



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM GEOGRAFIA

JOYCE AVILA DE OLIVEIRA

**O USO TURÍSTICO DO PATRIMÔNIO NATURAL E A CONCESSÃO DOS
SERVIÇOS PARA VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA
BODOQUENA**

DOURADOS – MS
2024

JOYCE AVILA DE OLIVEIRA

**O USO TURÍSTICO DO PATRIMÔNIO NATURAL E A CONCESSÃO DOS
SERVIÇOS PARA VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA
BODOQUENA**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas (FCH), da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), como requisito para a obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Edvaldo César Moretti

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

O48u Oliveira, Joyce Avila De

O uso turístico do patrimônio natural e a concessão dos serviços para visitação no Parque Nacional da Serra da Bodoquena [recurso eletrônico] / Joyce Avila De Oliveira. -- 2024.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Edvaldo César Moretti.

Coorientador: nenhum.

Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2024.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Patrimônio natural. 2. Turismo. 3. Serviços turísticos. 4. Concessão. 5. Parque. I. Moretti, Edvaldo César. II. Nenhum, . III. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

Joyce Avila de Oliveira

**O uso turístico do patrimônio natural e a concessão dos serviços para visitação no
Parque Nacional da Serra da Bodoquena**

Tese de Doutorado

Banca examinadora:

Prof. Dr. Edvaldo César Moretti
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof^a. Dr^a. Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Luchetti
Universidade Nacional de Luján (UNLu)

Prof^a. Dr^a. Mara Aline dos Santos Ribeiro
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Prof^a. Dr^a. Camila Riboli Rampazo
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. Rafael Brugnolli Medeiros
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Resultado: Aprovada

Dourados, 19 de novembro de 2024.

Dedico este trabalho a minha família amada,
Ricardo e Catarina, e aos meus pais Rosângela
e Jairo.

AGRADECIMENTOS

Devo agradecer primeiramente ao meu orientador, Edvaldo César Moretti, por ter aceitado orientar-me e pelas contribuições inestimáveis para a realização desta pesquisa. Aproveito para agradecer aos colegas e pesquisadores do Grupo de Pesquisa Território e Ambiente (GTA), sob coordenação do Prof. Dr. Edvaldo César Moretti, e aos trabalhadores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados, agradecimento especial à Erika S. Gutierrez pela solicitude.

Ao Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, minha gratidão pelo afastamento de trabalho para a realização e conclusão desta tese.

Durante a pesquisa, também me foi oportunizada a participação nas redes de pesquisa: Turismo e dinâmicas socioambientais contemporâneas e no Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, gerando imensos aportes de conhecimentos.

Agradeço também aos professores que contribuíram com suas críticas e sugestões para e durante a qualificação deste trabalho, e que aceitaram compor a banca de defesa. Um agradecimento especial as contribuições do Dr. Ângelo Franco do Nascimento Ribeiro, no âmbito da banca de qualificação.

À minha colega de profissão e de doutorado Franciele Meira, agradeço pela amizade, partilha de conhecimentos, e companhia em eventos e congressos. Qual o próximo congresso mesmo?

Finalmente agradeço aos meus familiares e amigos pelo conforto afetivo e por compreenderem as minhas ausências.

Para entender o funcionamento de tais redes é necessário seguir o emaranhado das linhas, de um domínio a outro, atravessando mundos, diferentes naturezas. Uma viagem tão fascinante quanto perigosa, pois os caminhos só se revelam à medida que os seguimos. (*O modelo da natureza e a natureza do modelo*, de Ana Godoy)

“É isso, o máximo que se pode fazer é olhar melhor”. (*O nome da rosa*, de Umberto Eco)

OLIVEIRA, J. A. **O uso turístico do patrimônio natural e a concessão dos serviços para visitação no Parque Nacional da Serra da Bodoquena**. Orientador: Edvaldo Cesar Moretti. 2024. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2024.

RESUMO

O objetivo da presente tese é discutir como realizou-se a instituição do turismo no Parque Nacional da Serra da Bodoquena (PNSBd) e, concomitantemente, analisar o avanço do processo de concessão dos serviços de apoio à visitação, enquanto modelo de parceria escolhido para viabilização de infraestrutura turística. Nesse sentido, devido à intensa e consolidada atividade turística que ancora financeiramente a economia da região turística de Bonito/Serra da Bodoquena (entorno do Parque), surgem muitos questionamentos e interesses sobre a concessão do patrimônio natural para o uso privativo dos bens públicos. As discussões iniciais buscaram compreender como ocorre a produção da natureza e do patrimônio natural. Posteriormente, investigou-se sobre o turismo e como ocorre em diferentes escalas: nos Parques Nacionais, na região turística de Bonito e, especificamente, no Parque da Serra da Bodoquena. As informações e conhecimentos derivados da investigação do turismo nessa última escala são provenientes, principalmente, do trabalho de campo. Também analisamos o modelo de concessão adotado pelo Órgão Gestor das Unidades de Conservação (UCs), e os primeiros resultados da política e programa de concessões a partir do marco legal e normativo, Lei n.º 13.668/2018. Para efeito de concessão dos serviços, áreas e instalações em UCs, é necessário firmamento de um acordo entre as partes, público (concedente) e privado (cessionário), mediante contrato. Ainda que os serviços de apoio à visitação sejam repassados ao setor privado, apurou-se que há uma diversidade de ausências e falhas relacionadas a gestão, monitoramento e fiscalização dos contratos; e que é necessário um dispêndio maior de recursos operacionais para essa função. Assim, tendo em vista esses resultados e a análise da fase de planejamento da concessão dos serviços de apoio à visitação do PNSBd, discutimos as dúvidas, sugestões e críticas derivadas da participação social e com base na análise da minuta do contrato em questão, considerando ainda que, atualmente, o turismo ocorre no PNSBd mediante autorização de prestação de serviços dada aos condutores. Em relação aos procedimentos metodológicos, a identificação das atividades turísticas e do trabalho dos condutores do PNSBd foi realizada *in loco*, durante trabalho de campo. Parte da pesquisa desenvolveu-se com base em entrevistas (questionários semiestruturados) com o Gestor Público do Parque e na leitura e análise bibliográfica, documentos institucionais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), relatórios e documentos públicos.

Palavras-chave: patrimônio natural; turismo; serviços turísticos; concessão; parque.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to discuss how tourism was established in the Serra da Bodoquena National Park (PNSBd) and, simultaneously, to analyze the progress of the concession process for visitor support services as the partnership model chosen to enable tourism infrastructure. In this context, given the intense and well-established tourism activity that financially anchors the economy of the Bonito/Serra da Bodoquena tourist region (surrounding the Park), numerous questions and interests arise regarding the concession of natural heritage for private use of public assets. The initial discussions sought to understand how nature and natural heritage are produced. Subsequently, tourism was investigated at different scales: in National Parks, in the Bonito tourist region, and specifically in the Serra da Bodoquena Park. The information and insights about tourism at this specific scale are mainly derived from fieldwork. The concession model adopted by the Conservation Unit Management Agency (UCs) and the initial results of the concession policy and program were also analyzed based on the legal and regulatory framework, Law No 13,668/2018. For the concession of services, areas, and facilities in UCs, an agreement between the public (grantor) and private (concessionaire) parties must be formalized through a contract. Although visitor support services are transferred to the private sector, it was found that there are various shortcomings and failures related to the management, monitoring, and oversight of contracts, requiring greater operational resource allocation for this function. Considering these results and the analysis of the planning phase of the PNSBd visitor support services concession, we discuss the doubts, suggestions, and criticisms stemming from social participation and the analysis of the contract draft in question. It is also noted that, currently, tourism in PNSBd occurs under service provision authorizations granted to guides. Regarding the methodological procedures, the identification of tourism activities and the work of guides in PNSBd was conducted on-site during fieldwork. Part of the research is based on interviews (semi-structured questionnaires) with the Park's Public Manager, as well as on bibliographic readings and analysis, institutional documents from Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), reports, and public documents.

Keywords: natural heritage; tourism; tourism services; concession; park.

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es discutir cómo se implantó el turismo en el Parque Nacional da Serra da Bodoquena (PNSBd) y, al mismo tiempo, analizar la marcha del proceso de concesión de los servicios de atención al visitante, como modelo de asociación elegido para viabilizar las infraestructuras turísticas. En este sentido, debido a la intensa y consolidada actividad turística que ancla financieramente la economía de la región turística de Bonito/Serra da Bodoquena (entorno del Parque), han surgido muchas preguntas e intereses sobre la concesión del patrimonio natural para el uso privado de bienes públicos. Los debates iniciales trataron de entender cómo se producen la naturaleza y el patrimonio natural. Posteriormente, se investigó el turismo y cómo se produce a diferentes escalas: en los Parques Nacionales, en la región turística de Bonito y, específicamente, en el Parque de la Serra da Bodoquena. La información y los conocimientos derivados de la investigación del turismo en esta última escala proceden principalmente del trabajo de campo. También analizamos el modelo de concesión adoptado por el Órgano Gestor de las Unidades de Conservación (UCs), y los primeros resultados de la política y programa de concesiones basados en el marco legal y reglamentario, Ley nº 13.668/2018. Con vistas al otorgamiento de concesiones de servicios, áreas e instalaciones en las UCs, se debe firmar un acuerdo entre las partes pública (concedente) y privada (concesionaria) por medio de un contrato. A pesar de que los servicios de apoyo a la visitación están siendo concesionados al sector privado, se constató que hay una serie de ausencias y fallas relacionadas con la gestión, el seguimiento y la fiscalización de los contratos; y que es necesario destinar más recursos operativos a esta función. Por lo tanto, en vista de estos resultados y del análisis de la fase de planificación para la concesión de servicios de apoyo a la visitación en el PNSBd, se discutieron las dudas, sugerencias y críticas surgidas de la participación social y con base en el análisis del proyecto de contrato en cuestión, considerando también que actualmente el turismo se realiza en el PNSBd a través de la autorización de prestación de servicios otorgada a los conductores. En cuanto a los procedimientos metodológicos, la identificación de las actividades turísticas y del trabajo de los conductores del PNSBd se realizó *in situ* durante el trabajo de campo. Parte de la investigación se basó en entrevistas (cuestionarios semi-estructurados) con el Gestor Público del Parque y en la lectura y análisis de literatura, documentos institucionales del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), informes y documentos públicos.

Palabras clave: patrimonio natural; turismo; servicios turísticos; concesión; parque.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de localização do PNSBd e dos municípios em seu entorno	26
Figura 2 – Mapa de localização das UCs do entorno do PNSBd	27
Figura 3 – Série histórica referente à visitação total em UCs e PNs monitorados (2000–2023)	57
Figura 4 – Porcentagens de visitas nas duas principais categorias de UCs que recebem visitantes	59
Figura 5 – Visitação no PN da Tijuca	60
Figura 6 – Número de visitas dos 10 PNs brasileiros mais visitados em 2023	61
Figura 7 – Mapa de localização e distribuição da CSAV das UCs federais e estaduais no território brasileiro em novembro de 2023	62
Figura 8 – Organização e estruturação da prática turística.....	73
Figura 9 – <i>Ranking</i> da visitação nos municípios do MS	82
Figura 10 – Total estimado de visitantes no município de Bonito (2015–2023).....	84
Figura 11 – Visitações em atrativos turísticos de Bonito/Serra da Bodoquena em 2023	85
Figura 12 – Localização dos atrativos turísticos de Jardim.....	86
Figura 13 – Mapa de localização das trilhas do PNSBd.....	95
Figura 14 – Visitação de escolares no PNSBd	96
Figura 15 – Visitação no PNSBd (2012–2023)	98
Figura 16 – Mapa de localização e percurso da Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido.....	103
Figura 17 – Acesso ao fragmento sul do PNSBd e a Trilha do Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido.....	104
Figura 18 – Características e estrutura da trilha entre o primeiro e o segundo ponto de parada	105
Figura 19 – Placas de identificação das árvores encontradas durante passeio	106
Figura 20 – Local de observação da ressurgência do Rio Perdido	106
Figura 21 – Infraestrutura instalada a partir do sumidouro do Rio Perdido	107
Figura 22 – Mapa de localização e percurso da Trilha Cânion do Rio Salobra	109
Figura 23 – Acesso à estrada do Assentamento Canaã e às mineradoras instaladas	110
Figura 24 – Trajeto em estrada vicinal e a indicação da trilha, atrativos e hospedagens	111
Figura 25 – Ponto de observação do rio ao atravessá-lo	112

