

CONCESSÕES EM ÁREAS PROTEGIDAS: UMA ANÁLISE DOS MODELOS ESTADUNIDENSE, CHILENO E A PROPOSTA PARA O ESTADO DE SÃO PAULO (BRA)**CONCESSIONS IN PROTECTED AREAS: AN ANALYSIS OF USA, CHILEAN MODELS AND THE PROPOSAL FOR THE STATE OF SÃO PAULO (BRA)**Tamires Fornazari¹Ana Beatriz Pierri Daunt²Thiago Sanna Freire Silva³**RESUMO**

Os modelos de concessões em Áreas Protegidas (APs) se diferenciam mundialmente e estão diretamente relacionados ao histórico de uso da terra, da cultura e das políticas ambientais adotados por cada país. As legislações que regulamentam as concessões em APs estadunidenses e chilenas foram elaboradas há décadas e até hoje estão em constante avaliação por parte do poder público de ambos os países. Já a Lei Estadual nº 16.260/2016 que autoriza as concessões em 25 Unidades de Conservação (UC) no estado de São Paulo é recente e, portanto, não é possível identificar um modelo consolidado para as concessões de uso e serviços nas UCs paulistas. As determinações relacionadas aos direitos e deveres dos concessionários, à fiscalização da atividade concessionada, à especialização de sujeitos responsáveis pela gestão dos contratos e à rescisão contratual estão ausentes na Lei paulista. A atuação da gestão do poder público é necessária para que as concessões de usos e serviços não impactem negativamente a proteção ao patrimônio natural e cultural presente nas UCs e no seu entorno. O presente estudo teve como objetivo principal analisar diferentes modelos de concessão adotados em APs, considerando as principais legislações que os regem e analisá-los juntamente à proposta para o Parque Estadual Serra do Mar-Núcleo Santa Virgínia. Para tal, foram investigadas as legislações que autorizam as concessões em APs estadunidense e chilena e analisados os modelos adotados no Parque Nacional de Yellowstone (EUA) e a Reserva Nacional Los Flamencos (CHI).

Palavras-chave: Parques; Políticas ambientais; Parcerias.

¹Mestranda no Programa de Pós Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada (PPGI-EA) - ESALQ/USP. tamiresfornazari@usp.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5355-3176>

²Postdoc Researcher, Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape WSL, Switzerland. beatriz.daunt@wsl.ch ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7384-738X>

³Lecturer, Faculty of Natural Sciences, University of Stirling, Stirling. thiago.sf.silva@stir.ac.uk ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8174-0489>

ABSTRACT

The models of concessions in Protected Areas (PAs) differ worldwide and are directly related to the history of land use, culture and environmental policies adopted by each country. The laws that regulate concessions in US and Chilean PAs were developed decades ago and are still under constant evaluation by the public authorities of both countries. The State Law No. 16.260 / 2016, which authorizes concessions in 25 Conservation Units (UC) in the state of São Paulo, is recent and, therefore, it is not possible to identify a consolidated model for concessions for use and services in UCs. The determinations related to the rights and duties of the concessionaires, the inspection of the concessioned activity, the specialization of those subject to responsibility for managing the contracts and the contract termination are absent from the São Paulo Law. The performance of government management is necessary so that concessions for uses and services do not negatively impact the protection of natural and cultural heritage present in UCs and in their surroundings. The main objective of this study was to analyze different concession models adopted in PAs, considering the main laws that govern it and analyzing the proposal for the Serra do Mar State Park-Núcleo Santa Virgínia. To this end, the legislation that authorizes as concessions in US and Chilean PAs and probable models adopted in Yellowstone National Park (USA) and Los Flamencos National Reserve (CHI) were investigated.

Keywords: Parks; Environmental Policies; Patternship.

INTRODUÇÃO

Áreas protegidas são “áreas terrestres e/ou marinha especialmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos” (IUCN, 1994, p. 07). Apesar do reconhecimento sobre a importância da criação das Áreas Protegidas (APs), sabe-se que a sua preservação é considerada um desafio frente a crescente ocupação da terra para fins de urbanização e agricultura e o uso predatório dos recursos naturais (BENSUSAN, 2006).

Em 1872 foi criado o Parque Nacional de Yellowstone, cujo objetivo principal de preservar as “belas paisagens” para as gerações futuras e a natureza que vinha sendo destruída pelo avanço do desenvolvimento urbano-industrial desenfreado (SANTOS, 2013). Para Diegues (2001) a visão de PNs criada nos Estados Unidos no século XIX considerava que toda a sociedade se encontrava no estágio urbano-industrial. Todavia, essa não era a realidade da maioria dos países do hemisfério sul nesse período, afinal em alguns desses

países, como o Brasil, ainda existiam populações humanas que viviam afastadas dos centros urbanos e polos industriais, e que executavam formas de produção pré-capitalistas conjuntamente à natureza. Devido ao uso não intensivo nessas áreas e o baixo povoamento, essas populações contribuíram para que esses ecossistemas se mantivessem, em sua maioria, preservados, favorecendo o processo de criação de Unidades de Conservação (UCs)” (DIEGUES, 2001, p. 80).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi institucionalizado através da Lei nº 9.985/2000 e estabelece os “critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (BRASIL, 2000), seu uso e as atividades que poderão ser realizadas. Fica a cargo do SNUC a regulamentação das categorias de (UCs), seja nas instâncias federal, estadual ou municipal, separando-as em dois grupos: as UCs de Proteção Integral e de Uso Sustentável. As UCs de Proteção Integral objetivam a preservação de ecossistemas, a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação e de turismo ecológico (BRASIL, 2000). Já as UCs de Uso Sustentável permitem diversas formas para utilização dos recursos naturais presentes na área. Os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais compõem a categoria de UCs de Proteção Integral e que autoriza, portanto, apenas o uso indireto dos recursos ali presentes.

