maior com esse meio, diferente das comunidades urbanas, que cada vez mais estão se distanciando desse ambiente. A interferência ocorre em maior ou menor intensidade. As populações tradicionais desempenham um papel de fundamental importância para a preservação da diversidade ecológica, respeitando, sem dúvida, a diversidade cultural existente, formando uma nova aliança entre homem e natureza (DIEGUES, 2000).

Há pouca informação específica na literatura a respeito da cadeia produtiva do turismo. Sobre o assunto, alguns autores tratam desse tema como Beni (1998) e Souza (1998), entre outros. Geralmente, a cadeia produtiva – em especial a do ecoturismo – é, muitas vezes, entendida como “sistema”, “pólo”,

“cluster”, “APL”, conforme discutido acima. Estes termos, muitas vezes entendidos como sinônimos de cadeia produtiva, são frequentemente relacionados ao turismo, como sendo constituidores de uma única atividade econômica, delimitada, quando, na verdade, são elos da mesma. A atividade turística é mais dinâmica e complexa que uma cadeia fechada, caracterizando-se como um dos setores mais globalizados, perdendo apenas para o setor de serviços financeiros (DIAS e CASSAR, 2005), pois ele sofre influências de diversas áreas da economia e influencia outras tantas.

Sua cadeia produtiva é a própria essência da atividade turística e deve ser observada no conjunto. Isso não significa que a cadeia seja forte por natureza; como ela é interdependente de vários ramos da economia e do mercado global, sua sustentação se mantém numa busca constante de “equilíbrio”. A CNI (1998, p. 5, citado por SANTOS SILVA, 2004) entende que *“a cadeia produtiva do turismo abrange diversos segmentos da economia”* e complementa que, além dos áreas diretamente relacionados, como marketing e serviços turísticos, transporte, hotelaria, lazer, atrações culturais e ecológicas, os setores de infraestrutura básica e serviços públicos (saneamento, abastecimento de água e energia, segurança e saúde), tanto quanto o comércio em geral, têm forte interação com o setor.

Uma demonstração desse entendimento de cadeia produtiva do ecoturismo pode ser visualizada na Figura 2, a seguir, que apresenta a constituição simplificada da cadeia produtiva do ecoturismo; é importante ressaltar que ela não aprofunda na discussão e, ou, apresentação das distintas cadeias.