Figura 26 – Placas instaladas na Trilha Cânion do Rio Salobra.....	113
Figura 27 – Trilha Esmeralda	114
Figura 28 – Mapa de localização e percurso da Trilha Rancho Branco	116
Figura 29 – Ponto de observação final e área de banho da Trilha Rancho Branco	117
Figura 30 – Paredão destinado à atividade de escalada.....	118
Figura 31 – Infraestrutura de suporte instalada na Trilha Rancho Branco	119
Figura 32 – Placas instaladas na Trilha Rancho Branco.....	120
Figura 33 – Autoridades convidadas a participar da mesa de abertura da reunião.....	160
Figura 34 – Trabalhadores das instituições e comunidade presentes na audiência pública ...	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais políticas públicas da década 1990 relacionadas à expansão do turismo e ao desenvolvimento do turismo de natureza.....	49
Quadro 2 – Mudanças na quantidade de municípios e regiões turísticas no Mapa do Turismo Brasileiro com destaque para MS e região turística de Bonito/Serra da Bodoquena	78
Quadro 3 – Região turísticas da Serra da Bodoquena e as políticas públicas estaduais e nacionais voltadas ao desenvolvimento do turismo	80
Quadro 4 – Critérios e usos das zonas vinculadas ao uso turístico	100
Quadro 5 – Políticas públicas associadas ao uso público de UCs em diferentes níveis e enfoques.....	130
Quadro 6 – UCs com contratos de concessão de serviços de apoio à visitação com setor privado.....	133
Quadro 7 – Problemas no monitoramento e fiscalização de contratos e recomendações ao ICMBio.....	137
Quadro 8 – Relação de benefícios derivados das concessões	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Visitas no ano de 2023 por categorias monitoradas	58
Tabela 2 – Meios de hospedagem dos municípios do polo turístico	88
Tabela 3 – Inventário turístico de Bonito, Jardim e Bodoquena – ano 2015.....	89
Tabela 4 – Distribuição dos empregos gerados por setor no polo turístico – ano 2023	90
Tabela 5 – Número de empresas e empregos gerados no polo turístico.....	91
Tabela 6 – Arrecadação de impostos sobre serviços no polo turístico – ano 2023.....	92
Tabela 7 – Política pública de CSAV em UCs federais	131
Tabela 8 – Arrecadação do ICMBio referentes à CSAV – 2022 e 2023.....	141
Tabela 9 – Viabilidade social da concessão	180

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACIRK	Associação das Comunidades Indígenas da Reserva Kadiwéu
ACTs	Atividades Características do Turismo
AMAK	Associação de Mulheres Artistas Kadiwéu
APA	Área de Proteção Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADASTUR	Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos
CFAC	Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual
CGU	Controladoria-Geral da União
CNAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
COVID-19	SARS-CoV-2 (novo coronavírus)
CSAV	Concessão dos Serviços de Apoio à Visitação
DOU	Diário Oficial da União
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
EMBRATUR	Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
EVEF	Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira
FAMASUL	Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul
FES	Formação Econômica e Social
FLONA	Floresta Nacional
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GNSS	Sistema Global de Navegação por Satélite
GPS	Sistema de Posicionamento Global
h	hora(s)
ha	hectares
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IMASUL	Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ISS	Imposto sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
km	quilômetro(s)
m	metro(s)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MONA	Monumento Natural
MP	Medida Provisória
MS	Mato Grosso do Sul
MTUR	Ministério do Turismo
n.º	Número
NBV	Número Balizador da Visitação
ONG	Organização Não Governamental
OPAP	Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização Social de Interesse Público
OSGeo	<i>Open Source Geospatial Foundation</i>
OTEB	Observatório do Turismo e Eventos de Bonito
PARNA	Parque Nacional (Estadual ou Municipal)
PDTUR-MS	Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNSBd	Parque Nacional da Serra da Bodoquena
PPI	Programa de Parcerias e Investimentos
PRODETUR/Nacional-MS	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo Nacional no Mato Grosso do Sul
PRODETUR/SUL-MS	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Mato Grosso do Sul
PRODETUR-NE	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste

PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
QGIS	“Q” da biblioteca Qt e “GIS” de <i>Geographic Information System</i>
RFI	<i>Request for Information</i>
ROB	Receita Operacional Bruta
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SISBIO	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
SISMAPA	Sistema do Mapa do Turismo Brasileiro
SISVA	Sistema de Agendamento de Visitas e Venda de Ingressos
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TTDI	<i>Travel & Tourism Development Index</i>
UC	Unidade de Conservação
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WTTC	<i>World Travel & Tourism Council</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
ÁREA DE ESTUDO	24
1 CAPÍTULO I: A PRODUÇÃO E A PATRIMONIALIZAÇÃO DA NATUREZA	31
1.1 A PRODUÇÃO DA NATUREZA E A ESSÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO	31
1.2 A PATRIMONIALIZAÇÃO DA NATUREZA	39
2 CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E A VISITAÇÃO NOS PNS BRASILEIROS	48
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO	48
2.2 O TURISMO NOS PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS	56
3 CAPÍTULO III: A ATIVIDADE E A VISITAÇÃO TURÍSTICA NA REGIÃO BONITO/SERRA DA BODOQUENA E NO PNSBd	64
3.1 A PRODUÇÃO DO PATRIMÔNIO NATURAL E DO TURISMO NO ENTORNO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA	64
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO TURÍSTICA DE BONITO/SERRA DA BODOQUENA	75
3.3 O TURISMO NO ENTORNO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA: POLO TURISMO BONITO/SERRA DA BODOQUENA	81
3.4 A VISITAÇÃO TURÍSTICA NO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA	93
3.4.1 TRILHA SUMIDOURO-RESSURGÊNCIA DO RIO PERDIDO	102
3.4.2 TRILHA CÂNION DO RIO SALOBRA	107
3.4.3 TRILHA RANCHO BRANCO	114
3.5 A VIABILIZAÇÃO DO TURISMO NO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA PELOS SERVIÇOS DE CONDUÇÃO DE VISITANTES	120
4 CAPÍTULO IV: O MODELO DE CONCESSÕES E O PROCESSO DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PNSBd	123
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO E NORMATIVO DAS CONCESSÕES DOS SERVIÇOS DE APOIO A VISITAÇÃO	123
4.2 O PROCESSO DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO NO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA	150
CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
REFERÊNCIAS	190
APÊNDICES	204
APÊNDICE A – 1º ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – GESTOR PÚBLICO DO PNSBd	204
APÊNDICE B – 2º ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – GESTOR PÚBLICO DO PNSBd	205
APÊNDICE C – PERGUNTAS E RESPOSTAS DURANTE AUDIÊNCIA PÚBLICA	207
ANEXOS	211
ANEXO A – INGRESSOS DAS TRILHAS DO PNSBd	211
ANEXO B – RESPOSTA AOS QUESTIONAMENTOS DA CONSULTA PÚBLICA DO PNSBd	212

INTRODUÇÃO

O projeto deste trabalho teve início com os questionamentos sobre as contradições e os conflitos derivados da atuação do setor público e do setor privado no processo de mercantilização da natureza na Unidade de Conservação (UC) Parque Nacional da Serra da Bodoquena (PNSBd) e em seu entorno. Também nos questionamos, inicialmente, sobre a produção do patrimônio natural no planalto da Serra da Bodoquena, visto que, historicamente, esta produção está vinculada, em alguma medida, à tentativa de preservação, à apropriação e à exploração da natureza.

A partir das provocações do geógrafo Douglas Santos em seu artigo “Um objeto para a geografia. Sobre as armadilhas que construímos e o que devemos fazer com elas”, foi possível refletir sobre o ponto de partida de uma pesquisa que visasse à produção de conhecimentos, e ficou claro que este ponto não correspondia ao objeto de pesquisa em si, e sim à dúvida geradora da pesquisa. Como apresentado pelo autor, o saber do mundo passa pelo “saber de si no mundo” (Santos, 2015, p. 37), visto que as paisagens são fruto das transformações socioambientais, ou seja, o saber do mundo passa necessariamente pela subjetividade humana.

Na medida em que o patrimônio representa o que se herdou e que o se pretende destinar às próximas gerações, a importância dos estudos sobre o patrimônio natural está intrinsecamente ligada às percepções e transformações sociais. A valorização da natureza pelo uso turístico e ecoturístico tem ocorrido nas últimas décadas e mudado a percepção e o interesse da sociedade pelo patrimônio natural, ocasionando o fortalecimento do processo de patrimonialização da natureza. Esse novo olhar do turista direciona e antecipa novas formas de aproveitar os lugares, uma vez que esses locais passam a ter valor de troca. Assim sendo, alguns lugares têm a produção do seu patrimônio natural vinculada, diretamente, ao setor turístico. Podemos citar como exemplos os municípios de Bonito, Jardim e Bodoquena, no Mato Grosso do Sul (MS), localizados no entorno do PNSBd.

A manifestação de interesse na concessão de uso privativo de bem público para a prestação de serviço de apoio à visitação (serviços, áreas e/ou instalações) no PNSBd para iniciativa privada ocorreu mediante endosso do Ato Justificador n.º 3, de 27 de novembro de 2018, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Ao considerar o patrimônio natural um comercializável, a própria valorização dessas áreas naturais se torna um tema controverso, na medida em que torna a proposta de uso público em um privativo.

A compreensão racional e dialética do processo de turistificação em implementação no PNSBd nos remete à totalidade de uma escala espaço-temporal que corresponde aos

incentivos e orientação em direção a valorização e geração de renda em UCs. A perspectiva geográfica nos permite uma apreciação que perpassa as UCs em escala nacional, as particularidades dos Parques Nacionais e a singularidade do PNSBd, nesse sentido, buscamos compreender a realidade dos fatos.

Como proposta central deste trabalho, foi analisado como o turismo e o processo de concessão dos serviços de visitação passam a fazer parte da realidade do PNSBd a partir da definição de áreas para uso público e para desenvolvimento de atividades turísticas. Para alcançar este objetivo, foi necessário estabelecer objetivos intermediários e específicos como:

- discutir o processo de produção e patrimonialização da natureza;
- identificar e refletir sobre a visitação e o turismo no entorno do PNSBd;
- investigar a visitação e a estruturação do turismo no PNSBd;
- compreender o modelo de concessão dos serviços de apoio à visitação;
- analisar a fase de planejamento da Concessão dos Serviços de Apoio à Visitação (CSAV) do PNSBd, por meio de discussões geradas a partir da audiência e consulta pública, *roadshow*¹ e minuta do contrato de concessão.

A historiografia recente da patrimonialização da natureza nos orienta a um exercício e metodologia de análise característica de geógrafos, que é a análise escalar. Para melhor compreender esse processo, buscamos referências em diferentes áreas do conhecimento afins, como a sociologia, a antropologia ambiental e a ecologia política. O embasamento de trabalhos de Smith (1988), Santamarina Campos, Vaccaro e Costa (2014), Cruz (2003, 2005, 2006, 2007, 2020), Moretti (2001, 2005), Ribeiro (2010, 2017), Moro, Rotta e Éles (2022), Rodrigues (2009, 2016, 2019) e do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) (2023a, 2023c) nos permite avançar nos conhecimentos científicos e no olhar para as áreas naturais reservadas à proteção da natureza, educação ambiental e pesquisa científica, considerando todo o seu arcabouço e formação física, porém centramos o debate na produção e utilização destes espaços, como um fenômeno social de expansão do capitalismo e apropriação dessas áreas para a comercialização da natureza. Os conflitos ambientais derivados da definição e delimitação das áreas protegidas abarcam discussões no âmbito local, regional, nacional e global.

Os eventos ou percepções vão se verticalizando e se horizontalizando no espaço, se organizando e se desorganizando, ou seja, se territorializando. Dessa forma, “É preciso definir

¹ Exposições itinerantes, enquanto estratégia de *marketing*, para a divulgação de uma proposta e/ou esclarecimento de dúvidas referentes ao produto, e para verificar o interesse do público-alvo. No caso do turismo, participam dessas apresentações pessoas representando agências de turismo, atrativos turísticos, hotéis, operadoras e trabalhadores do setor, independentes.

a especificidade de cada formação, o que distingue das outras, e, no interior da F.E.S.², a do particular como uma cisão do todo, um momento do todo, assim como o todo reproduzido numa de suas frações” (Santos, 1977, p. 84). Este autor aponta ainda que é possível reconhecer as similaridades entre as Formações Econômicas e Sociais (FES) no estudo das origens dessas formações, mas isso não seria suficiente. Santos (1977, p. 93) destaca a importância e a “inseparabilidade das realidades e das noções de sociedade e de espaço inerentes à categoria da formação social”, demonstrando um atraso teórico em não as reunir em um conceito único. “Não se pode falar de uma lei separada da evolução das formações espaciais. De fato, é de formações sócio-espaciais que se trata” (Santos, 1977, p. 93).

O turismo, enquanto prática socioespacial e socioeconômica, apropria-se dos lugares tornando territórios comercializáveis, flexíveis, e por vezes cria discontinuidades. Considerando as formações socioespaciais do capitalismo, Santos (1977, p. 85) cita Garavaglia (1974, p. 7): “F.E.S. está sempre ligado a uma realidade concreta, suscetível de localização histórico-temporal”. Nesse sentido, o autor ainda acrescenta:

O espaço é a matéria trabalhada por excelência. Nenhum dos objetos sociais tem uma tamanha imposição sobre o homem, nenhum está tão presente no cotidiano dos indivíduos. A casa, o lugar de trabalho, os pontos de encontro, os caminhos que unem esses pontos, são igualmente elementos passivos que condicionam a atividade dos homens e comandam a prática social. A *praxis*, ingrediente fundamental da transformação da natureza humana, é um dado sócio-econômico, mas é também tributária dos imperativos espaciais (Santos, 1977, p. 92, grifo do autor).