As concessões turísticas podem ser definidas como o “arrendamento, licença ou permissão para atividades realizadas por qualquer sujeito que não seja responsável pela Área Protegida (AP) (THOMPSON et al., 2014). Os modelos de concessões turísticas variam mundialmente e dependerão do histórico do uso e políticas de APs, da cultura do país e sua deve ser considerada, visto que as UCs abrigam diferentes territorialidades e que se diferem da realidade observada em APs de outros países.

A discussão a respeito das concessões nos Parques Estaduais (PEs) paulistas é recente e pouco foi escrito sobre o tema. Dessa forma, é necessário intensificar as discussões sobre o assunto, visto que as diretrizes da Lei impactarão as UCs contempladas. O objetivo

do estudo é analisar diferentes modelos de concessão adotados em APs internacionais, considerando as principais legislações que os regem e analisá-las a partir do proposto pela Lei nº 16.260/2016 no Parque Estadual Serra do Mar (PESM) - Núcleo Santa Virgínia. Foram investigadas legislações que autorizam as concessões em APs estadunidense e chilena, analisando modelos adotados no Parque Nacional de Yellowstone (EUA) e Reserva Nacional Los Flamencos (CHI).

MÉTODOS

ÁREAS DE ESTUDO

O PN de Yellowstone é o mais antigo do sistema de parques estadunidenses e está localizado em uma das zonas de floresta temperada mais extensa e preservada no mundo (NATIONAL PARK SERVICE, 2017). O local apresenta variedade de vida selvagem e de formações geológicas, a maior concentração de geisers do mundo e preserva mais de 11.000 anos da história de povos e culturas de “índios americanos, caçadores, exploradores, mineiros, pessoal do Exército dos EUA, Serviço Nacional de Parques (NPS), comunidades vizinhas e mais de 140 anos de visitação do parque” (NATIONAL PARK SERVICE, 2014, p. 04).

A Reserva Nacional Los Flamencos (RNLF) foi criada em 1990 e é propriedade do estado Chileno e administrada pela CONAF. Os objetivos para a criação da RNLF foram 1) preservar e dar representação à região ecológica do deserto andino; e 3) proteger o local contra a a o antrópica e gerenciá-los visando desenvolvimento sustentável (CONAF, 2008). A RNLF está localizada na região norte do Chile, na província de Loa, região de Antofagasta, próximo à San Pedro de Atacama. O clima desértico é predominante na região, com temperaturas máximas de 24,5  C e mínima de 17,1  C. A Reserva abrange aproximadamente 73.986 hectares e apresenta relevância cultural e patrimonial devido às comunidades tradicionais que ali vivem (REPÚBLICA DE CHILE, 1990).

O PESH abriga a segunda maior floresta pluvial tropical do continente americano, a Mata Atlântica, que possui diversas espécies end micas e elevada biodiversidade e heterogeneidade em sua composição, fato que contribui para o bioma ser considerado um

dos 25 hotspots mundiais de biodiversidade (MYERS et al., 2000). Para além da relevância ecológica, o PESH abriga importante patrimônio cultural (SÃO PAULO, 2006), constituído pelas populações locais ali próximas e contribui para a vida daqueles que habitam os núcleos urbanos localizados no entorno (SÃO PAULO, 2006). Devido à grande extensão territorial do Parque, a Fundação Florestal (FF), atual órgão responsável pela UC, dividiu-a em núcleos administrativos, no qual faz parte o Núcleo Santa Virgínia (NSV) (figura 1).

O NSV foi criado no ano de 1989 e possui 19.731,47 ha, com abrangência no Planalto Atlântico entre a costa e o Vale do Paraíba. Atualmente, o NSV é composto por “fazendas e sítios com atividades voltadas a pecuária, silvicultura, a subsistência e ao lazer” (VILLANI, 2007, p. 31). Segundo Lima-Guimarães (2011), o Núcleo apresenta potencial turístico associado ao patrimônio cultural material e imaterial, ao potencial paisagístico, trilhas ecológicas, étnico-históricas, e festas relacionadas à cultura dos moradores locais.