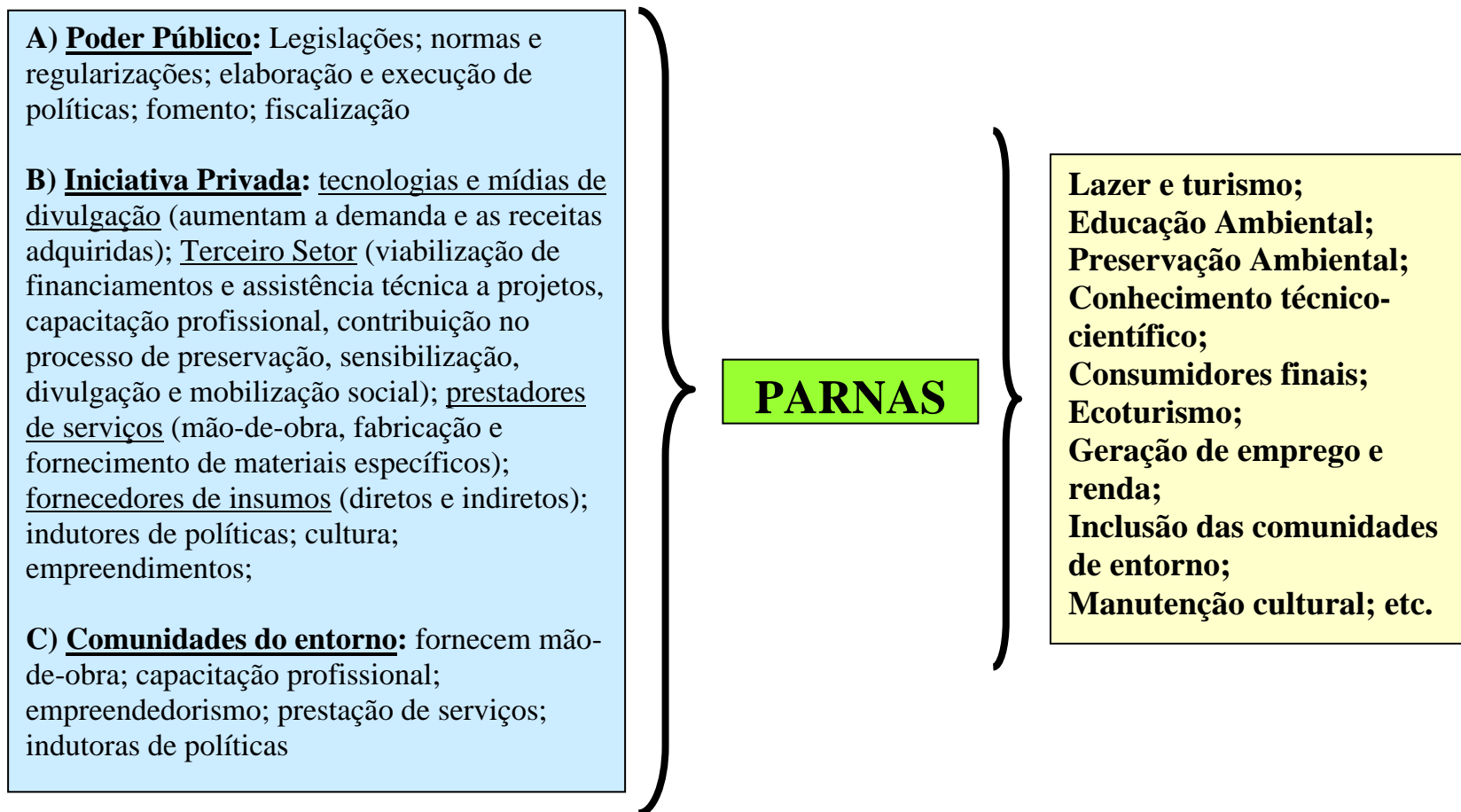


Figura 2 –Cadeia Produtiva do Ecoturismo, simplificada

Sachs (2007) ainda complementa que, para reduzir os conflitos e desigualdades nesse processo de apropriação da natureza, deve pensar em uma agenda que venha atender pontos fundamentais para esse processo, tais como:

- promover o emprego com uma visão mais equitativa do tempo de trabalho indispensável no contexto da transição social;
- exploração de estilos de vida alternativos, poupadores de recursos;
- estabelecimento de regulamentação efetiva. Neste caso na coordenação dos trabalhos nas unidades de conservação.

Dessa forma, a sociedade no entorno dos parques nacionais têm a chance de uma inclusão social, através de sua inserção nas atividades ligadas ao turismo, tais como guiamento, prestação de serviços variados, gastronomia, folclore outras. Cabe aos órgãos públicos proverem a infraestrutura necessária para que os parques realmente possam influenciar na melhoria da qualidade de vida dessas populações, com o fortalecimento da cadeia de produção do ecoturismo.

4.2.2. Principais atores envolvidos diretamente na cadeia ecoturística.

Para que a atividade ecoturística aconteça, deve-se observar todas as características regionais, de modo a direcionar uma execução mais objetiva para que se usufrua dos recursos naturais existentes nos PARNAS, respeitando o meio ambiente e apoiando ações de desenvolvimento das comunidades do entorno dos mesmos. Assim, o ecoturismo não acontece por si só, necessitando de uma cadeia que coordene as interfaces dos prestadores de serviços, das instituições por meio das suas relações regidas por normas, legislações vigentes e acordos de parcerias e contratuais, e, ainda, a dinâmica, que é o funcionamento de todas essas interfaces. É importante este entendimento para sua concepção e efetivação.