Acerca da formação socioespacial da região onde se encontra o PNSBd, cabe destacar que o município de Bonito recebeu anualmente entre 2015 e 2019 uma média de 205.823 visitantes; mais especificamente, no ano de 2019 (pré-pandêmico) o número de visitantes foi de 209.568, conforme dados do Observatório do Turismo e Eventos de Bonito (OTEB) (2024). Os municípios de Jardim e Bodoquena, por possuírem uma infraestrutura turística menor do que a de Bonito, ainda que possuam pontos turísticos importantes na região turística, tem o seu *trade* turístico vinculado a Bonito.

Na região turística de Bonito/Serra da Bodoquena, deparamo-nos com o PNSBd, instituído em 2000 por meio de decreto. Desde sua criação, o Parque atravessou várias fases e enfrentou conflitos. A principal utilização pública do PNSBd está associada a atividades de

² A Formação Econômica e Social (FES) designa relações de produção complexas de caráter conceitual teórico, elaborada, conforme Santos (1977), por Marx e Engels. Segundo Santos (1977), a FES refere-se a uma determinada sociedade, e não à “sociedade em geral”, e citando Sereni (1974), aponta que “esta categoria expressa a unidade e a totalidade das diversas esferas - econômica, social, política, cultural - da vida de uma sociedade, daí a unidade da continuidade e da descontinuidade de seu desenvolvimento histórico” (Santos, 1977, p. 83).

pesquisa e visitação. Entretanto, nas áreas circunvizinhas ao Parque, as atividades turísticas são variadas e gerenciadas por empresas privadas, práticas estas relacionadas à exploração ecoturística. Mesmo que os PNs tenham respaldo legal em sua criação, há, em muitos casos, tentativas de redução de suas áreas, muitas vezes devido à falta de regulamentação fundiária.

Historicamente, a preservação ambiental tem sido considerada responsabilidade do Estado, não apenas por meio de políticas de conservação de ambientes naturais, mas também pelo exercício do poder de demarcação de áreas. Cabe ainda lembrar que essas áreas, frequentemente, têm sido percebidas, mesmo nos dias atuais, como obstáculos para a geração de riqueza e progresso.

Atribuir valor estético à experiência está diretamente relacionado ao valor financeiro que pode ser cobrado dos visitantes; logo, espaços públicos em regime de concessão serão frequentados por públicos específicos. O patrimônio natural e público transformou-se em objeto de consumo, incorporado às necessidades de mercado, sobretudo do ponto de vista do comércio turístico internacional. Ao tratar o patrimônio natural como objeto de consumo, a própria patrimonialização destas áreas naturais torna-se um aspecto conflituoso.

Em relação ao desenvolvimento do trabalho de pesquisa, o capítulo I corresponde ao mais avançado e apresenta como ocorre o processo de valoração, patrimonialização e concessão da natureza enquanto um marco social das políticas ambientais. Os demais capítulos são apresentados nas perspectivas de pesquisa, de forma que as investigações realizadas, incluindo visitas a campo e participação em audiências públicas, foram relatadas e discutidas nesta seção.

A organização deste trabalho de pesquisa culminou — para além da introdução, procedimentos metodológicos, apresentação da área de estudo e considerações finais — em uma divisão em capítulos que acompanham a trajetória da pesquisa. No primeiro capítulo serão discutidas a produção da natureza e a essência do desenvolvimento, a natureza enquanto patrimônio natural e ao que se deve o processo de patrimonialização. O segundo capítulo trata das políticas e do turismo em sua essência, assim como da visitação turística nos Parques Nacionais brasileiros.

O terceiro capítulo apresentará a estruturação do turismo na região turística de Bonito/Serra da Bodoquena e nas trilhas do PNSBd, a abertura do Parque para a visitação turística e o quantitativo de turistas, além de uma reflexão sobre o turismo que ocorre por meio da autorização e contratação de condutores. No último capítulo analisamos e discutimos as concessões de Parques Nacionais, enquanto modelo, e especificamente, a concessão dos serviços de apoio à visitação no PNSBd, mediada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES), e acompanhada pela atuação e pelos questionamentos da comunidade em audiência pública e consulta pública.

A estrutura da pesquisa seguiu passos metodológicos coerentes com seu desenvolvimento. A seguir, serão apresentados os procedimentos metodológicos necessários para efetivação dos objetivos que orientaram este trabalho, expostos anteriormente.

Procedimentos metodológicos

Quanto aos procedimentos metodológicos, iniciamos a pesquisa com o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental, basilares para o aperfeiçoamento dos conhecimentos na temática proposta. Inicialmente, realizamos a leitura das obras de: Smith (1988), Moretti (2010), Luchiari, Bruhns e Serrano (2007), Lomba (2004), Ribeiro (2017), Santos (2004) e Scifoni (2008); e documentos como o plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, a Lei n.º 9.985/2000 — que regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) — e a Cartilha do Programa Investe Turismo.

Concernente à abordagem da pesquisa, a escolha da pesquisa qualitativa em detrimento da pesquisa quantitativa, ainda que tenham sido utilizados e analisados dados numéricos, deve-se muito em função da necessidade de análise das respostas dos sujeitos que participaram do estudo, e a maior representatividade destes (Triviños, 1987). Além disso, não há, essencialmente, a preocupação na obtenção de números específicos e com a quantificação da amostragem (Triviños, 1987).

Optamos, dessa forma, por utilizar procedimentos que caracterizam um estudo de caso, considerando que o evento de concessão de Parques para o turismo, apesar de não ser algo novo, tem-se difundido enquanto proposta. Para Yin (2001), justamente o fato de um fenômeno e o seu contexto não estarem bem definidos e haver possibilidade de investigação de um acontecimento contemporâneo e seu contexto real, é que conduzem a realização desse tipo de pesquisa, visando compreender o que há de característico e essencial nela, ou seja, o “como” e o “porquê” (Yin, 2001).

O estudo de caso apresenta-se como uma estratégia metodológica relevante para as ciências humanas (Yin, 2001) e para a compreensão holística do fenômeno contemporâneo, com intuito de diagnosticar relações causais e gerar ainda mais questionamentos a partir das explanações contidas nesta investigação. Devido à relevância da região de Bonito/Serra da Bodoquena para o turismo local, regional, estadual e nacional, este estudado possibilitará o

aprofundamento sobre os acontecimentos atuais e a produção do patrimônio natural nesse local, tornando-se, apesar de complexo, significativo.

Um outro método utilizado neste estudo de caso compreende uma comparação de fenômenos históricos, em oposição e/ou em relação de causalidade aos fenômenos atuais. Yin (2001) orienta que, quando o foco está nos fenômenos contemporâneos e nas suas causas, tendo o pesquisador pouco controle sobre os eventos, o estudo de caso mais explanatório pode ser complementado com estudos descritivos e exploratórios. O cuidado, considerando as críticas que se faz ao método, ainda que não busquemos aqui comprovações passíveis de indução, deve estar no planejamento e na execução do estudo (Yin, 2001).

Nessa mesma linha, a coleta de dados para compreensão da produção do patrimônio natural no PNSBd e em seu entorno envolveu diversas técnicas e instrumentos de coletas de dados, sendo estes: levantamento bibliográfico e documental ao longo de todo o processo; entrevistas com agentes públicos e privados do turismo; levantamento de dados em órgãos municipais, estaduais e federal de turismo, e observatórios de turismo; trabalho de campo e o registro em anotações, imagens e mapas; observações, participação em audiência pública e análise comparativa de dados da cadeia produtiva do turismo.

A entrevista com o coordenador do PNSBd teve como objetivo compreender o período, os objetivos e os trabalhadores envolvidos no processo de abertura do PNSBd para a visitação turística. Para que a entrevista se concretizasse, foi necessário o registro e a aprovação da pesquisa no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO). A aprovação nesse sistema permite ao pesquisador a realização de pesquisa e atividades pré-aprovadas em UC federais. O projeto desta tese foi submetido como atividade de pesquisa em UC federal (quaisquer pesquisas a serem realizadas dentro das UCs federais, inclusive as socioambientais), conforme exigência da Instrução Normativa ICMBio n.º 3/2014, artigo 10, inciso V.

Para entendermos as iniciativas de estruturação e organização do turismo no PNSBd, realizamos uma entrevista semiestruturada com o coordenador do PNSBd, em novembro de 2022, por meio de videoconferência. Cabe esclarecer que este coordenador esteve à frente da implantação do Parque desde a definição dos seus limites até os limites do território serem realmente assegurados por uma conformação e regulamentação jurídico-ambiental.

A opção pela entrevista semiestruturada deve-se ao enriquecimento da investigação, que, segundo Triviños (1987), ocorre pela maior espontaneidade e liberdade de respostas do informante, além de valorizar a presença do investigador, ao realizar as perguntas básicas referentes ao tema da pesquisa. Ademais, apesar do foco principal e dos questionamentos

iniciais, apresentados com antecedência ao entrevistado, serem baseados em teorias e hipóteses, há a possibilidade de surgimento de novas hipóteses a partir das respostas obtidas (Triviños, 1987), e inclusive novos questionamentos que não estavam previstos. Esse instrumento de coleta permite a presença consciente e a atuação do pesquisador, o que favorece, tanto em uma situação específica ou ainda de dimensões maiores, “não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (Triviños, 1987, p. 52).

A produção de mapas e a espacialização das trilhas de visitação no PNSBd teve como fonte de dados a visita técnica, na qual registramos e coletamos dados por meio de imagens, e a coleta de pontos de localização e trajetos. O registro dos dados com auxílio de um Sistema Global de Navegação por Satélite (GNSS), neste caso Sistema de Posicionamento Global (GPS), ocorreu no equipamento do modelo e marca Garmin eTrex 20x, emprestado pela unidade universitária de Jardim, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Posteriormente, os dados vetoriais foram trabalhados no *software* QGIS 3.22.4³.

Os procedimentos que visavam acompanhar a etapa de planejamento do processo de CSAV no PNSBd corresponderam à análise de documentos institucionais do ICMBio, como Ato Justificador n.º 3/2018, projeto básico de CSAV, relatórios da Corregedoria-Geral da União (CGU) e da participação social (consulta públicas), e portaria e decretos. Esse tipo de pesquisa faz-se necessária de forma que os dados foram analisados em sua fonte primária.

Considerando, ainda, que recentemente as concessões estão sendo promovidas e incentivadas pela agência financiadora BNDES, por meio da disponibilização de programas de financiamento para concessionários. Também foi analisada a proposta do projeto a partir da audiência pública realizada na cidade de Bonito em fevereiro de 2023, das respostas e relatórios do ICMBio diante da consulta pública, e ainda da minuta do contrato de concessão.

Área de estudo

O PNSBd foi criado em 2000 abarcando uma área de 76.481 hectares (ha). Devido à falta de regulamentação fundiária, ainda que respaldado pelo ato legal de criação, o PNSBd sofre desde então tentativas de diminuição da sua área. Os conflitos gerados estão associados ao uso do solo dentro e no entorno do Parque. Uma das estratégias utilizadas pelos

³ O QGIS é projeto oficial da Open Source Geospatial Foundation (OSGeo) e corresponde a um Sistema de Informação Geográfica (SIG). Apresenta como vantagem o fato de ser um *software* livre e de código-fonte aberto. Disponível para *download* em: https://qgis.org/pt_BR/site/forusers/download.html.

proprietários de terras é o ajuizamento de ação para a caducidade do decreto de criação das UCs, por ter transcorrido o prazo de cinco anos sem desapropriação das áreas pertinentes. Caso ocorresse o ganho da causa pelos proprietários, haveria uma redução de até 80% da área do Parque.

Mesmo durante a criação e definição dos limites do Parque, os proprietários de terras interferiam e faziam exigências, como a manutenção da estrada Bonito – Baía das Garças, conferindo outra configuração ao PNSBd. Conforme apontado por Moretti (2010, p. 116):

No processo de implantação do Parque foram feitas algumas concessões, dentre elas (e talvez a mais significativa) destaca-se a fragmentação da Unidade de Conservação em duas partes para manter em funcionamento a estrada Bonito – Baía das Garças, que tem como principal finalidade permitir a transposição da serra, ligando o planalto à planície do Pantanal, atendendo a interesses de fazendeiros, que utilizam esta estrada para o acesso às propriedades.

A estrada de fato possui importância econômica por ser o acesso à porção oeste do Parque, caso contrário os proprietários de terra teriam que fazer o contorno pelas longas extensões do Parque. Mas cabe salientar que as áreas do PNSBd que se destacam na paisagem, por ser o que restou das florestas nativas, seu relevo de altitudes elevadas e a contribuição para a hidrografia da região, demonstram a importância de sua preservação.