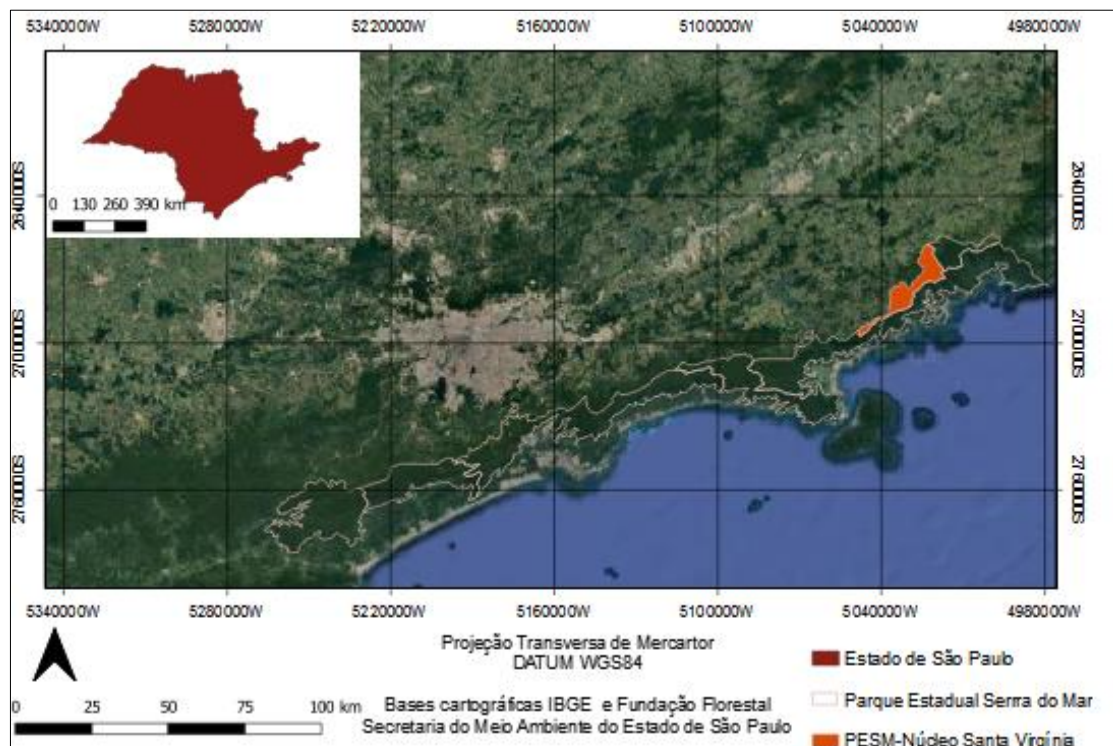


Figura 1. Mapa de localização do Parque Estadual Serra do Mar (PESH) e Núcleo Santa Virgínia.
Fonte: Elaborado pela autora (2020)

MÉTODOS E METODOLOGIA

O método de investigação exploratória tem como objetivo principal desenvolver e esclarecer conceitos e ideias para tornar possível o entendimento aproximado sobre determinado fato. Para tal, este método envolve o levantamento bibliográfico, documental e estudos de caso com a finalidade de torná-lo mais explícito (GIL, 2008; DIEHL; TATIM, 2004). Os materiais obtidos foram analisados a partir da abordagem qualitativa, pois esta auxilia na compreensão dos aspectos humanos manifestados nas relações sociais, representações e opiniões, bem como os processos sociais ainda pouco entendidos (TURATO, 2005).

A pesquisa bibliográfica tem como objetivos reconstruir o histórico do tema e atualizar-se sobre ele, além de buscar as possíveis respostas para os problemas encontrados, examinando as contradições presentes no tema (AMARAL, 2007). A Pesquisa Documental foi realizada a fim de possibilitar ao pesquisador a análise de conhecimentos, conceitos, comportamentos, práticas, etc. (CELLARD, 2008).

Foram selecionados os modelos de concessão nas APs estadunidense e chilena, afinal 1) a noção de conservação da natureza adotado no Brasil tem forte influência daquele adotado nos EUA; 2) os sujeitos favoráveis às concessões utilizam as concessões nas APs estadunidenses como exemplo afim de impulsionar essa forma de terceirização nas UCs paulistas; 3) o estudo sobre as concessão nas Áreas Silvestres Protegidas del Estado (ASPEs) chilenas possibilitaram o entendimento sobre um modelo de concessão turística vigente na América Latina e que envolve populações locais e/ou de entorno às APs.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O CENÁRIO DAS CONCESSÕES DE USO E SERVIÇOS EM ÁREAS PROTEGIDAS ESTADUNIDENSES E O PARQUE NACIONAL YELLOWSTONE DE (EUA)

O Parque Nacional (PN) de Yellowstone foi criado em 1872 nos Estados Unidos e é a primeira área pública protegida criada no mundo. Segundo Mantell (1979, p. 06), a proposta para criação de um parque próximo ao rio Yellowstone surgiu, em 1870, com o objetivo de fornecer proteção há vários hectares de terras públicas e de estimular a visitação ao público. Todavia, a presença de concessões em APs norte-americanas antecede à criação do PN

Yellowstone. Em 1871, um hotel iniciou suas atividades em Wyoming, afim de hospedar sujeitos que desejavam as águas geotérmicas (REDE YELLOWSTONE, 2011).

O Serviço Nacional de Parques (NPS) estadunidense foi criado em 1916 a partir da necessidade de conter o conflito entre preservacionistas e utilitaristas e pela necessidade da criação de um órgão responsável por gerir os PNs e as demandas de conservação e visitação (ANSSON JR; HOOKS JR., 2001). O NPS tem o objetivo de “promover e regular o uso dos PNs, monumentos e reservas com o propósito de conservar a paisagem e os objetos naturais e históricos e a vida selvagem e prover o gozo do mesmo de tal maneira e por meios que o deixarão intactos para o gozo das gerações futuras” (USA, 1916, tradução nossa).

O aumento da visitação nos PNs ao final da Segunda Guerra Mundial e as fragilidades dos contratos de concessão acentuaram a necessidade de uma política nacional que estabelecesse as diretrizes e os objetivos para as concessões. A Lei de Política de Concessões foi promulgada em 1965 e teve como objetivo exigir que os serviços concessionados dentro dos PNs não prejudicassem seus valores e que o desenvolvimento de instalações nas APs causasse o menor dano à área (USA, 1965). Em 1998 a Lei foi revista e publicado o Parks Omnibus Management Act, ou Omnibus Act, atual legislação responsável por determinar as diretrizes para as concessões e autorizações de uso comercial (CUA) em APs estadunidenses.

Em 2001, foi publicado o “Management Policies” (MP), com o objetivo de definir a política básica do NPS para gerir o sistema de parques. A MP declarou que fica a cargo do NPS 1) elaborar o contrato de concessão, 2) realizar estudos sobre a viabilidade das concessões; 3) avaliar os contratos; 4) realizar auditorias que apresente o cenário ambiental dos parques há cada três anos; 5) avaliar a gestão ambiental; 6) auxiliar o concessionário a compreender os requisitos do programa ambiental da área; 7) garantir que os concessionários se responsabilizem por possíveis reclamações e danos resultantes de uma ação ou omissão do operador dos serviços; 8) garantir que os edifícios construídos nos PNs façam parte do inventário das áreas; 9) priorizar a comercialização de produtos que

apresentem conteúdo sobre o parque e sua importância; e 10) garantir que funcionários responsáveis pelas concessões sejam treinados.