De acordo com Coelho et al. (2001), há necessidade da colaboração e inter-relação de diversos atores, de várias áreas, para um

delineamento de execução e uso de políticas e, ou, estratégias para que a atividade ecoturística se desenvolva. Segundo o mesmo autor, “existe a possibilidade de superposição de responsabilidades e interesses a nível do governo federal, bem como dos estados, dos municípios, das comunidades e das entidades preocupadas com o meio ambiente”. Dessa forma, é imprescindível o envolvimento geral dos vários organismos e atores para que a implantação da atividade ocorra de maneira benéfica e que se atinjam os objetivos esperados. Na figura abaixo, apresenta-se uma visão superficial da cadeia produtiva do ecoturismo. É importante esclarecer que cada um de seus elos, embora constituintes da macrocadeia, formam uma micro-cadeia tão importante quanto a macro cadeia. Após a esquematização acima, explicitar-se-á sobre os formadores da cadeia produtiva central, sem adentrar em suas especificidades.

4.2.2.1. Poder Público

O Poder Público, representado pelos governantes e os diversos órgãos do chamado “ambiente institucional”, é responsável pelo planejamento, normatização, fomento e fiscalização das várias relações mercantis, fiscais e, ou, turísticas.

Assim, é função do Estado o incentivo ao desenvolvimento dessa atividade, através de estudos, financiamento de projetos e produções norteadoras para a iniciativa privada, através de diversas formas, tais como: Política Nacional do Turismo; Política Nacional do Ecoturismo; Pólos de Desenvolvimento de Ecoturismo; Política Nacional do Meio Ambiente; etc.

4.2.2.2. Iniciativa Privada

A iniciativa privada é formada por empresas particulares, a saber:

- Empresas responsáveis pela operação e processamento do produto turístico;

- Empresas responsáveis pela articulação entre os principais atores do *trade* ecoturístico;
- Empresas prestadoras de serviços (emissivo e receptivo);
- Hospedagem, Alimentação, Transportes, Entretenimento outros.

A cadeia de fornecedores no ecoturismo é formada pelos agentes:

Diretos: constituídos por todas as formas de hospedagem (hotel, pousada, albergue, camping, etc.); pelos transportadores; organizadores de eventos diversos (congressos, feiras outros); agentes de viagens e turismo.

Indiretos: são os transformadores de matéria-prima, que embora não tenham relação direta com o setor ecoturístico, acabam se transformando em objetos de uso do mesmo (BENI, 2001). São eles: os fabricantes de materiais (barracas, botas, mochilas, equipamentos, etc.); os meios de mídia, influenciados pelo avanço da tecnologia (internet, jornais, revistas, folhetos, vídeos, etc.); diversos profissionais (guias, consultores, engenheiros florestais, publicitários, fotógrafos outros).

A iniciativa privada torna o ecoturismo uma ferramenta de crescimento econômico, e é responsável pelo impulso que fomenta o mercado, com as estratégias utilizadas e os recursos gerados na força dos serviços e produtos ofertados. Ela também incentiva medidas indispensáveis à obtenção da qualidade nos serviços prestados e promover uma ampliação e melhoria na infraestrutura, como apoio aos esforços governamentais.

4.2.2.3. Terceiro Setor

O principal papel do Terceiro Setor (formado por ONGs, associações, fundações, sindicatos, etc.) é promover a viabilização tanto de financiamentos quanto de assistência técnica referentes a projetos de ecoturismo, auxiliando no crescimento da atividade, intermediando as várias formas de relacionamento entre turistas e população local.

A mais significativa importância deste setor é sua contribuição no processo de preservação, sensibilização, divulgação e mobilização. São ações concretas que se originam da força e do poder que este setor exerce sobre a população como um todo, na busca de benefícios perceptíveis a todos que se envolvem voluntariamente ao tema ambiental.

4.2.2.4. Comunidade local

A comunidade local é de fundamental importância para o processo de desenvolvimento, portanto, deve ser inserida desde o início do planejamento, atuando em sua implementação e colhendo seus resultados. Isso se deve à dependência das comunidades locais da atividade ecoturística e de sua demanda. Nem sempre essas comunidades conseguem obter sustento apenas de suas atividades corriqueiras (agricultura, pecuária outras). Assim, quando as comunidades interagem nesse processo, visando atingir os benefícios oriundos da atividade, acrescentam conhecimentos de novas identidades culturais através do entrosamento, formando um sistema de troca que gera oportunidades para a melhoria da qualidade de vida das mesmas.