Conforme Boggiani (2023), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), durante a criação do PNSBd, sugeriu que fossem destinados 90.000 ha para o Parque. O autor expõe também que alguns segmentos da população ligados à produção agrícola e a pecuária — a Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (FAMASUL)⁴ — propuseram, estrategicamente, a criação de uma Área de Proteção Ambiental (APA)⁵ em vez de um PN.

O PNSBd está localizado no estado do MS, especificamente na região e planalto da Serra da Bodoquena, abrangendo os municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim. Na Figura 1 podemos observar as distâncias (km) das sedes dos municípios do entorno até uma área mais próxima do Parque.

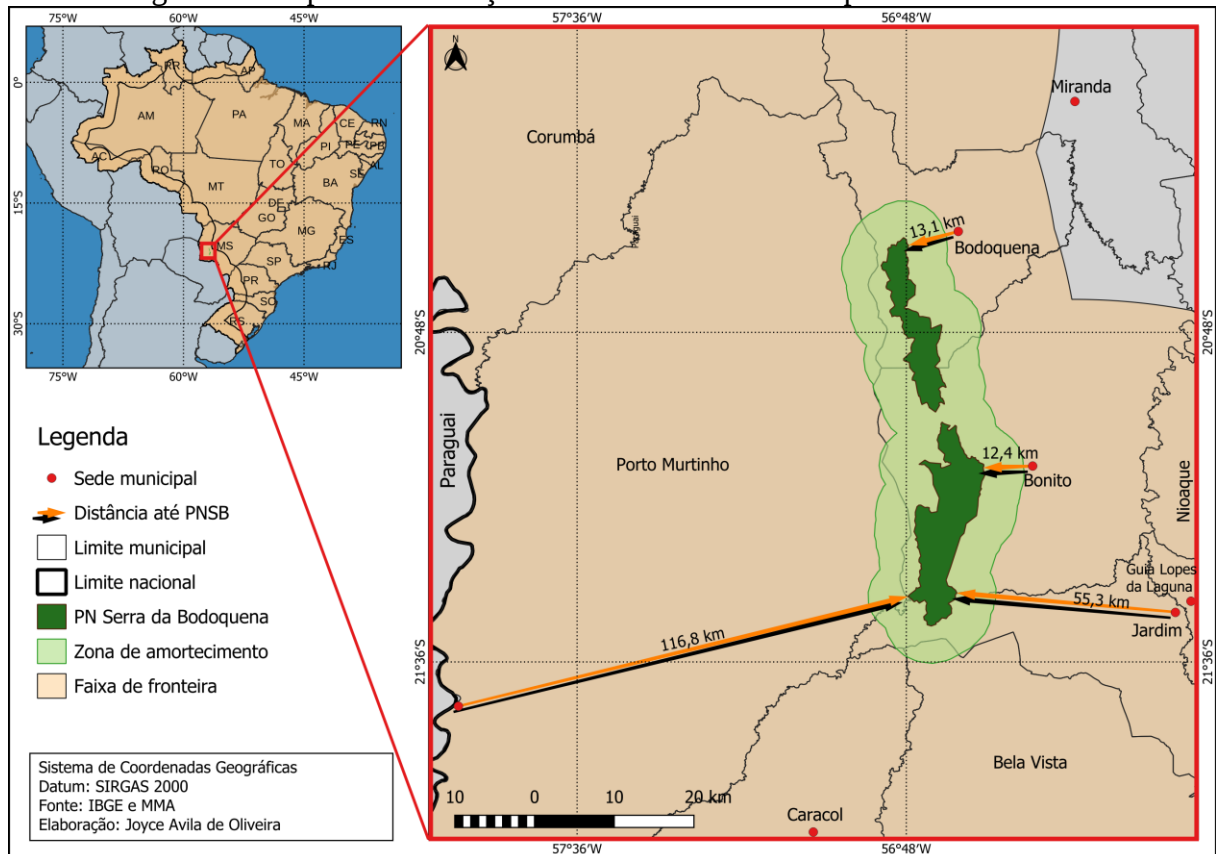
Convém mencionar que, durante alguns anos, nos documentos oficiais e conforme os limites municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de

⁴ Mesma instituição que moveu a primeira ação junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) para reaver as terras do Parque; a ação foi extinta em 2016.

⁵ As APAs correspondem ao grupo das UCs de uso sustentável, e no seu caso específico, a uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, constituída de terras públicas ou privadas, enquanto os PNs pertencem ao grupo de proteção integral (Brasil, 2000). Assim como as reservas de biosfera, as APAs não demonstram resultados significativos em termos de preservação em comparação a outras categorias, uma vez que permitem a utilização de recursos e oferecem uma “proteção” que permite a interferência humana em suas áreas (Pádua, 2011).

Porto Murtinho possuía um percentual da UC em seu território, a qual, segundo Ribeiro (2010), correspondia a uma área de 24.855 ha do município (32% da área do Parque). Atualmente, a área do Parque abrange os municípios de Bodoquena (27,5%), Bonito (65,4%) e Jardim (7,0%), com altitudes que podem variar entre 450 e 650 metros (ICMBio, 2013a).

Figura 1 – Mapa de localização do PNSBd e dos municípios em seu entorno

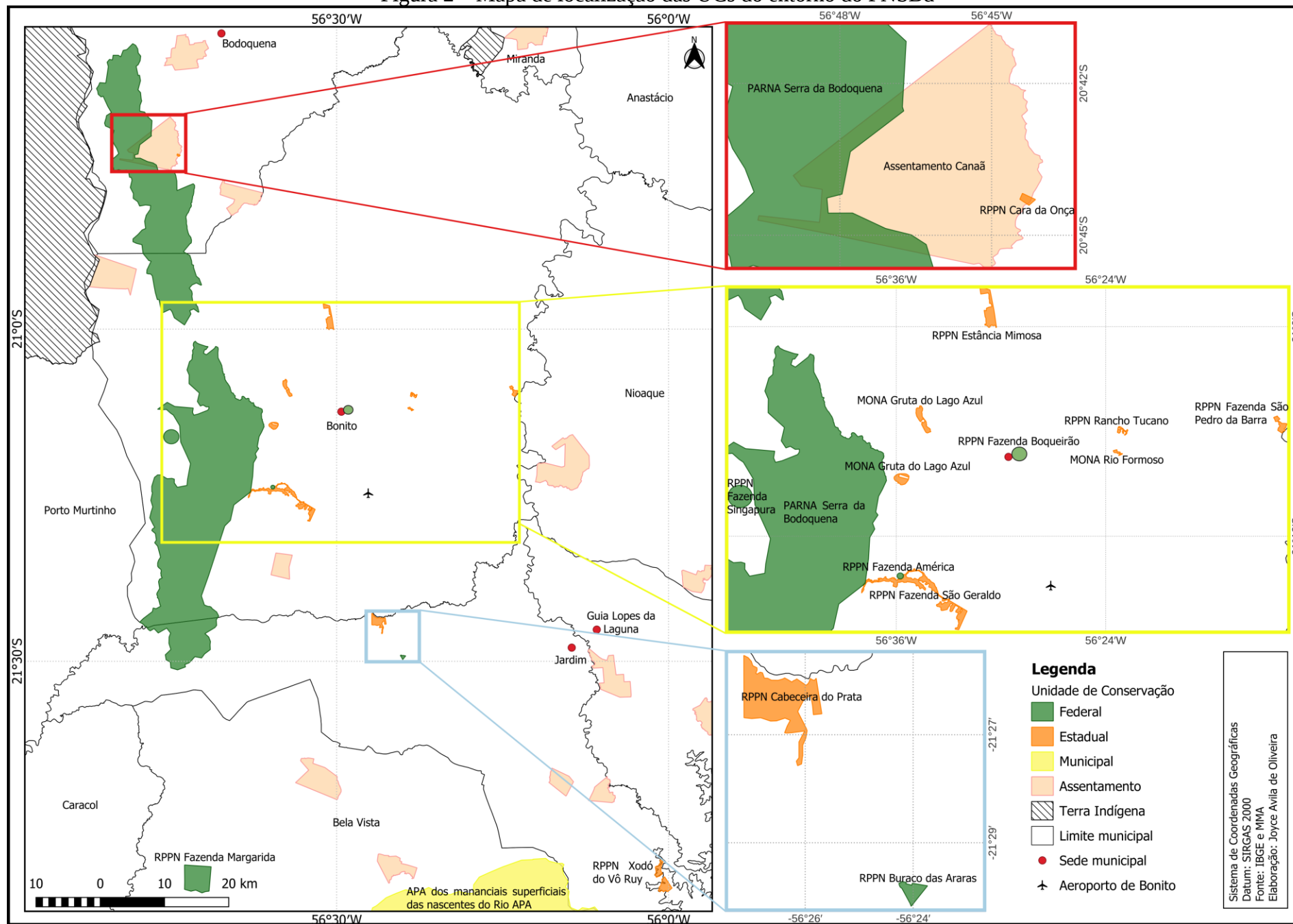


Fonte: Elaboração própria.

A área do entorno do Parque é habitada pela população urbana e rural dos municípios citados, que compreendem, ainda, assentamentos, a comunidade indígena Kadiwéu, retomadas de terra e a comunidade quilombola (município de Bonito), que possuem em seus territórios além da UC de proteção integral o PNSBd. Ademais, serve como apoio às regiões do Pantanal do Nabileque, área mais isolada e de fronteira com Bolívia e Paraguai (Costa, 2010).

Quanto à configuração territorial a partir de UCs, a maioria destas corresponde a Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) estaduais, que exploram o turismo como atividade econômica. Essas UCs compreendem a área do entorno do PNSBd, e localizam-se, principalmente, nos municípios de Bonito, como pode ser observado na Figura 2 e em seguida na descrição de cada município citado.

Figura 2 – Mapa de localização das UCs do entorno do PNSBd



Fonte: Elaboração própria.

- **Bodoquena:** a distância mais curta da sede do município ao fragmento norte do PNSBd é de, aproximadamente, 13,1 km; este município faz parte da mesorregião do Sudoeste do MS e da microrregião Bodoquena; tem uma população de 8.567 habitantes, conforme o Censo demográfico de 2022, e possui uma característica espacial relevante, simbólica também nos demais municípios apresentados, que é a arborização de vias públicas ser equivalente a 94,9%, de acordo com dados de 2010 do Censo Demográfico (IBGE, 2024a). Além de parte do PNSBd, este município possui em seu território apenas mais uma UC, a RPPN Cara da Onça (2009), criada no ano de 2009 (MMA, 2024), conforme indicação entre parênteses após o seu nome.

- **Bonito:** com uma distância, aproximada, de 12,4 km em relação ao fragmento sul do PNSBd, possui a sede municipal mais próxima do Parque, e neste município está localizada a Sede Administrativa do PNSBd, administrado pelo ICMBio. Segundo dados do IBGE (2024a), está localizado na mesorregião do Sudoeste do MS e na microrregião Bodoquena, cuja população local é de 23.659 habitantes e a arborização de vias públicas corresponde a 99,1%. Além de possuir a maior parte do Parque em seu território (parte do fragmento norte e maior parte do fragmento sul), o município possui nove UCs: RPPN Fazenda América (1994), RPPN Fazenda Singapura (1994), RPPN Fazenda Boqueirão (1996), RPPN Fazenda São Geraldo (1999), Monumento Natural (MONA) da Gruta do Lago Azul (2001), RPPN Fazenda São Pedro da Barra (2003), MONA do Rio Formoso (2003), RPPN Rancho Tucano (2011) e RPPN Estância Mimosa (2013) (MMA, 2024).

- **Jardim:** com uma distância de 55,3 km do fragmento sul do Parque, este município está localizado na mesorregião do Sudoeste do MS e na microrregião Bodoquena; tem uma população de 23.981 habitantes, e a arborização de vias públicas é de 94,3% (IBGE, 2024a). Seu território possui, além do Parque, três UCs: RPPN Xodó do Vô Ruy (2006), RPPN Buraco das Araras (2007) e RPPN Cabeceira do Prata (1999) (MMA, 2024).

- **Porto Murtinho:** a distância ao PNSBd é de 116,8 km, sendo este o único dos quatro municípios do entorno que compreende a mesorregião Pantanaís do Mato Grosso do Sul e a microrregião Baixo Pantanal, cuja população é de 12.859 pessoas e arborização de vias públicas corresponde à 81,4% (IBGE, 2024a). Apesar de no ato da criação o PNSBd possuir parte do território (32,29%) neste município, hoje não mais, pois os limites do município foram alterados conforme malha municipal do IBGE.

Além das UCs do entorno, podemos mencionar que o PNSBd está inserido em um mosaico de banhados e nascentes dos principais rios cristalinos da região e em um contexto de Áreas Prioritárias para conservação da biodiversidade classificadas no *status* de “alta” e

“muito alta” importância (Marques, 2022). A vegetação exuberante do Parque, constituída principalmente pela Floresta Estacional Decidual — 42% do total, segundo Ribeiro (2010) —, tem sua razão de ser, em jurisdição legal de domínio de Mata Atlântica, ainda que em bioma de Cerrado, fez com que o Parque se tornasse área núcleo da Mata Atlântica (1991) e Reserva da Biosfera do Pantanal (2000), conforme ICMBio (2013a).