Já os deveres dos concessionários são 1) treinar e educar os (as) funcionários (as) sobre importância do parque e seus objetivos de criação; 2) elaborar um programa de gerenciamento ambiental; 3) a não executar serviços sem o seguro de responsabilidade civil; 4) produzir relatórios financeiros anuais; e 5) realizar manutenção e reparo de instalações, terrenos e sistemas de serviços designados para seu uso (DEPARTMENT OF INTERIOR, 2006).

Atualmente, o NPS possui 79,8 acres de terra (VINCENT et al, 2017) e é responsável por administrar 418 unidades individuais, popularmente denominadas por “parques”, e que apresentam valores crescentes no que tange à visitação dessas áreas (figura 2).

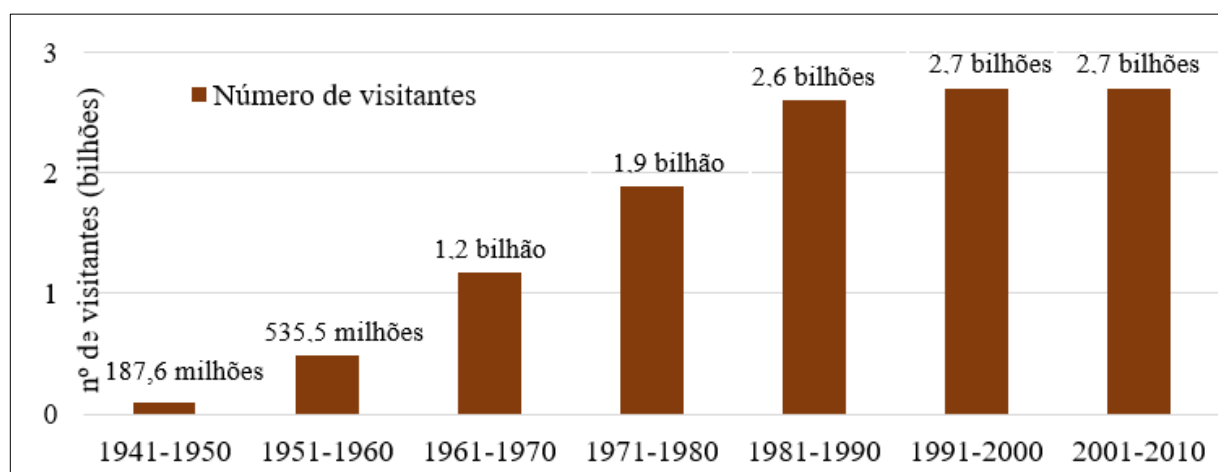


Figura 2. Número total de pessoas que visitaram os PNs estadunidenses entre o período de 1941 até 2010.
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O PN Yellowstone recebeu 4,1 milhões de visitantes no ano de 2017 e apresenta quatro concessionárias que ali executam serviços atualmente: 1) Yellowstone National Park Lodges (propriedade da empresa Xanterra Parks and Resorts) é a principal prestadora de serviços de hospedagem dentro do Parque; 2) Yellowstone General Stores (propriedade da empresa Delaware North) responsável por doze lojas dentro do PN; 3) Yellowstone Park Service Stations (YPSS) operam instalações de combustível, lojas de conveniência e oficinas

de reboque/reparo de automóveis; e 4) Medcor: responsável por clínicas de atendimento de urgência dentro do parque, (NPS, 2018).

As concessões são responsáveis por prestar diversos serviços como hospedagem, restaurantes, compras, acampamentos e outfitters recreativos de todos os tipos. Atualmente, o programa de concessões do NPS administra cerca de 500 contratos em mais de 100 parques e que variam a pouco menos de US \$ 100.000,00 a mais de US \$ 140 milhões em receita anual (MCDOWALL, 2015). Os sete PNs mais visitados em 2017 nos EUA apresentam serviços concessionados, o que sugere que as concessões tem relação direta com o aumento da visitação.

Em relação ao programa de concessões anterior ao Omnibus Act, Ansson Jr e Hooks Jr (2001) consideravam que o NPS é o "seu próprio pior inimigo". Já na década de 1970, Mantell (1972) aponta que o aumento da visitação estimulado pelas concessões impactou negativamente a vegetação e geraram problemas com lixo, poluição do ar, destruição de objetos naturais e maior demanda por saneamento básico devido às multidões excessivas nos PNs mais visitados. Ademais, também houve aumento no número de crimes contra pessoas nessas áreas.

Ao final da década de 1990, críticos produziram relatórios apontaram a existência de contratos vencidos ou fechados fora do prazo; que não especificam adequadamente as responsabilidades dos concessionários; pagamento inadequado das taxas de franquias a serem pagas ao NPS; a falta de manutenção dos PNs estadunidenses e o uso excessivo dessas áreas; e a falta de preparo dos (as) funcionários (as) responsáveis pela gestão dos contratos de concessão (ANSSON JR; HOOKS JR, 2001).

O CENÁRIO DAS CONCESSÕES DE USO E SERVIÇOS EM ÁREAS PROTEGIDAS CHILENAS E A RESERVA NACIONAL "LOS FLAMENCOS"

O avanço das atividades agropecuárias e crescimento das cidades no Chile na segunda metade do século XIX estimularam os esforços para conservação da natureza no país (PAUCHARD; VILLARROEL, 2002). A Ley de Bosques foi criada através do Decreto nº

4363/1931 e é um dos regimentos responsáveis pelo desenvolvimento das concessões em APs chilenas (TRANFORMA TURISMO, 2017).