4.2.2.5. Consumidores

Os consumidores são uma das principais peças nessa cadeia. Sem eles e suas necessidades ou desejos, o ecoturismo não teria esse crescimento que tem hoje. Os consumidores alavancam a implementação de novas ferramentas relacionadas à melhoria da atividade, tais como capacitação da mão-de-obra, melhoria das infraestruturas, dos meios de acesso, saúde, entre outros exigidos para a consolidação da atividade.

O turismo em si é bastante complexo, devido aos diversos fatores e influências que interferem na atividade. Mesmo sendo o ecoturismo um segmento em franca expansão, ele tem sua própria cadeia produtiva, tão complexa quanto à do turismo. A inter-relação entre todos os componentes da cadeia produtiva do ecoturismo é fundamental para a

inclusão social dentro das atividades permitidas nos PARNAS. É importante ressaltar que cada uma das sub-cadeias apresentadas acima constitui uma cadeia a parte.

4.3. Diagnóstico da situação dos PARNAS referente à cadeia ecoturística

No Brasil, hoje, os parques nacionais não recebem tantos visitantes quanto poderiam e mesmo assim essas visitas são concentradas em poucos parques. Dos 57 PARNAS respondentes, apenas 24 estão abertos à visitação, representando 42,11%. O restante não está aberto à visitação. Conforme apresentação do ICMBIO (julho, 2008) sobre a situação de visitação nos parques nacionais, foram “3,5 milhões de visitantes ano, sendo cerca de 90% em dois Parques (Iguaçu e Tijuca)” (sic); tal informação se encontra disponibilizada no sítio http://arruda.rits.org.br/.../apresentacao_icmbio_minc_coletiva_final.pp.

Isso se dá pela falha na cadeia, especificamente referente ao Poder Público, que não promove a infraestrutura necessária e nem fornece incentivos à iniciativa privada para que invista em empreendimentos no entorno dos PARNAS.

Dos PARNAS respondentes, 50 (87,72%) possuem presença humana instalada dentro de seus limites, sendo que suas atividades variam de garimpeiros e posseiros a pescadores e assentados da reforma agrária. Tal presença e tais atividades não devem ser consideradas como de inclusão social, pois as atividades desenvolvidas estão em confronto com o art. 28, da Lei 9.985/00 – SNUC –, que deixa explícito que “são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”.

Apenas 11 PARNAS (vide **Quadro 2**, abaixo) possuem algum tipo de infraestrutura interna direcionada aos turistas, como serviço de alimentação, transportes, hospedagem outros, nos quais se poderia fazer a inclusão social, por meio do aproveitamento de mão-de-obra e, ou, de

incentivos a uma maior participação dessas comunidades em áreas correlatas (guiamento, folclore, etc.). No entorno desses PARNAS, entende-se que já exista em funcionamento uma cadeia de produção incipiente, destinada aos ecoturistas, que beneficia todos os interdependentes da mesma: parque, população local, meio ambiente outros.

QUADRO 2 – Parques possuidores de infraestrutura para atividade turística*

UC	Tipo de infraestrutura				
	Alimentação	Hospedagem	Transportes	Outros **	Obs.
Fernando de Noronha	X			X	
Serra da Capivara	X			X	
Brasília	X				
Foz do Iguaçu	X	X	X	X	
Ubajara	X				
Serra do Cipó			X		
Serra dos Órgãos	X			X	
Tijuca	X		X		
Aparados da Serra	X				Atualmente sem concessionária
Serra Geral	X				
Itatiaia		X			

* Conforme informações prestadas pelos chefes dos respectivos PARNAS;

** Incluem um dos elementos: esportes; loja de souvenirs; guiamento.

Como se pode ver, alguns PARNAS já possuem infraestrutura destinada à atividade turística; porém, nem todos estão abertos à visitação. Isso pode ter relação com a inexistência de interesses na implantação de cadeias produtivas relacionadas à atividade ecoturística no entorno dos PARNAS, que não se encontram abertos à visitação,

impedindo a possibilidade de inclusão social, mesmo com a presença de um atrativo – o próprio parque – tão próximo.