Ademais, a Serra da Bodoquena, enquanto província geológica e espeleológica, compreende banhados e as nascentes dos principais cursos de água e rios da região, como Rios da Prata, Perdido, Sucuri, Formoso, Salobra e Betione (Lobo; Moretti, 2009), e também os Rios Aquidabã e Branco, que se formam na porção oeste do Parque (Porto Murtinho) e escoam em direção ao Paraguai, desaguardo no Rio Paraguai.

Os processos hídricos, geológicos e geomorfológicos são influenciados pelo sistema cárstico da Serra da Bodoquena, o qual foi identificado e caracterizado (Sallun Filho, 2005 *apud* Ribeiro, 2017). Há que se considerar também que a influência dos processos geomorfológicos derivados desse sistema é visível nas paisagens do PNSBd, materializando-se nas margens e ao longo dos rios na forma de depósitos de tufas calcárias. Essas estruturas calcárias ocorrem em função da solidificação dos sedimentos e resíduos devido a alcalinização das águas pelo carbonato de cálcio proveniente do relevo da região e devido ao maciço rochoso da PNSBd que é constituído em grande parte por rochas calcárias, em razão da formação tectônica e faixas de dobramentos.

A exposição de rochas calcárias permitiu o desenvolvimento de um relevo cárstico, com todas as suas feições típicas, tais como rios subterrâneos, dolinas, lapíás e cavernas. Isso ocorre tanto sobre a serra da Bodoquena (grupo Corumbá) quanto nas planícies (grupos Corumbá e Cuiabá) da zona serrana oriental e da Depressão Periférica do Miranda, com a diferença de que nas duas últimas predominam os calcários dolomíticos, ao passo que na Serra da Bodoquena predominam os calcíticos. Isso é tido como uma das evidências de soerguimento tectônico da Serra, pois os calcários calcíticos são menos resistentes à erosão do que os dolomíticos (Sallun Filho *et al.*, 2004 *apud* Ribeiro, 2017).

O extremo sul da Serra da Bodoquena, diferentemente, possui uma composição arenítica da formação Aquidauana da Bacia do Paraná, na Depressão Periférica do Miranda. Essa formação cárstica arenítica evidencia-se sobremaneira por meio das ocorrências de dolinas (Sallun Filho; Karman; Boggiani, 2004).

Além dos fatores geológicos, Marques (2022) expõe uma diversidade de potencialidades relacionadas à localização do PNSBd, são elas: ser uma área de proteção integral; estar na borda do Pantanal; corresponder a um ecótono entre os biomas Mata Atlântica, Cerrado e Pantanal; possuir espécies endêmicas e possivelmente espécies ainda não

descritas; importância biológica enquanto refúgio, podendo comportar espécies de grande porte e ameaçadas de extinção — por exemplo, registro de visualização do gavião real (harpia) —; compor o Geoparque Bodoquena-Pantanal; e possibilitar trabalhos de educação ambiental e contribuir com Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) ecológico para os municípios que comportam áreas do Parque. As características da região e das áreas preservadas, junto às potencialidades expostas por Marques (2022), conferem uma singularidade à área do PNSBd.

As principais ameaças e desafios à preservação, identificadas por Marques (2022), foram: redução das áreas do Parque devido às ações movidas; pressão do modo de produção convencional do entorno, sendo caça ilegal, desmatamento, pesca, incêndios florestais, pecuária bovina e invasão de espécies exóticas. No caso do turismo, crescente em algumas áreas do PNSBd, a visitação se torna uma nova potencialidade para a sensibilização e educação ambiental, o uso público e o olhar atento para as pressões sofridas, mas também gera receios quanto ao uso, conservação e impacto ambiental associado. Nas áreas destinadas à visitação estabelece-se um novo cenário ambiental no Parque.

1 CAPÍTULO I: A produção e a patrimonialização da natureza

1.1 A produção da natureza e a essência do desenvolvimento

Na busca por entender como a natureza é apropriada⁶, valorizada⁷ e mercantilizada no espaço que abrange o PNSBd e o seu entorno, deparamo-nos com a aparentemente simples pergunta: de que natureza estamos falando? Caso fossemos tomar como base a compreensão de uma natureza ecológica, a qual possui diversas funções ecossistêmicas e predicados associados (selvagem, bela, onipresente, exuberante etc.), os resultados dessa explicação somente nos demonstrariam transformações nas condições físicas desse espaço geográfico e/ou as percepções de comunidade, trabalhadores e turistas em relação às paisagens geradas a partir destas transformações, não sendo este o escopo deste trabalho.

Para que possamos entender o processo de apropriação e mercantilização da natureza analisado neste trabalho, é necessário que a apreensão de natureza, enquanto uma natureza produzida, seja posta em perspectiva e explicada. Para Smith (1988), havia ainda no final do século XX um domínio no pensamento ocidental de uma concepção terrivelmente arcaica da natureza, este preocupou-se, então, em sua obra, em renová-la.

Iniciamos por destacar que a ideia de natureza passa por períodos históricos que, por vezes, a identificava como externa ao homem; e em outros momentos a integrava ao ser humano (unificação), sendo este classificado dentro de uma perspectiva natural. Smith (1988) coloca que a partir da emergência do capitalismo industrial temos o surgimento das concepções e visões contemporâneas sobre a natureza, que domina tanto o consumo físico quanto o intelectual, desafiando com orgulho a separação da natureza e da sociedade. A sintonia da natureza com a essência é uma pedra angular de nossa linguagem e de nosso pensamento contemporâneos.

Considerando as citações de Marx, Smith (1988) relata que a interação metabólica entre natureza e sociedade, na qual o processo de trabalho corresponde à força motivadora, acarreta uma natureza humanizada e um “homem naturalizado”. Segundo Demeritt (2002), a “construção social da natureza” foi amplamente debatida na Conferência da Associação de

⁶ O que se deve entender por “apropriação social”? O verbo “apropriar” pode ter dois significados. No primeiro, pode se apropriar de uma coisa *para* um determinado fim, ou seja, para torná-la própria para realizar sua finalidade — por exemplo, apropriar-se de uma terra para satisfazer certas necessidades sociais por meio do seu cultivo. O que importa nesta perspectiva é o uso que se faz de alguma coisa. Mas, no outro sentido — registrado em letras de ouro nos anais (Dardot; Laval, 2015, p. 268).

⁷ Referimo-nos tanto ao sentido de valorizar as coisas “naturais” como apreciação quanto à ideia de atribuir um valor econômico.

Geógrafos Americanos em 2001 por meio de painéis de discussão, bate-papos informais e apresentação de um total de 22 artigos.

Demeritt (2002) destaca a importância de problematizar a própria ideia de natural devido ao vasto universo semântico da palavra “natureza”. Conforme Smith (1988, p. 67), “A natureza geralmente é vista como sendo, precisamente, aquilo que não pode ser produzido; é a antítese da atividade produtiva humana”. Este mesmo autor aponta, “com o progresso da acumulação de capital e a expansão do desenvolvimento econômico, esse *substratum* material torna-se cada vez mais o produto social, e os eixos dominantes de diferenciação são, em sua origem, crescentemente sociais” (Smith, 1988, p. 67).

Para fugirmos da concepção do estado das coisas naturalmente preordenadas, ainda que a intenção não seja de desnaturalizar a natureza, podemos, na atualidade, atentar à aparência da natureza. Para Smith (1988, p. 67), “quando essa aparência imediata da natureza é colocada no contexto histórico, o desenvolvimento da paisagem material apresenta-se como um processo de produção da natureza”. Aceitar a interferência humana na forma de produção/transformação dos espaços naturais nos permite admitir o erro da interpretação dualista das relações Homem-Natureza. “Natureza e Espaço são sinónimos, desde que se considere a Natureza como uma natureza transformada, uma *Segunda Natureza*, como Marx a chamou” (Santos, 1977, p. 82, grifos do autor). “Todavia, por volta do século dezoito, evidenciou-se que não somente as criações de trabalho humano, mas também as instituições, as regras jurídicas, econômicas e políticas que orientavam a sociedade compunham esta segunda natureza” (Smith, 1988, p. 84). Ainda conforme este mesmo autor:

[...] a realidade da dominação social sobre a natureza é incontestável, ainda que a magnitude do processo seja objeto de debate e que sua moralidade seja objeto de acirradas polêmicas [...]. A sociedade humana colocou-se no centro da natureza e nós só seremos capazes de lidar com os problemas surgidos se primeiramente reconhecermos esta realidade (Smith, 1988, p. 20, 27).

Historicamente, a humanidade desenvolveu diferentes modos de produzir, e neste ponto concordamos com Smith (1988), de que devemos considerar, inicialmente, a produção em geral como relação basilar entre seres humanos e natureza, e que esta se apresenta como o elemento comum dos diferentes períodos de produção.

Quando a aparência da natureza é colocada no contexto, o processo de produção da natureza é a face do desenvolvimento, sendo a produção do espaço resultado da produção da natureza (Smith, 1988). “O espaço é, pois, sempre conjuntura histórica e *forma* social que

recebe seu sentido dos processos sociais que se expressam através dele” (Santos, 1977, p. 91, grifo do autor).

A forma que a natureza assume em cada momento histórico está diretamente relacionada aos processos de degradação dos ambientes naturais, considerando as diversas atividades socioeconômicas, de proteção e manejo⁸ das áreas destinadas à conservação e da delimitação e tamanho destas áreas. Apesar de a natureza não ter fronteiras, e estas constantemente serem construídas e determinadas socialmente (Rodrigues, 2001), ao que damos o nome de produção social da natureza, entendemos que é na instituição dos valores de uso e de troca que a expansão do desenvolvimento capitalista se materializa, como apontado por Gonçalves e Costa (2020, p. 321):

[...] entende-se que no processo de expansão e desenvolvimento do capital, a natureza acaba adquirindo características de uma produção social, abarcando aquilo que Marx (1967) denominou valores de uso e de troca, atendendo as necessidades do capitalismo e alterando a forma da natureza.

A forma da natureza, como apresentado pelas autoras, está intrinsecamente relacionada ao modo de produção que intensificou as transformações não somente na forma, mas também na sua percepção. Se no século XIII havia uma busca pelo conhecimento, dominação e aniquilamento dos espaços naturais (produção de mercadorias); tempos depois, nos séculos seguintes, essa sagacidade entra em pauta, sobretudo no final do século XX e início do XXI, para que pensemos maneiras de produzir com o menor impacto possível e para que reservássemos espaços naturais necessários à manutenção da vida no planeta.

Neste trabalho fica evidente que a natureza adquiriu uma nova utilidade para além da produção de objetos, mas sem perder seu requinte de mercadoria. Neste caso, as UCs são manejadas, fiscalizadas, protegidas e concedidas pelo poder público para atividade econômica. A mercadoria das áreas concedidas é a própria natureza manejada.

Quanto ao valor de uso e de troca mencionado por Gonçalves e Costa (2020), a qualidade e a quantidade das coisas úteis, para Marx (2017), devem ser consideradas na medida em que possuem distintas propriedades, sendo útil por diferentes aspectos. “Descobrir esses diversos aspectos e, portanto, as múltiplas formas de uso das coisas é um ato histórico” (Marx, 2017, p. 113). São estas propriedades que satisfazem as necessidades humanas e que tornam um objeto (externo ao homem) uma mercadoria. O valor de uso está atrelado à utilidade de uma mercadoria, efetivando-se no uso ou no consumo (Marx, 2017, p. 114).

⁸ “Manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas” (Brasil, 2000, art. 2º, VIII).

Com efeito, qualquer que seja a sociedade, esta terá como base material a transformação da natureza em um objeto passível de uso; assim, concordamos com Marx (2017) quando considera como bases materiais da riqueza os valores de uso. No caso das sociedades capitalistas, o valor de troca necessita da produção excedente desse suporte material. Para Smith (1988, p. 77), a produção para a troca “faz com que a relação com a natureza deixe de ser exclusivamente a de valor-uso; valores-uso não são produzidos para uso direto, mas para o intercâmbio”. Logo, para o autor, o valor de uma mercadoria somente se efetiva no intercâmbio:

Quando houver intercâmbio de valores-uso específicos em quantidades também específicas, transformam-se socialmente em bens, que existem concomitantemente como valores de troca e como valores-uso. O valor de troca de um bem expressa a relação quantitativa na qual pode ser trocada por outros bens; com a produção para o intercâmbio, o objetivo imediato da produção é o valor de troca e não o valor-uso (Smith, 1988, p. 77).

Ainda que a mercadoria dependa da forma natural, esta somente adquire este *status* à medida que se soma a forma natural à forma de valor (Marx, 2017). A objetividade do valor de uma mercadoria depende de uma mesma unidade social diretamente relacionada à quantidade de trabalho humano, sendo assim, puramente social. “Ao produzir, o homem pode apenas proceder como a própria natureza, isto é, pode apenas alterar a forma das matérias” (Marx, 2017, p. 120). Assim sendo, podemos perceber que a quantidade de trabalho, ou melhor, o tempo de trabalho é determinante no valor de uma mercadoria, considerando que na relação de troca entre mercadorias independe o seu valor de uso, pois não é possível trocar duas mercadorias com mesmo valor de uso (Marx, 2017).