Em 1973, Salvador Allende aprovou o Decreto nº 455/1973 que cria a Corporación Nacional de Forestas (CONAF). A CONAF é responsável por incentivar o desenvolvimento do Chile através do “manejo sustentável dos ecossistemas florestais e a mitigação dos efeitos da mudança climática, mediante incentivo, fiscalização da legislação ambiental; proteção dos recursos vegetais e a administração das áreas silvestres protegidas do Estado para as atuais e futuras gerações” (RESPALDIZA, 2015, p. 32, tradução nossa). O Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas do Estado (SNASPE) foi criado em 1984 através da Lei nº 18.362 e é considerado a concretização dos esforços iniciados com a Ley de Bosques (CONAF, 1995).

Em 1993 foi promulgada a Ley Indígena através do Decreto nº 19.253/1993 e que reconhece que “os povos indígenas do Chile são descendentes dos grupos humanos existentes no território nacional desde os tempos pré-colombianos, que preservam suas próprias manifestações étnicas e culturais, sendo para eles a terra a base principal de sua existência e cultura” (REPUBLICA DE CHILE, 1993). Em seu Art. 35, a Lei determina à CONAF a responsabilidade de viabilizar a participação e direitos de uso das comunidades indígenas nas ASPEs caso estas se encontrem nos limites ou sobrepondo Áreas de Desenvolvimento Indígena.

A Lei nº 20.423/2010 objetiva “desenvolver e promover a atividade turística por meio de mecanismos destinados a criação, conservação e aproveitamento de recursos e atrativos turísticos nacionais” (REPÚBLICA DE CHILE, 2010, tradução nossa). A Lei reitera a importância de as atividades turísticas estarem em conformidade com o Plano de Manejo das ASPEs (CHILE, 2010). Em 2012 foi criado o Decreto nº 50 e que define as concessões como “a autorização de um direito especial de uso e aproveitamento de uma área de uso público de uma área silvestre protegida priorizada com um fim estabelecido, e nas condições determinadas para cada caso, para a realização de um projeto de desenvolvimento turístico” (REPÚBLICA DE CHILE, 2012, tradução nossa). Para a CONAF, o objetivo das concessões é

melhorar a qualidade e quantidade de serviços turísticos através de infraestrutura, equipamentos e serviços de qualidade que agrade visitantes (RESPALDIZA, 2015).

O Decreto determina que os concessionários tem direito a 1) determinar o preço ou tarifa dos serviços turísticos; 2) transferir a concessão em caso oneroso; e 3) outros direitos apresentados nos contratos de concessão. Já as obrigações das concessionárias são 1) cumprir as normas que regulam as ASPEs e planos de manejo; 2) realizar e reparar obras indicadas no contrato, mantê-las e explorá-las o contrato permanecer vigente; 3) respeitar os limites de capacidade de carga turística definidas pela concessão e monitorar o uso público; 4) mitigar, eliminar ou compensar impactos ambientais; 5) contratar seguros para risco de obras, instalações e bens móveis; 6) cumprir com o regulamento de seguridade e disponibilizar um “livro de sugestões e reclamações” aos visitantes; 7) realizar o pagamento acordado pelo direito da concessão; e 8) não alterar especificações do contrato de concessão (CONAF, 2010, p. 33).

Atualmente, a CONAF é responsável por 101 ASPEs, sendo que 18 destas possuem contratos de concessões turísticas. Foram contabilizados cerca de 53 contratos vigentes até o primeiro trimestre de 2018. As principais atividades concessionadas, são a construção e/ou operação de infraestrutura para fins de alojamento, alimentação, hotéis, hostels e áreas de camping (CONAF, 2017). As visitas nas ASPEs têm apresentado constante crescimento com o passar dos anos (figura 3). No ano de 2016, as ASPEs receberam um total de 3.068.184 visitantes, sendo 26% estrangeiros e 74% visitantes chilenos (CONAF, 2017).

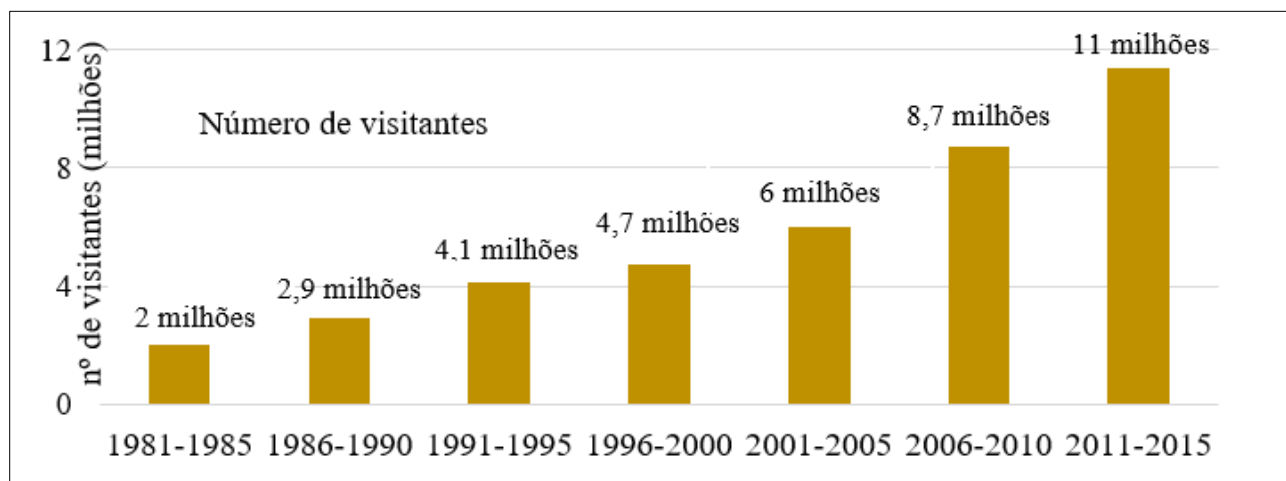


Figura 3. Total de visitantes das áreas protegidas geridas pela Corporación Nacional Forestal (CONAF) para os anos de 1981-2015.

Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Segundo consultoria realizada pela Transforma Turismo (2017), existem no país concessões de curto prazo (até 3 anos); concessões de médio prazo (10 a 25 anos); e concessões de longo prazo (25 a 45 anos) (TRANSFORMA TURISMO, 2017). As concessões turísticas no Chile ocorrem por um prazo máximo de 50 anos e os concessionários podem ser pessoas jurídicas público ou privada chilenas e com intenção ou não de obter lucros (CHILE, 2012).

O primeiro contrato de concessão firmado com comunidades na RNLF ocorreu em 1998, no qual a Comunidade de Coyo recebeu a concessão para a coadministrar o etnoturismo em um sítio patrimonial localizado na Reserva. O modelo de contratos associativos proporciona uma relação de cooperação nas decisões que afetam o espaço territorial da ASPE (SEELAU; SEELAU, 2012) e podem contribuir para o desenvolvimento das comunidades indígenas, gerando empregos e incentivando a preservação da cultura local e territórios ancestrais. Ademais, tornar as comunidades indígenas concessionárias na RNLF impactou positivamente à ASPE e favoreceu a própria CONAF ao impulsionar a proteção, o manejo e a visitação na Reserva. Segundo a CONAF (2018) atualmente operam na RNLF seis concessionários sob os tipos de contrato associativo e concessão

Segundo diagnóstico realizado pela CONAF em 2007, os principais limitantes para a política de concessões são: 1) a necessidade de “unificar a nível nacional as diretrizes institucionais de gestão para a promoção, outorga e supervisão de concessões” (CONAF, 2007, apud RESPALDIZA, 2005, p. 44); 2) o estímulo ao investimento privado; 3) a dificuldade do setor privado em obter financiamentos para realizar o turismo nas ASPEs; e 4) fortalecer os marcos legais que determinam as diretrizes para as concessões (RESPALDIZA, 2005).

O CENÁRIO DAS CONCESSÕES DE USO E SERVIÇOS EM ÁREAS PROTEGIDAS NO ESTADO DE SÃO PAULO E O PESM-NÚCLEO SANTA VIRGÍNIA.

A conjuntura político-econômica global vigente nas décadas de 1980 e 1990 redefiniu o papel dos Estado dos países latino-americanos em relação aos meios da governança e gerenciamento de seus recursos econômicos e sociais (BRESSER-PEREIRA, 2004). Para Carinhato (2008), o Consenso de Washington, documento formulado em 1989, marcou avanços nos ideais do neoliberalismo na América Latina ao exaltar o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, o incentivo às privatizações e a rejeição da intervenção estatal na economia. Tais propostas de “descentralização, desestatização, terceirização, características da reforma administrativa gerencial do Estado neoliberal, influenciaram também as políticas públicas na área ambiental” (RODRIGUES; GODOY, 2013, p. 77).

A Lei Federal 11516/2017 autoriza a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade Chico (ICMBio), responsável por executar ações da política nacional referentes à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento de UCs federais. Também fica à cargo do ICMBio fomentar programas de pesquisa e conservação, educação ambiental, políticas de uso sustentável e programas recreacionais de uso público e de ecoturismo nas UCs federais que as autorizam. A Lei também autoriza, em seu Art. 14, a concessão de serviços em áreas ou instalações de UCs federais para exploração de atividades de visitante mediante abertura de processo licitatório condicionado às determinações do Art. 175 da Constituição Federal da República do Brasil.

Para o estado de São Paulo, as diferentes formas de prestação de serviços de apoio à visitação em UCs foram fortalecidas através da Resolução nº 59 de 27/08/2008, da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, e que determina no Art. 9º que “os serviços e atividades poderão ser desenvolvidos por meio de contratos ou parcerias com instituições públicas ou privadas, em conformidade com o que dispuser o Plano de Manejo, o Plano de Uso Público ou o Plano Emergencial de Uso Público, obedecida a legislação vigente” (SÃO PAULO, 2008).

No que se refere às UCs paulistas, é frequente a existência das concessões de serviço público e as concessões de uso de bem público. A concessão de serviços públicos são “contratos administrativos no qual a administração pública transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o execute por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário [do serviço] ou outra forma de remuneração” (DI PIETRO, 2011, p. 64). Já a concessão de uso é o contrato administrativo em que o Poder público atribui a utilização e exploração de um bem de seu domínio e atribui ao titular um direito pessoal de uso (ROCKTAESCHEL, 2006, p. 131).

Em 2013, foi redigido o Projeto de Lei (PL) nº 249 que se tornou, após alterações, a Lei Estadual nº 16.260/2016, que “autoriza a concessão da exploração dos serviços ou o uso de áreas, ou parte de áreas, inerentes ao ecoturismo e à exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, pelo prazo de até 30 (trinta) anos” (SÃO PAULO, 2016), em 25 UCs paulistas. A Lei regulamenta a abertura de processo de licitação para prestação de serviços apresentados no Decreto que regulamenta o SNUC. Segundo a Lei, as concessões deverão estar em conformidade ao SNUC e às permissões e restrições próprias de cada categoria de UC.

O Plano de Manejo do PESH define a concessão enquanto instrumento formal de parceria que autoriza a transferência da execução de serviços públicos ou de utilidade pública para particulares, mediante relação contratual (SÃO PAULO, 2006). O documento também sugere que as funções relacionadas à fiscalização, ordenamento do uso público,

apoio à pesquisa, a recepção e controle de visitantes, a manutenção patrimonial, a gestão de restaurantes e hospedarias, etc., devem tornar-se passíveis de terceirização, porém sob gerência do Estado.