Viveiros (2003), em um artigo publicado em abril de 2003 (portanto, com tempo hábil para se ter revertida a situação), na “Folha de São Paulo”, intitulado “42% dos parques nacionais estão fechados”, afirmava que devido à falta de infraestrutura, as unidades acabavam não cumprindo o seu real papel de recreação e conservação da biodiversidade, tampouco o de inclusão social:

por falta de infraestrutura para receber os turistas, 22 dos 52 parques nacionais brasileiros (42,3% do total) não estão oficialmente abertos à visitação pública, o que, além de descumprir a lei federal do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), representa perdas em termos de turismo, de preservação e até de educação ambiental para o país. Os números são do próprio IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que alega dificuldades de ordem financeira para cuidar adequadamente das unidades e diz estar buscando parcerias com a iniciativa privada para fazer funcionar os parques.

O problema já se arrasta desde 2003, quando se tinha somente 52 parques nacionais implantados, mas não necessariamente implementados.

Baseando-se nas respostas obtidas, percebeu-se que são poucas as comunidades e, ou, ou pessoas inseridas nas cadeias produtivas referentes aos serviços ecoturísticos prestados nos PARNAS. Falta uma maior e melhor infraestrutura nos parques, devido a falhas em toda a cadeia; o Poder Público não executa, a comunidade não cobra, a iniciativa privada não se interessa em empreender e os turistas desconhecem o parque por falta de divulgação. Por isso, as comunidades de entorno e a sociedade em geral perdem excelentes oportunidades de se inserirem nas atividades ligadas ao turismo, pois se não há condições de se receber bem os turistas, eles não se deslocarão até tais parques por variadas razões como falta de estradas, de hospedagem, de informações precisas a respeito dos parques e de sinalização, entre outras.

Para que tal exploração se concretize, é necessário fomentar a criação de cadeias produtivas relacionadas ao ecoturismo nos PARNAS que se encontrem aptos a isso e no entorno deles. E, no caso dos ainda não aptos, que se acelere sua regularização conforme previsto em legislação específica, para que a iniciativa privada se disponha a investir na implantação e fomento de diversas cadeias. A cadeia produtiva do ecoturismo é de suma importância para o desenvolvimento e funcionamento da atividade turística, especificamente nos parques nacionais, que contribuem para a geração de emprego, melhoria da qualidade de vida, manutenção do homem no seu *locus* e crescimento da Educação Ambiental.

É um trabalho incessante e para se obter resultados esperados, é necessário um longo tempo de adaptações. As parcerias ainda são formas de se alcançar maior êxito através das redes que se formam para desenvolver um trabalho mais integrado. A visão precisa mudar; somente com a participação e inserção da comunidade é possível fornecer meios de sustentabilidade ambiental, geração de emprego e renda que melhorarão a qualidade de vida.

4.4. Análise da possibilidade de inserção social das comunidades de entorno dos PARNAS nas cadeias produtivas ecoturísticas.

As cadeias produtivas são constituídas pela junção sucessiva das mais variadas atividades que são consequências da participação de atores, locais ou não. Nota-se que os produtos oriundos dessas cadeias dificilmente estão finalizados por completo, devido a diversos fatores: localização dos fornecedores, origem dos insumos, origem da mão-de-obra, existência e qualidade da infraestrutura, dinamismo tecnológico, etc., cobrindo os canais de distribuição e consumo. Essa gama de ações necessita de profissionais das mais variadas especialidades, bem como de mão-de-obra necessária ao suporte de toda cadeia. Os que não se inserem na prestação de serviços especializados, muitas vezes ficam à margem da

cadeia, mesmo pertencendo a ela. Uma das soluções para minimizar tal marginalização é a inclusão social.

Entende-se ainda a inclusão social como “o processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais gerais” (SASSAKI, 1997) pessoas marginalizadas por essa mesma sociedade, preparando-as para assumir determinados papéis. A inclusão social constitui, então, um processo bilateral, no qual as pessoas – ainda excluídas – e a sociedade buscam, em parceria, equacionar problemas, decidir sobre soluções e efetivar a equiparação de oportunidade para todos.