De fato, o trabalho é fundamental na análise da produção de mercadorias e na atribuição de valor, apesar de, no produto final, na mercadoria, não ser aparente todos os trabalhos concretos realizados no ato da sua produção. Contudo, no ato da troca independe o valor de uso, visto que é elemento comum na troca de mercadorias (Marx, 2017). Ainda que o valor corresponda ao trabalho materializado na mercadoria, Marx rebate em sua crítica o programa derivado da reunião realizada na cidade de Ghota, na Alemanha, de que toda a riqueza vem da natureza tanto quanto do trabalho, sendo este último a natureza em movimento. Conforme Smith (1988, p. 84):

O valor-de-troca se enquadra no âmbito da natureza quando a segunda natureza, pela produção de bens, é produzida a partir da primeira. A relação com a natureza é medida pelo valor-de-troca, bem como pelas determinações do valor-uso. Não se pode concretamente compreender a relação entre a primeira e a segunda naturezas sem admitir na natureza o valor-de-troca.

A relação trabalho, natureza, produção e produção da natureza fica evidente à medida que “As sociedades humanas agora produzem a natureza de modo tão completo que a cessação do trabalho produtivo provocaria alterações profundas na natureza, incluindo a extinção da natureza humana” (Smith, 1988, p. 71).

Nos últimos anos, o valor da natureza derivado das discussões e do imaginário criado ao longo dos anos — sobretudo como produto escasso, paisagens diversas e valor simbólico no imaginário das pessoas —, como base material da natureza em lugares onde as paisagens naturais não possuem valor de mercado para o turismo, mantém-se como objeto de cobiça.

Ao se estabelecer o valor de troca, a produção para a troca irá interferir nas condições naturais de diversos espaços geográficos. A natureza conforme o ideário burguês e suas concepções racionalistas passará por contraposições, justaposições e sobreposições, ora externas, ora universais. As transformações tanto nas concepções quanto na natureza biofísica mudam de acordo com a expansão do processo capitalista de produção. “A produção da natureza sob o capitalismo gera suas próprias ideologias distintas” (Smith, 2007, p. 22).

O alargamento da produção de excedentes carrega consigo o discurso de produzir mais para atender às demandas sociais, considerando sempre o crescimento populacional. Contudo, quando se analisa a distribuição desigual de mercadorias e o não atendimento das necessidades das populações mais carentes, o discurso se esvazia e a realidade demonstra a desigualdade na distribuição de bens.

Smith (1988, p. 72) destaca que “O metabolismo dos seres humanos com a natureza é o processo pelo qual os seres humanos apropriam os meios para preencher suas necessidades e devolver outros valores-de-uso para a natureza”. Apesar desta justaposição, podemos perceber que a grande questão não está na relação homem/natureza enquanto processo, e sim na deturpação deste. “Assim, é possível ver o desenvolvimento desigual do capitalismo como a expressão geográfica da contradição mais fundamental entre o valor de uso e valor de troca” (Smith, 1988, p. 19).

A produção da natureza entre os séculos XVI e XX desenvolveu-se, sobretudo, focada na dominação da natureza dita selvagem e na produção de objetos transformados em mercadorias, atribuídos a estes os seus “devidos” valores de troca. Nessas condições, a natureza primitiva é compreendida e abordada como externa ao homem, e como explicitado por Smith (1988, p. 28), ela aguarda até sua “internalização” no processo produtivo.

A expansão do modo de produzir capitalista depende, dessa forma, da constante reprodução e “internalização” da natureza até o limite da própria reprodução da natureza

considerando seus processos biofísicos. Ao se reconhecer⁹ os limites desta reprodução, ainda no século XX, a discussão sobre a crise ambiental torna-se pauta, especialmente pela pressão de diversos movimentos socioambientais e ecológicos. O reconhecimento da crise ambiental derivada da produção em massa de mercadorias e da constante alteração dos lugares, ainda assim, não altera o imaginário de que o desenvolvimento social está diretamente relacionado ao aumento da produção e acumulação de bens. À medida que se almeja atingir o escopo do desenvolvimento, segundo Rodrigues (2001, p. 5), na trajetória este é confundido “com progresso material, com produção de mercadorias, com acúmulo de capitais, de tecnologia, etc.”. Mas e a natureza entra de que forma nesta discussão?

Utiliza-se elementos da natureza, força de trabalho, conhecimento científico tecnológico, para transformá-la, produzi-la ou reproduzi-la visando o chamado desenvolvimento em geral confundido com progresso e tornado consenso com a ideia de desenvolvimento sustentável” (Rodrigues, 2001, p. 3).

Nas palavras da autora, a ideia emergente de “desenvolvimento sustentável” continua vinculada à alteração dos lugares para a reprodução de capital. Para Harvey (2004), o desenvolvimento do capitalismo encontra-se em um novo estágio de expansão, resultante de um momento “crítico” do capital e seu crescimento na escala mundial. “Nessa reordenação, marcada fortemente pelo comando do capital financeiro, a ‘crise ambiental’ adquire especial importância porque se torna a justificativa para um conjunto de políticas e ações criadoras de mercados e investimentos” (Bernini, 2019, p. 666).

Assim, se antes, à exceção da terra e alguns produtos naturais de consumo direto, a natureza era concebida sobretudo como fonte de recursos que seriam transformados no processo produtivo em outras mercadorias, agora, a própria “natureza natural” e seus processos biofísicos se constituem como mercadoria, ativo e dispositivo gerador de serviços (Bernini, 2019, p. 668).

Em consonância com esta citação, Smith (2007) havia proposto que o próprio núcleo das relações socioeconômicas com a natureza estaria passando por severas modificações, questionando em sua obra se a natureza teria se tornado uma estratégia de acumulação. Ele concluiu que a natureza como estratégia de acumulação se aplica não apenas a mudanças na produção da natureza, mas também a mudanças em seu consumo (Aglietta, 2000; Katz, 1998; Smith, 2007).

⁹ Optamos pelo verbo reconhecer no sentido de assumir, visto que o verbo perceber não poderia ser empregado, pois há muito se percebe e se registra as consequências do modo de produção capitalista na natureza.

No capítulo II trataremos mais especificamente da criação de limites para existência de áreas protegidas, do consumo da natureza e sua relação com o turismo. Ainda sobre a produção da natureza, Harvey (2004) considera que a produção de ativos econômicos, sejam eles resultantes da exploração dos recursos naturais ou da criação de novas mercadorias e mercados derivados dos resultados indesejados dessa exploração, terá sempre como resultado a destruição de *habitats* e recursos ambientais em escala global.

Diante desse cenário de financeirização, ainda que os problemas ambientais derivados do uso intensivo da natureza sejam visíveis, Bernini (2019) aponta que as soluções para a exploração dos espaços e recursos naturais são limitadas, pois não refutam a lógica contraditória do funcionamento do capitalismo e ainda estão ancoradas na ideologia da sustentabilidade. Perante essa perspectiva, para Harvey (2016) existem contradições perigosas, entre elas a possível ilusão de que a crise ambiental iminente será fatal para o capitalismo, a qual, apesar de plausível, ele considera uma contradição controversa.

O autor supracitado apresenta em sua obra quatro razões fundamentais que tornam controverso o fatalismo da contradição da relação capital/natureza. Primeiramente, o sucesso do capital na resolução de seus problemas ambientais; o fato de a “natureza” já estar interiorizada na circulação e acumulação do capital; a questão ambiental tornou-se um grande negócio; e, por fim, mesmo em condições de catástrofes ambientais, o capital pode perfeitamente continuar a circular e se acumular.

Em se tratando da criação de espaços de reserva de capital, podemos pensar que a criação de áreas protegidas em escala global serve hoje muito bem aos interesses dos capitalistas. O fatalismo da crise ambiental orienta o capital, neste caso, para investimentos em territórios e serviços vinculados à “preservação” e à possibilidade de proporcionar contato das pessoas com a natureza “natural”. Portanto, o espaço destinado à obtenção de lucro, no que tange a sua transformação, torna este uma mercadoria, conforme Smith (1988, p. 76) declara:

O desenvolvimento social arrebenta o equilíbrio harmonioso da natureza. De uma forma ou outra, esse excedente encontra-se apropriado da natureza e, a fim de acelerar sua produção regular e distribuição, requerem-se instituições sociais específicas e formas de organização. Isto, por sua vez, altera a relação social com a natureza. O indivíduo natural abstrato (“homem”) não mais se ajusta simplesmente em um meio ambiente igualmente natural, pois a relação com a natureza é mediatizada através das instituições sociais.

Ainda segundo o autor, durante este processo de desenvolvimento social/econômico, o acúmulo de capital exige a produção de excedente, tornando o espaço da natureza cada vez

mais um espaço de transformação não somente da natureza, mas do próprio indivíduo. A produção de espaços de mercantilização da natureza em detrimento da sua preservação estabelece uma nova organização e conflitos oriundos das intencionalidades de vários grupos sociais (ecologistas, trabalhadores do turismo, Estado, mercado, turistas e comunidade local). Esses conflitos estabelecidos permeiam as relações de produção e de classes, de domínio sobre a propriedade, se pública ou privada, e as relações estreitas entre mercado e Estado.

Nesse sentido, a expansão turística em UCs e a mercadificação desses espaços enquanto atividade econômica cria uma contradição e um conflito entre os envolvidos no processo de concessões da natureza, de forma que a preservação demanda suporte econômico. Muitas vezes é o próprio Estado que gera ou possibilita a criação dos conflitos e de contradições, se estivermos falando da legislação no que se refere aos direitos fundamentais da população, à necessidade de preservação e às possibilidades de atuação dos setores econômicos.

[...] contínuo drama da acumulação do capital e da sobreacumulação intermináveis. O Estado constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias nas trocas mais vantajoso para os interesses capitalistas dominantes que trabalham nesse âmbito (Harvey, 2004, p. 111).

Assim como apontado pelo autor, não só a expansão geográfica do mercado, mas também a criação de infraestruturas físicas e sociais de longa duração por parte do Estado podem estruturar ou reestruturar as relações espaciais e fortalecer os mercados locais, podendo inclusive auxiliar na absorção dos excedentes de trabalho e capital desses locais. Contudo, há de se pensar na quantidade de capital fixado em um determinado local, podendo este ser um fator determinante para o futuro e um empecilho para a ordenação espacial.

No caso do patrimônio natural do PNSBd e em seu entorno, há relações conflituantes entre atividades econômicas, como exposto nos trabalhos de Lomba (2004) e Ribeiro (2010, 2017), e também há o incentivo do Estado, juntamente com o setor privado, priorizando atividades econômicas vinculadas ao setor do turismo, de forma que o próprio patrimônio natural do PNSBd, após passar pelo processo de patrimonialização, passa ao processo de mercadificação, bem como em outras UCs do Brasil.

1.2 A patrimonialização da natureza

O termo “patrimônio” evoca prontamente a noção de herança, indicando algo recebido das gerações anteriores. Em vista disso, o que recebemos como herança? É essencial compreender, em primeiro lugar, que todos os ambientes, tanto para interação humana quanto para atividades produtivas, assim como as áreas que se presumem preservadas, constituem o legado espacial herdado. Quando nos referimos à propriedade desses espaços, seja no âmbito do direito civil ou do direito público, todo patrimônio tem um dono (proprietário), dadas as concepções naturalistas historicamente impostas (Dardot; Laval, 2015) e espacialmente constituídas.

O Estado de direito, o Estado policial, o Estado social não são construções políticas essencialmente contrárias à soberania do *dominus* sobre o seu domínio. Muito pelo contrário, através de processos históricos ao mesmo tempo diversos e descontínuos, é a soberania que veio a ser construída primeiro como o *patrimônio* da coroa e, depois, da nação (Dardot; Laval, 2015, p. 266, grifos dos autores).

Quando tratamos do patrimônio de um Estado, Choay (2014) nos alerta que assim como o termo “vandalismo”¹⁰, o termo “patrimônio” foi cunhado durante a Revolução Francesa devido aos estragos e danos causados aos bens da Coroa. Todavia, “a obra de salvaguarda do patrimônio francês realizado pela Revolução permanece desconhecida” (Choay, 2014, p. 103), visto que este mesmo autor, em análise minuciosa de arquivos e documentos oficiais (Rucker *apud* Choay, 2014), dá créditos da origem da conservação do monumento histórico, jurídica e tecnicamente, às instâncias revolucionárias que teriam antecipado na forma, no conteúdo, atitudes e procedimentos à primeira Comissão dos Monumentos Históricos, realizada durante os anos 1830. O principal ponto a ser discutido é a nacionalização patrimonial, que, para Choay (2014, p. 106), adquire uma noção (o patrimônio) com poder mágico, transcendendo “as barreiras do tempo e do gosto”. Choay (2014, p. 106) assinala ainda que, “Integradas entre os bens patrimoniais sob o efeito da nacionalização, as antiguidades são metamorfoseadas em valores de troca e em possessões materiais que, sob pena de prejuízo financeiro, há que preservar e manter”.