O PESM-Núcleo Santa Virginia (NSV) é uma das UCs contempladas pela Lei, entretanto ainda não foi iniciada a abertura de processo licitatório para a área. Considerando as UCs contempladas pela Lei, somente o “PE Campos do Jordão” encontra-se com serviços concessionados em andamento. Já o “PE da Serra da Cantareira” está em processo de abertura de edital para que sejam concedidas parte de suas áreas e serviço.

PARALELOS ENTRE OS MODELOS DE CONCESSÃO ESTADUNIDENSE, CHILENO E A LEI PAULISTA

O estudo realizado demonstrou que os modelos estadunidense e chileno constituem históricos de legislação de concessões particulares entre si, todavia, ambos vêm realizando alterações em seus respectivos instrumentos legais a fim de adequá-lo às particularidades de cada local e ao sistema de proteção da natureza vigente em ambos os países. O modelo estadunidense já é um modelo consolidado e que recebe milhões de visitantes anualmente (quadro 1) já o modelo chileno ainda busca consolidar as concessões nas ASPEs.

	PN Yellowstone (EUA)	RNFL (CHI)	Núcleo Santa Virgínia/PESM (BRA)
Localização	Wyoming, Montana e Idaho, EUA	Região de Antogafasta, CHI	Estado de São Paulo, BRA
Nº visitantes/ano	4.116.524 visitantes	418.684 visitantes	~10.000 visitantes
Data de Criação	01/03/1872	17/10/1990	02/05/1989
Administração	National Park Service	Corporación Nacional Forestal	Fundação Florestal
Proprietário	USA	República de Chile	Estado de São Paulo
Preço entrada	U\$ 15	3000 pesos chilenos	Gratuita
Área (hectares)	898.311 ha	73.986 ha	17.000 ha
Clima	Temperado	Desértico	Tropical Úmido

	PN Yellowstone (EUA)	RNFL (CHI)	Núcleo Santa Virgínia/PESM (BRA)
Formação vegetal	Coníferas	Xerófitas	Floresta Ombrófila Densa

Quadro 1. Caracterização das Áreas protegidas analisadas: PN Yellowstone (EUA), a RNLF(CHI) e o Núcleo Santa Virgínia/PESM (BRA).

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A análise do histórico dos instrumentos legais de concessões e suas consequências nas três APs demonstrou a ocorrência das concessões há um longo período nos Estados Unidos e Chile, diferindo-se da realidade paulista. A presença de concessões nos PNs estadunidenses foi iniciada no final do século XIX e no Chile na primeira metade do século XX, fato que tem relação direta com o aperfeiçoamento desses instrumentos legais nas últimas décadas.

A Lei paulista foi promulgada recentemente e está em fase de elaboração e abertura dos editais de licitação, portanto, ainda não foi possível consolidar um modelo estadual. Entretanto, é necessário que a Fundação Florestal se atente às particularidades dessas UCs para que sejam construídos modelos que se adequem aos Plano de Manejo e à população local. Outro elemento importante é que somente as legislações estadunidense e paulista possuem marcos legais que determinam as diretrizes das concessões. No caso chileno, as concessões aparecem de forma secundária nos principais regimentos responsáveis por sua outorga. Para a CONAF (2007), a inexistência de um marco regulatório é um problema para a política de concessões do Chile.

Os modelos determinam a obrigatoriedade das concessionárias respeitarem os objetivos de criação das APs contempladas e os respectivos planos de manejo. Segundo Rodrigues e Godoy (2013), os contratos para a prestação de serviços ou uso das APs devem respeitar a legislação que os rege, seus objetivos de criação e instrumentos legais que determinem sua proteção. O quadro 2 apresenta as determinações técnicas identificadas

nos modelos de concessão para as APs estudadas, afim de identificar semelhanças e dissemelhanças.

	PN Yellowstone (EUA)	RNLF(CHI)	Núcleo Santa Virgínia/PESM (BRA)
Principais legislações para as concessões nas APs	Lei de Concessões (1995) e Omnibus Act (1998)	Ley de Bosques (1931) e Ley de Turismo (2010)	Lei Federal nº 8666/1993; Lei Federal nº 9985/2000; e Lei Estadual nº 16.260/2016
Modalidade da licitação	Concorrência	Concorrência	Concorrência
Determina direitos e deveres dos concessionários?	Sim	Sim	Não informado
Determina as informações necessárias ao contrato?	Sim	Sim	Sim
Especializará a gestão dos contratos?	Sim	Sim	Não informado
Qual o prazo máximo para concessão?	10 anos ou menos	Até 50 anos	Até 30 anos
Prevê diretrizes para o pagamento de tarifas por parte dos usuários?	Sim	Sim	Não informado
Apresenta a necessidade de fiscalização?	Sim	Sim	Sim
Determina diretrizes para a fiscalização?	Sim	Sim	Não informado
Determina diretrizes para rescisão do contrato?	Sim	Sim	Não informado

Quadro 2. Análise das determinações técnicas sobre as legislações que autorizam as concessões no PN de Yellowstone (EUA), RNLF(CHI) e Núcleo Santa Virgínia/PESM (BRA).

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Os modelos de concessão analisados adotam a modalidade concorrência para selecionar a proposta mais vantajosa para prestação dos serviços concessionados. Ressalta-se que para as associações indígenas chilenas, a contratação do serviço não é realizada via licitação, e sim por acordo conjunto entre estas e a própria CONAF. Os modelos estudados também determinam as informações básicas para os contratos de concessão. Os direitos e

deveres a serem cumpridos por concessionários e a necessidade de especialização de funcionários foram determinadas pelas legislações chilena e estadunidense e não especificados pela Lei paulista.