Na cadeia turística, mesmo com suas exigências em termos de segurança, qualidade e capacitação, a inclusão social se faz mais facilmente, pois todo produto e, ou, serviço pode se transformar para satisfazer o consumidor. Na cadeia produtiva do ecoturismo, tema deste trabalho, um dos pontos-chave para inclusão social são os parques nacionais, que atraem um crescente número de turistas, conforme no sítio do ICMBio (<http://www.icmbio.gov.br/menu/turismo-nos-parques>, s/d), que subiu de 1.799.312 em 2006 para 3.847.287 em 2009, o que contribui para a inclusão social na cadeia produtiva do ecoturismo.

Assim, conforme apresentado no Quadro 2, acima, há uma grande possibilidade de inserção social nestes PARNAS que já possuem uma infraestrutura de apoio ao ecoturismo. Mas, a existência de 11 PARNAS ainda é pouco representativa pelo potencial demonstrado em outros PARNAS. Conforme o Quadro 3, a seguir, existe uma relevante presença e ocupação humana dentro dos parques nacionais. Como se pode notar pelo tipo de presença, percebe-se que ela não faz parte da cadeia de produção, embora sofra e exerça influência na mesma, positiva ou negativamente.

QUADRO 3 – Presença humana dentro dos Parques Nacionais, por região *

REGIÃO	PARNAS com presença humana	Tipo	Quantidade
N	12 ⁽¹⁾	Moradores não tradicionais, grileiros, fazendeiros, garimpeiros, comerciantes, seringueiros, sobreposição a T.I.	Além de duas aldeias, cerca de 1.420 famílias.
NE	11	Moradores tradicionais; invasores; agricultores; quilombolas; agricultores em comodato; temporários; pequenos fazendeiros	Cerca de 5.300 pessoas e em alguns PARNAS, a quantidade é indeterminada.
SE	11	Agricultores familiares; posseiros; condomínio residencial; mineradores; pequenos proprietários; veranistas de 2ª residência	Cerca de 190 famílias, além de mais ou menos 40 residências.
S	10	Pequenos proprietários e agricultores; posseiros; veranistas; pescadores; populações tradicionais	Alguns PARNAS não possuem dados da quantidade; outros informaram cerca de 1.200 pessoas.
C-O	03	Assentados da reforma agrária; posseiros, ruralistas; pecuaristas	Alguns PARNAS informaram a presença de duas famílias; outros não possuem estes dados.

* Baseado em dados fornecidos pelos chefes dos PARNAS, 2009.

⁽¹⁾ Computando 14 respondentes, dos 20 PARNAS existentes.

Dessa forma, se se cumprisse a legislação específica aos PARNAS, essa ‘população’ se transformaria de ‘invasores’ em contribuintes da cadeia produtiva do ecoturismo, apoiando a manutenção ambiental, a execução da Educação Ambiental e, acima de tudo, não sendo mais considerada excluída socialmente.

5. Conclusões

- Os parques nacionais fornecem excelente base para a implantação e desenvolvimento do segmento ecoturístico;

- A atividade turística, por integrar um mercado de concorrência aberta, sofre diversas influências deste mercado em sua busca um maior *market share*.
- A integração da comunidade na cadeia produtiva do ecoturismo permite obter maior eficiência no que tange à utilização dos recursos naturais, à conservação e preservação da diversidade e, principalmente, à busca pela redução das desigualdades sociais;
- Tanto a iniciativa privada quanto as comunidades do entorno têm, nos parques nacionais, uma excelente base para o desenvolvimento do empreendedorismo ecoturístico;
- O Poder Público, ao negligenciar a legislação ambiental específica, não contribui para a diminuição da exclusão social.
- Falta maior investimento governamental para fortalecer as bases de implantação e desenvolvimento das cadeias relacionadas ao ecoturismo, o que fortaleceria também a manutenção dos PARNAS.