Da mesma maneira, as gerações vindouras terão à sua disposição os espaços e os arranjos territoriais legados a elas. Muito tem-se discutido, hoje, sobre o patrimônio natural, considerando-o por vezes como patrimônio mundial, ainda que se reconheça a tutela dos Estados enquanto soberanos nas decisões de como organizar estes espaços, como apontado

¹⁰ Praticar atos destrutivos e violentos em prejuízo a bens e propriedades (Choay, 2014).

por Dardot e Laval (2015). Especificamente, o patrimônio natural é entendido e abordado por Scifoni (2008, p. 10) como:

O patrimônio natural não representa apenas os testemunhos de uma vegetação nativa, intocada, ou ecossistemas pouco transformados pelo homem. Na medida em que faz parte da memória social, ele incorpora, sobretudo, paisagens que são objeto de uma ação cultural pela qual a vida humana se produz e se reproduz.

No âmbito da reprodução da vida humana, os ambientes terrestres foram selecionados com base em oportunidades de ocupação, interesses variados, necessidades e potencialidades. Nesse sentido, a avaliação desses critérios para decidir ocupar ou não um determinado ambiente está vinculada à compreensão da realidade.

As mudanças tecnológicas, organizacionais e/ou sociais profundas geram mudanças substanciais nos modelos de percepção da realidade (Santos, 2004). Dessa forma, para nos aproximarmos das realidades vivenciadas, enquanto geógrafos, devemos analisar tanto as mudanças espaciais quanto a própria percepção que os sujeitos têm da realidade, buscando a melhor forma de compreender a relação entre elas.

Longe dessa posição marginal a ele relegada, o patrimônio natural aparece como um tema de relevância para a Geografia. Em primeiro lugar porque essa noção coloca uma nova perspectiva para o entendimento da natureza, possibilitando compreendê-la como parte da vida humana, uma natureza tornada social (Scifoni, 2008, p. 9).

A relação entre política, economia e espaço possibilita uma reflexão sobre a maneira como empregamos o patrimônio natural, haja vista a relevância dos ambientes para a economia. Ao pesquisar sobre a produção do patrimônio natural no PNSBd, buscamos não somente compreender a FES desta área de estudo, mas também qual a função do patrimônio natural na configuração espacial dela. Nesse sentido, interessa-nos tanto a *forma* das coisas, quanto a análise de sua *formação*, pois a visão geográfica possibilita, como discorre Santos (1977), uma análise mais holística e da totalidade.

Para entender essas interações, é essencial enxergar o espaço como uma fonte de poder social, um elemento que origina relações conflituosas. Esse território definido por dinâmicas de poder é estabelecido pelo controle de fronteiras que frequentemente são sujeitas a redefinições. Nessa mesma lógica, criaram-se os primeiros espaços naturais servindo, a princípio e tradicionalmente, de coto reais da monarquia e, posteriormente, como exercício de distinção, visto que a defesa da delimitação de espaços preservados caracterizava a política conservadora (Santamarina Campos, 2005).

Na realidade, podemos concluir que sob a lógica da delimitação dos santuários naturais existiam tanto interesses elitistas (estéticos, cinegéticos, recreativos) como uma certa vontade, à moda dos antigos colecionadores, de criar museus naturais na “natureza”. Nesse sentido, podemos argumentar que esse primeiro movimento conservacionista representa o início da patrimonialização da natureza, ao promover os espaços delimitados como fonte de “contemplação e cultura” (Santamarina Campos, 2005, p. 25, tradução nossa¹¹)¹².

A delimitação de espaços para a contemplação e destinados a uma complexidade de padrões sociais, atividades e instituições para difusão de comportamentos, tradições e conhecimentos, sobretudo do local onde se vive, está diretamente relacionada à criação do entendimento de patrimônio natural.

Cabe mencionar que o próprio conceito de patrimônio natural não é hermético (fechado). Neste estudo, apesar de considerarmos, e por ora apresentarmos uma visão mais abrangente de patrimônio natural, concentramos os esforços da pesquisa no processo de patrimonialização da natureza. Assim, neste capítulo discutimos duas formas de patrimonialização: a primeira, que passa pelo tombamento de patrimônios naturais; e a segunda, pela delimitação de áreas de proteção ambiental.

A importância das pesquisas referente ao patrimônio natural está intrinsecamente ligada à compreensão das mudanças e percepções sociais, uma vez que ele evoca as heranças legadas a nós. Desde 1988, com o artigo 225 da Constituição Federal, é “assegurado” a nós e às futuras gerações o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando seu papel para a qualidade de vida e o seu pertencimento ao povo enquanto bem de uso comum (Brasil, 1988).

Quanto à primeira forma de patrimonialização, Cruz (2012, p. 96) chama de “patrimonialização do patrimônio” os mecanismos de proteção de bens culturais, materiais e imateriais que passam por um processo de institucionalização. Para a autora, os processos de patrimonialização que estão relacionados ao turismo, patrimônio e produção do espaço “são parte do processo conflituoso e contraditório de produção do espaço, abrigando, por isso, no seu interior, um sem número de contradições” (Cruz, 2012, p. 95).

Nesse mesmo sentido, Luchiari (2007) reforça que a patrimonialização da natureza corresponde a uma ação política e cultural. Em suas seguintes palavras: “Então não podemos

¹¹ Todas as transcrições de textos, cuja referência bibliográfica original esteja em inglês ou espanhol, são de responsabilidade e tradução do autor da tese.

¹² No original: “*En realidad, podemos concluir que bajo la lógica de acotar santuarios naturales se movían tanto intereses elitistas (estéticos, cinegéticos, recreativos) como una cierta voluntad, al estilo del viejo coleccionista, de crear museos naturales en la ‘naturaleza’. En este sentido, podemos argumentar que este primer movimiento conservacionista representa la inicial patrimonialización de la naturaleza, al impulsar espacios acotados como fuente de ‘contemplación y cultura’.*”.

perder de vista que a conservação da natureza e a sua patrimonialização envolvem saberes, interesses e valores advindos das esferas política, econômica e sociocultural” (Luchiani, 2007, p. 26).

No cenário nacional, para atuar nos tombamentos de patrimônios naturais temos a instrumentalização do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Na Constituição Federal estabeleceu-se o patrimônio natural como “sítios de valor paisagístico, paleontológico, ecológico e científico”, estes como “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (Brasil, 1988), considerando estes, no artigo 216, como patrimônio cultural. Para Pereira (2018, p. 41), ainda assim a Constituição Federal brasileira mantém “a valorização de aspectos estéticos e científicos, herança da noção de monumento natural do decreto-lei e de patrimônio natural da Unesco”.

Apesar da compreensão do IPHAN de que o patrimônio natural é um patrimônio cultural, Pereira (2018) destaca que o patrimônio natural corresponde a uma das categorias menos privilegiadas dentro do campo de disputa das políticas públicas de proteção dos bens nacionais. Este autor menciona que as especificidades e complexidades dos ambientes naturais não foram compreendidos de modo desassociado da arquitetura e do urbanismo, uma vez que a arquitetura e as concepções de fundo histórico e estético são a base desde o início do processo de patrimonialização — base registrada em Choay (2014).

Em sua obra, Pereira (2018) apresenta uma relação do universo dos bens acautelados pelo IPHAN, frisando que, em relação ao patrimônio arquitetônico, o patrimônio natural foi historicamente preterido. As seguintes informações foram explicitadas em sua obra:

- os 41 patrimônios naturais tombados correspondem a apenas 3,2% dos 1.257 bens tombados;
- no âmbito do patrimônio natural acautelado, a seleção se caracteriza pela desigualdade, seja do ponto de vista das tipologias dos bens reconhecidos, privilegiando-se serras, morros, montes, picos e jardins históricos, que somam quase 60%;
- quanto à distribuição geográfica: só o estado do Rio de Janeiro concentra 51% do acervo tombado;
- além disso, chama a atenção à concentração dos tombamentos, visto que 14 Unidades da Federação não possuíam nenhum patrimônio natural reconhecido.

Dentro da classificação que este autor faz das motivações para tombamento, existem diversos valores atribuídos ao patrimônio natural considerando os anos entre 1937 e 1979. São eles: valor cênico-paisagístico, valor histórico, valor artístico, valor espeleológico, valor social-paisagístico, valor paleontológico e valor arqueológico. “Quanto aos valores que motivaram os tombamentos, observou-se um predomínio do cênico-paisagístico, seguido pelo valor histórico, somando 69% dos valores atribuídos na identificação do patrimônio natural” (Pereira, 2018, p. 47). Diante dessa desigualdade no tratamento e registro dos patrimônios públicos no âmbito do IPHAN, devemos refletir como, historicamente, essa diferenciação foi constituindo-se.

A análise de Pereira (2018) dessa constante nos processos de tombamento demonstra que a desigualdade se formou ao longo do tempo. Nas palavras do autor, existiram três momentos da política de tombamento: o primeiro foi intitulado “O patrimônio natural entre o estético e o histórico”, compreendendo o período entre 1938 e 1979; o segundo foi denominado “O patrimônio natural do cotidiano”, do período entre 1980 e 2011 — no qual se verificou as novas definições impostas pela Constituição Federal ao campo do patrimônio e os valores reconhecidos sofreram algumas mudanças, ainda que o valor cênico-paisagístico (29,9%) continuasse predominando, contudo, seguido pelos valores culturais e simbólicos dos bens, que juntos passaram a somar 50% —; e o terceiro período, “O momento atual e a incompreensão do patrimônio natural”, de 2012 até a atualidade (entre 2012 e 2016 se arquivaram 69% a mais de processos de tombamento do que nos demais anos de existência da autarquia federal; no mesmo período ocorreu um aumento de solicitações de tombamento de patrimônio natural de 146%, indicando uma tendência maior de arquivamento desses bens em comparação com as outras tipologias).

Dentre os bens tombados por sua natureza excepcional, encontram-se próximos à área de estudo desta pesquisa: o MONA da Gruta do Lago Azul e de Nossa Senhora Aparecida, tombado em 1978, no município de Bonito. Cabe salientar que, em Bonito, até a década de 1970 os moradores locais utilizavam os recursos hídricos da região basicamente para o lazer, e os visitantes, quando autorizados pelos proprietários das fazendas, para a pesca (Behr, 2001). A Gruta do Lago Azul estava entre os locais mais visitados e correspondia a um dos primeiros atrativos turísticos da região, recebendo posteriormente investimentos para infraestrutura destinada ao lazer e turismo. Tanto esse MONA quanto as demais cavernas, incluindo o Abismo Inhumas, tornaram-se, sobretudo após o tombamento, destinos turísticos importantes na região e visitados constantemente por espeleólogos e pesquisadores de cavernas.

Para Pereira (2018, p. 46), assim como os tombamentos ocorridos no Rio de Janeiro (que concentrava mais de 50% do acervo tombado até 1979),

[...] o reconhecimento do Santuário de Nossa Senhora da Piedade - MG, da Serra do Curral (MG), da Gruta de Mangabeira (BA), da Gruta do Lago Azul (MS), do Passeio Público de Fortaleza (CE) e da Lapa da Cerca Grande (MG), o tombamento da Gruta do Lago Azul destaca e está vinculada a uma ideia de natureza e de beleza excepcional e dotada de papel referencial para o espaço geográfico em que está inserida.

O período descrito por Pereira (2018) como do patrimônio natural do cotidiano é o período da consolidação e reconhecimento do patrimônio natural como patrimônio cultural, ganhando espaço na década de 1980 (década das grandes discussões sobre o patrimônio mundial e de consolidação da defesa dos patrimônios nos países) dentro dos órgãos de fomento pela ampliação da demanda social, assim como pela repercussão pública do tombamento da Serra do Mar pelo governo paulista, em 1985 (Scifoni, 2008). Além disso, vários pesquisadores promoveram um amplo debate junto à *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, com a publicação de vários artigos sobre essa temática (Scifoni, 2008).

O que mudou desde então, sobretudo entre os anos de 2000 e 2012? Nos anos 2000, parte do patrimônio natural brasileiro passa a ser gerido dentro de um SNUC e criaram-se unidades com a finalidade de conservação, geridas inicialmente pelo IBAMA e, posteriormente, após sua criação em 2007, pelo ICMBio. A criação destas unidades de conservação entrou, de certa forma, em conflito, em alguns momentos, com o sistema de tombamento.

A partir de 2012 também ocorrem mudanças na estrutura do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização, de modo que as coordenações temáticas deixam de existir, entre elas a Coordenação-Geral do Patrimônio Natural, sendo substituídas por coordenação por processos, aumentando o foco na eficiência da gestão pública, organização interna de procedimentos técnicos e gestão por processos organizacionais, conforme descrito por Pereira (2018). Nas palavras deste mesmo autor, além do que foi mencionado, o quadro técnico também se alterou devido à aposentadoria de seis técnicos considerados referência na temática “patrimônio ambiental”; e em decorrência da assinatura de um acordo entre esta instituição e o Ministério Público para que ocorresse uma diminuição no número de processos abertos sem conclusão.