A legislação chilena autoriza os contratos de concessão por um período de tempo maior do que os outros dois modelos estudados, podendo atingir até 50 anos. Nos EUA o período determinado é de 10-20 anos e no estado de São Paulo pode ser executado por até 30 anos. As legislações estadunidense e chilena determinam ao concessionário a definição das tarifas e valores a serem pagos pelo serviço concessionado. Para as concessões autorizadas no estado de São Paulo, a Lei não aponta informações sobre tarifas e valores. Para tal, é necessário que o poder público e o concessionário estabeleçam tarifas que possibilitem resultados positivos ao concessionário e garantam o direito de uso aos usuários (PEREIRA, 2003).

As legislações estadunidense e chilena determinam previamente os responsáveis a executar a fiscalização da atividade e a necessidade de especialização desses profissionais. A Lei paulista não estabelece determinações para tal, mas acrescenta no Art. 5º, que “o acompanhamento e fiscalização dos contratos objetos desta lei serão executados por comissão qualificada, nos termos do regulamento” (SÃO PAULO, 2016), porém sem especificações.

O desenvolvimento local no entorno das APs estudadas foi abordado pelas respectivas legislações, em diferente grau de detalhamento. Para Castro et al (2010), é necessário identificar o turismo como um instrumento capaz de estimular o desenvolvimento, principalmente quando executado por empresas e comunidades locais. Essa prática pode ser adotada no PESM-NSV, pois sujeitos que vivem no entorno da UC se demonstram capacitados para tal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo identificou que as concessões de uso e/ou serviço em APs estadunidense e chilena foram estimuladas para consolidar a visitação nas APs. Os

instrumentos legais pertinentes às concessões explicitam as diretrizes para a prestação do serviço para garantir a preservação das APs e os direitos e deveres dos concessionários. É fundamental que responsáveis pela gestão das APs garantam a proteção aos patrimônios natural e cultural, seus objetivos de criação e o direito das comunidades locais a atuarem diretamente nas concessões.

A Lei Estadual nº 16.260/2016 é recente e, portanto, ainda não é possível identificar resultados advindos da Lei. Todavia, a Lei apresenta lacunas que poderão comprometer os contratos de concessão e/ou o serviço concessionado nas UCs paulistas. Portanto, é necessário que haja a capacitação dos responsáveis pela gestão dos contratos de concessão e fiscalização do serviço de concessão afim de garantir que as UCs não sejam prejudicadas neste processo.

Espera-se que o presente estudo possa contribuir com a melhoria do processo de concessões nas UCs paulistas no que se refere à melhoria das diretrizes, tomada de decisão e garantia de proteção aos patrimônios natural e cultural destes territórios.

REFERÊNCIAS

- ANSSON JR, R. J.; HOOKS JR, D. L. **Protecting and Preserving Our National Parks in the Twenty First Century: Are Additional Reforms Needed above and beyond the Requirements of the 1998 National Parks Omnibus Management Act.** Mont. L. Rev., 62, 2001.
- CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL. **CONAF 25 anos.** Disponível em <<http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/mc0027525.pdf>>. Acesso em 10 nov 2020.
- DEPARTAMENT OF INTERIOR. **Concession Contracts.** Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2014/08/05/2014-18416/concession-contracts>>. Acesso 01 nov 2020.
- DIEGUES, A. C. **O mito da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- LIMA-GUIMARÃES, S. T. **Aspectos da percepção e valoração de paisagens do núcleo Santa Virginia, Parque Estadual da Serra do Mar,(SP), Brasil.** OLAM–Ciência & Tecnologia, p. 228-249.
- MANTELL, M. **Preservations and use: Concessions in the National Parks.** Ecology LQ, v. 8, p. 1, 1979.
- NPS. **Foundation Document Yellowstone National Park.** Disponível em <<https://www.nps.gov/subjects/concessions/upload/YELL013-19-App4-Foundation-Doc.pdf>>. Acesso 01 nov 2020.

REPUBLICA DE CHILE. Decreto Nº 50. **Aprueba reglamento que fija procedimiento para otorgamiento de concesiones turísticas em áreas silvestres protegidas del Estado**. Disponível em <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1039477>>. Acesso em 15 nov 2020.

REPUBLICA DE CHILE **Ley Nº 20.423**. Disponível em <<https://www.sernatur.cl/transparencia/archivos/marco-normativo/marco-norm-aplic/LEY-20423-modificada.pdf>>. Acesso em 10 nov 2020.

REPUBLICA FEDERATIVA DO, BRASIL. Lei Federal n.º 9.985, de 18/07/2000, **institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso 29 jul. 2020.

RESPALDIZA, M. L. P. **Concesiones turísticas em Áreas Protegidas del Estado em el Marco de la Ley Nº 20.423 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo**, Santiago, 2015.

RODRIGUES, C. G. O.; GODOY, L. R. C. **Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em PNs**, Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 28, p. 75-88, 2013.

SÃO PAULO. **Projeto de Lei nº 243, de 30 de abril de 2013**. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1130646>>. Acesso em 10 out 2020.

SÃO PAULO. Lei nº 16.260, de 29/06/2016. **Autoriza a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas**. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16260-29.06.2016.html>>. Acesso 29 nov 2020.

SEELAU, L. ; SEELAU, R. Protegiendo sus territorios: coadministración entre comunidades atacameñas y el estado chileno em Valle de la Luna. *In*: FERNÁNDEZ, M.; SALINAS, J. **Defensa de los derechos territoriales em Latinoamérica**. RIL editores, Santiago de Chile, 2012.

TRANSFORMA TURISMO. **Modelo de cooperación público-privado para el desarrollo turístico sustentable em las áreas silvestres protegidas del Estado y sus entornos**. Sendero de Chile. Santiago, 2017.

VALENZUELA, J. R. R. Contratos de asociatividad con comunidades indígenas para el comanejo de APs: la experiencia chilena. **Chile Forestal**, n. 351, 2010.

VILLANI, J. P. **Zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar–Núcleo Santa Virgínia: subsídios ao manejo sustentável dos fragmentos de mata atlântica**. Tese de Mestrado. Universidade de Taubaté, 2007.