6 - Referências bibliográficas

- BALANZÁ, I. M.; NADAL, M. C. **Marketing e Comercialização de Produtos Turísticos**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 5. ed. São Paulo: Editora SENAC, 1998. 516 p.
- BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 176p.
- BRASIL. EMBRATUR. **Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo**. Brasília, 1994.
- _____. Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio. **Apresentação ICMBio**. 2008. Disponível em: http://www.arruda.rits.org.br/.../apresentacao_icmbio_minc_coletiva_final.ppt . Acessado em: 31 maio 2010.
- _____. Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio. **Turismo nos parques**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/menu/turismo-nos-parques>. s/d. Acessado em 01 dez.2010.
- _____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

- BRITO, M.C. W. de,. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM – USP), 1995.
- BRYLYNSKYI, T. H. **A indústria brasileira do futuro: ECOTURISMO**. Rede Internacional de Comunicação CTA-UJGOIAS/CES Environment Justice x Finance. Disponível no site: http://profrios.kit.net/html/artigos/a_idust_e_brasil.html
- CÂNEPA, D. L. **Alternativas de constituição da cadeia produtiva do biodiesel na perspectiva dos centros de P & D**. Porto Alegre: 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, 2004.
- CASTRO, A. M. Gomes de. **Análise da competitividade de cadeias produtivas**. Manaus, 2000.
- CASTRO, A. M. G. de; LIMA, Suzana M. V.; CRISTO, Carlos M. P. N. **Cadeia produtiva: marco conceitual para apoiar a prospecção tecnológica**. Salvador, 2002. Apresentado ao 22º Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, Salvador, 2002. Disponível em: www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwn1197031881.pdf Acessado em: 15 out. 2004.
- COELHO, M. C. *et al.* (org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia. Gestão do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP/UFPA/NAEA, 2001. p.147-73.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS - CNI. **Cadeia produtiva do turismo. Necessidades de tecnologia e de recursos humanos no horizonte 2010 – Investigação Delphi**. Rio de Janeiro: CNI, 1998. Mimeografado. In: SANTOS SILVA, J.A. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster**. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação - USP) São Paulo, SP: 2004.
- DIAS, R. , CASSAR, M. **Fundamentos do marketing turístico**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- DIEGUES, A. C. S. **Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas do Brasil, 2000. (Série: Documento e Relatórios de Pesquisa, 1).
- FEDERAÇÃO das INDÚSTRIAS do ESTADO de MINAS GERAIS - FIEMG. **“Cresce Minas - um projeto brasileiro”**. Belo Horizonte: FIEMG, 2000. 112 p.
- FERNANDES, M. A. de F. *et al.* **Educação Ambiental como Instrumento de Inserção Social e Geração de Renda no Município de Esperança, PB**. Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. Belo Horizonte – 12 a 15 de setembro de 2004.
- GOLLUB, James; HOSIER, Amy; WOO, Grace. **Using cluster-based economic strategy to minimize tourism leakages**. Disponível em: http://www.ibcdtur.org.br/downloads/tourism_leakages.pdf . Acessado em: 01 nov. 2010.

GONZAGA de SOUSA, L. **Mercados: da abstração à desigualdade social**. Disponível em www.eumed.net/libros/2006a/lgs-merc/. Postado em 2006. Acessado em 29 out. 2010.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cadeia produtiva do Turismo no Paraná: estudo da região turística do Litoral** / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba : IPARDES, 2008. 125 p.

JOHNSON, B. B. & MARCOVITCH, J. Uses and applications of technology futures in national development: the Brazilian experience. Technological Forecasting and Social Change. V. 45, pp. 1-30, 1994. In: CASTRO, A. M. Gomes de. **Análise da competitividade de cadeias produtivas**. Manaus, 2000.

LOPES NETO, A. **O que é cluster?** Fortaleza: IMPLACE, 1998. p. 18. Projeto Cresce Minas.

MARCELLINO, N. C. (org.). **Repertório de atividades de recreação em lazer**. 2ed. Ed. Papirus. Campinas, SP: 2002.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA – MCT. **Arranjos produtivos locais**. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.mct.gov.br/fontes/fundos/documentos/ctfva_/ctfva03arranjos_produtivos . In: SANTOS, A. A. **A importância do circuito turístico para o fomento da economia e da preservação ambiental** – caso São Roque de Minas, MG. Lavras: UFLA, 2004. 114p.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – OMT. **O turismo em nossa latitudes: uma nova forma de colonização**. 2003. Disponível em: <<http://www.world-tourism.org/>>. In: SANTOS, A. A. **A importância do circuito turístico para o fomento da economia e da preservação ambiental** – caso São Roque de Minas, MG. Lavras: UFLA, 2004. 114p.

PÁDUA, J. A. Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil. In: PÁDUA, J. A. (org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo/Iuperj, 1987.

Richers, R. e Lima, C.P. (1991) **Segmentação. Opções estratégicas para o mercado brasileiro**. São Paulo: Nobel.

SACHS, I.; VIEIRA, P. F. (org.) **Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SALGADO, L. H. **Estudos da competitividade do turismo brasileiro** – Análise dos determinantes da oferta no setor de turismo. Brasília – DF, s/d.

SANTOS, D. Teorias de inovação de base territorial. In: COSTA, J. S. (Coord.). **Compêndio de economia regional**. Coimbra: APDR, 2002. 285-313. In: SANTOS SILVA, J. A.. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster**. São Paulo: 2004. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes/USP, 2004.

SANTOS SILVA, J. A. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster**. 2004. Tese (Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo) – Escola de Comunicações e

- Artes, São Paulo. Disponível em: <<http://www.eumed.net/tesis/jass/>>. Acesso em: 09 ago. 2004.
- SASSAKI, R. K. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**, WVA, 2ª. Edição, 1997.
- SERVIÇO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA – SEBRAE. Arranjos produtivos locais. Brasília, 2004. In: Santos, A. A. **A importância do circuito turístico para o fomento da economia e da preservação ambiental** – caso São Roque de Minas, MG. Lavras: UFLA, 2004.
- SERVIÇO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA – SEBRAE. **Arranjos produtivos locais**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/udl/exp_dlis_araxa.htm>. Acesso em: 21 maio 2004.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007
- SMITH, W. R. - *Product differentiation and marketing segmentation as alternative marketing strategies*. American Marketing Association. Journal of Marketing, vol. 21, pp. 3-8, julho, 1956.
- SODRÉ, U. N. **O mercado turístico**. Revista Turismo. Fev.2002. Disponível em: http://www.revistaturismo.com.br/negocios/mercado_turistico.htm Acessado em 30 out.2010.
- SOUZA, M. A. **A cadeia turística**. Fortaleza: Banco do Nordeste. ETENE, 1998. Mimeografado.
- VASQUÉZ, F. J. C. **Distrito turístico rural – un modelo teorico desde la perspectiva de la oferta. Especial referencia al caso Andaluz**. (Tese doctorado). Departamiento de Economía y Administración de Empresas. Universidad de Málaga. Málaga, 2005.
- VIVEIROS, M. **42% dos parques nacionais estão fechados**. Folha de São Paulo - São Paulo, SP. 20 abril 2003. Disponível em <http://www.premioreportagem.org.br/article.sub?docId=7882&c=Brasil&cRef=Brazil&year=2004&date=abril%202003> . Acesso em 06 nov.2009.

Publicado na: Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v.4, n.1, 2011, pp.208-227.

ANEXOS

[DECRETO Nº 23.793, DE 23 DE JANEIRO DE 1934.](#) Aprova o código florestal que com este baixa.

[LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965.](#) Institui o novo Código Florestal

[LEI Nº 5.197, DE 3 DE JANEIRO DE 1967.](#) Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.

[LEI Nº 6.019, DE 3 DE JANEIRO DE 1974.](#) Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências.

[LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985.](#) Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

[CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988](#)

[LEI Nº 7.797, DE 10 DE JULHO DE 1989.](#) Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências.

[LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990.](#)

[Revogada pela Lei. nº 9.491, de 1997](#) ~~Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.~~

[LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993](#) Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

[LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995.](#) Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

[LEI Nº 9.074, DE 7 DE JULHO DE 1995.](#) Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

[LEI Nº 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997.](#) Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

DECRETO 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.

DECRETO Nº 5.758, DE 13 DE ABRIL DE 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.