Diante do exposto, em seus estudos Pereira (2018) verificou que, apesar do crescimento, no período de 2012 a 2016 o número de solicitações de tombamento de patrimônio natural era de 146%, e a partir do acordo mencionado anteriormente foram

arquivados “69% mais processos de tombamento do que nos demais anos de existência da autarquia federal” (Pereira, 2018, p. 55). Para o autor, havia nesse momento “uma tendência maior de arquivamento desses bens em comparação com as outras tipologias” (Pereira, 2018, p. 55).

Contudo, o que chamou mais a atenção foram os argumentos utilizados para o indeferimento dos processos de tombamento de patrimônio natural. Em 26% dos casos se argumentou que tais bens já estavam protegidos pela legislação ambiental ou ainda que sua preservação seria matéria exclusiva de tal legislação, não considerando os dispositivos legais que conferem a tutela desse bem ao Iphan, como já mencionamos, e que a legislação ambiental não contempla os valores culturais associados à natureza, não excluindo assim a competência da preservação desses bens também pela legislação cultural, uma vez que estas não são excludentes e sim complementares (Pereira, 2018, p. 56).

Tendo como ponto de partida os resultados das análises dos argumentos de indeferimento sinalizados pelo autor, podemos perceber que são possíveis as sobreposições de algumas áreas de UC e bens tombados como patrimônio natural. A respeito dessas justificativas de indeferimento, em um trabalho mais recente Pereira (2019) reflete sobre as políticas públicas de preservação por tombamento do patrimônio natural e de como o Estado tem optado por restringir ou mesmo negar essa possibilidade, mesmo que a Constituição Federal admita essa proposta.

Destarte, as sobreposições do patrimônio natural e os processos derivados no âmbito federal são apresentados por Pereira (2019) na forma de estudos de casos, sejam eles:

1) a criação de discursos que buscam delegar a proteção do patrimônio natural às instituições ambientais por meio do caso do Parque Nacional do Iguaçu; 2) o cancelamento de tombamentos provisórios de áreas naturais, como no caso do Conjunto Histórico e Paisagístico do Arquipélago de Fernando de Noronha; e 3) a flexibilização da proteção de patrimônios naturais tombados definitivamente, como o caso do Morro do Pasmado na cidade do Rio de Janeiro (Pereira, 2019).

O processo de patrimonialização da natureza está relacionado ao estabelecimento de uma ideia, nunca única, porém preponderante; aos mecanismos e à institucionalidade que viabilizam a execução e consolidação dos ideais; e também aos ajustes na forma da lei. No que concerne ao patrimônio natural, estes *ajustes do patrimônio*¹³ podem ser realizados tanto na forma da lei, como apresentados nos estudos de caso de Pereira (2019), quanto por meio das concessões, visto que viabilizam empreendimentos e criação de infraestrutura privada em

¹³ Utilizaremos o termo adaptando-o de Scifoni (2015, p. 211): “ajuste permite produzir legalidade onde não existia tal possibilidade e, com isso, garantir a realização do valor e do lucro máximo na produção imobiliária a partir do momento em que elimina uma barreira ou obstáculo: o patrimônio”.

área dentro de espaços de preservação. Para este trabalho, serão analisados os espaços de concessão do patrimônio natural brasileiro na UC PNSBd.

Para Santamarina Campos, Vaccaro e Costa (2014), a sociogênese da conservação moderna e pública da natureza pode ser dividida em três etapas:

- 1) Busca do sonhado paraíso perdido (final do século XIX e começo do XX): a paisagem concentra valores identitários patrióticos e nacionais;
- 2) Expansão das áreas protegidas e multiplicação de instituições, agentes e figuras protecionistas no contexto das crises ambientais crescentes (após a Segunda Guerra Mundial);
- 3) Novo modelo de conservação participativa e a irrupção da conservação neoliberal com a concentração do capital e a privatização das áreas protegidas (final do século XX e começo do XXI).

Os ambientes naturais adquirem importância e são expostos em vários discursos como patrimônio natural, correspondendo geralmente à conservação histórica de ambiente cênicos e de papel preservacionista. No discurso moderno de perspectiva liberal, como apontado por Santamarina Campos, Vaccaro e Costa (2014), há a valorização dos patrimônios (recursos) e discute-se a sua importância (serviços ecossistêmicos), porém a saída encontrada para melhor explorá-los (viabilização) foi no desenvolvimento de atividades de lazer e turismo ecológico. Para Leff (2009, p. 99 *apud* Rodrigues, 2016), “as formas técnicas, os ritmos e a intensidade da transformação da natureza, seus padrões de consumo e o acesso socialmente sancionado a esses recursos” são determinados pelos valores e percepções das sociedades. Ademais se estabelecem grupos de interesse, como exposto por Gil-Farrero (2020, p. 142, tradução nossa)¹⁴:

Temos, portanto, grupos de interessados, cada um com diferentes visões ou ideias sobre a natureza, diferentes interesses quanto ao seu uso, diferentes maneiras de geri-la e diferentes poderes de decisão. Essas diferenças estão na origem dos conflitos ambientais que ocorrem nos processos de proteção dos espaços naturais e construção do patrimônio natural e expressam a pluralidade intrínseca desses processos.

O patrimônio natural e cultural integra-se, nesse sentido, aos serviços e produtos turísticos que, quando concedidos para usos privativos, carregam consigo os seus valores,

¹⁴ No original: “Tenemos, por lo tanto, un grupo de interesados, cada uno con diferentes visiones o ideas sobre la naturaleza, diferentes intereses en cuanto a su uso, diferente manera de gestionarla y diferente poder de decisión. Estas diferencias se hallan en el origen de los conflictos ambientales que se producen en los procesos de protección de espacios naturales y de construcción del patrimonio natural y expresan la pluralidad intrínseca de dichos procesos”.

atribuindo-lhe preços. Por isso a necessidade de um olhar crítico e uma perspectiva ética quanto ao acesso às UCs, conforme orientado por Rodrigues (2016), que considera o processo de produção do turismo nas UCs, com diferentes experiências públicas e de estabelecimento de parcerias com o setor privado, determinante para a institucionalização do acesso.

Ainda que exista a perspectiva de sensibilização, educação e responsabilização na condução dos processos e do programa do governo para concessão do patrimônio natural das UCs, o estabelecimento de um contrato que restringe as obrigações gera segurança às partes quanto a questões econômicas e jurídicas, mas insegurança sobre os impactos e restrições de acesso ao bem público, que não estão firmados no contrato.

2 CAPÍTULO II: Políticas públicas de turismo e a visitação nos PNs brasileiros

2.1 Políticas públicas de turismo como instrumento de planejamento

Antes de nos concentrarmos na trajetória da normatização e injunção do turismo em PNs, faremos uma relação da evolução do turismo de natureza ou ecoturismo e as políticas públicas¹⁵ direcionadas ao fortalecimento da atividade econômica do turismo no Brasil. A década de 1990 é considerada o marco de inflexão das políticas públicas voltadas ao turismo e, nas palavras de Cruz (2005, p. 29), corresponde à “redescoberta do turismo como atividade econômica pelo Estado brasileiro”.

Uma breve visita à década de 90 mostra que não há precedentes na história do turismo no país tão didaticamente reveladores dos objetivos dos governos desse período de dinamizar a atividade turística no Brasil, criando, tanto no âmbito normativo quanto no que se refere ao relativo e respectivo re-arranjo espacial requerido, as condições necessárias à sua expansão (Cruz, 2005, p. 30).

Em decorrência do avanço das políticas públicas neoliberais e seu interesse pelo setor turístico, ponderamos que a expansão do turismo no Brasil tem ligação com o aumento do turismo de natureza. As potencialidades turísticas associadas às paisagens naturais marcam o começo de um planejamento e intervenção estatal, sobretudo no espaço turístico litorâneo iniciado, segundo Cruz (1999), no Nordeste e que se estende para o interior do país. Outro ponto a ser destacado é que esse processo envolve, além de instituições estrangeiras, a constante busca por recursos e parcerias junto ao setor privado.

Ao considerar o turismo de aventura uma atividade vinculada ao ecoturismo, apesar das diferenças mercadológicas e de estrutura quanto ao controle dos riscos ao turista, Godoi e Amaral (2019) evidenciam uma relação cronológica entre o desenvolvimento do turismo e do setor de turismo de natureza (Quadro 1), na forma como as políticas públicas contribuem para normatização, orientação quanto às competências, fomento e promoção de investimento e infraestrutura, além de estudos e curso de qualificação e formação de profissionais.

¹⁵ “Conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em função do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território” (Cruz, 1999, p. 45).

Quadro 1 – Principais políticas públicas da década 1990 relacionadas à expansão do turismo e ao desenvolvimento do turismo de natureza

Ano	Marcos e instrumentos de ordenação	Consequências
1991	Lei n.º 8.181/1991	Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR) passa a denominar-se Instituto Brasileiro de Turismo e adquire a finalidade de apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional de Turismo.
1991	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)	Incentivo ao desenvolvimento do turismo regional.
1992	ECO-92	Convenção sobre o meio ambiente que chama atenção para o Ecoturismo como novo nicho turístico.
1992	Decreto n.º 448/1992	Regulamenta a Lei n.º 8.181/1991 e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e seus objetivos.
1992	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE)	Destinado à implantação de projetos de infraestrutura básica no Nordeste.
1992	Plano Nacional de Turismo (PLANTUR)	Promove a parceria entre setor público e privado, com o objetivo de implementar a Política Nacional de Turismo, a qual somente saiu do papel em 1996.
1993	1º Curso de Formação de Guias de Turismo de Atrativos Naturais	Capacitação e primeiras normas de práticas de visitação que surgem em Bonito.
1993	Lei n.º 8.623/1993 regulamentada pelo Decreto n.º 946/1993	Regulamentação de Guias de Turismo.
1994	Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo	Denominação e conceituação do ecoturismo e viabilização no desenvolvimento do ecoturismo e turismo sustentável.
1996	Política Nacional de Turismo	Promove e incrementa o turismo como parte do desenvolvimento socioeconômico, além de utilizar o discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável.
1999	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR)	Programa estruturante projetado para proporcionar à Amazônia Legal condições atrativas para a canalização de investimentos para o segmento ecoturístico e viabilizar o ecoturismo como uma atividade sustentável para o desenvolvimento da Amazônia Legal.

Fonte: Adaptado de Godoi e Amaral (2019).

Esses marcos e políticas públicas expõem o resultado do alinhamento entre o Estado (políticas públicas voltadas ao turismo e implantação de infraestrutura), o setor privado (tanto nacional quanto internacional) — utilizando diversas estratégias de alavancamento econômico, incluindo o câmbio de papéis de dívida externa — e o discurso de desenvolvimento sustentável e incentivo ao Ecoturismo como novo nicho turístico.

A redescoberta do Estado brasileiro da atividade econômica do turismo culminou na liderança e em estratégias de planejamento governamentais (Cruz, 2005), contudo, segundo Cruz (2020), houve uma baixa competência dessas políticas para ordenar o território brasileiro para o uso turístico.

Nos artigos 4º e 5º do Decreto n.º 448/1992 fica explícita a intenção inicial do governo federal de desenvolver as regiões brasileiras e delegar à iniciativa privada a prestação dos serviços turísticos, ficando a cargo do governo o apoio técnico e financeiro a estas atividades. Quando nos referimos à efetivação da distribuição das atividades turísticas e dos incentivos que realmente recaem sobre o território nacional, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE) ganha destaque como o maior programa de infraestruturas voltadas ao desenvolvimento da atividade turística, visto que exerceu um impacto significativo na produção de mudanças espaciais para o turismo em todo o país (Cruz, 2020).

O PRODETUR-NE e o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), programas voltados a regiões específicas do Brasil, e as Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo juntamente com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo para correspondem a “expressões materiais do crescente papel indutor do Estado brasileiro no setor turismo” (Cruz, 2005, p. 30). Para a autora, o aumento na importância da atividade econômica do turismo, percebida e apresentada como atenuante das desigualdades regionais e impulsionadora do desenvolvimento regional, encontra tanto na parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) — uma forma de financiamento do PRODETUR — quanto em linhas de crédito do BNDES e do Fundo Geral do Turismo — instrumentos públicos de fomento — maneiras de alcançar os objetivos.

Após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92, foram efetuadas diversas ações, como fortalecimento do setor ecoturístico, capacitação de guias de turismo, além de eventos relacionados ao tema e de registro em documentos oficiais do termo “desenvolvimento sustentável”, apoiado em uma ideia de turismo sustentável. Esse novo nicho turístico comandou as primeiras normas de práticas de visitação e fortaleceu o *marketing* das novas possibilidades de atividades turísticas na natureza, popularizando também o turismo de aventura.

No que tange à possibilidade de conciliação de turismo, desenvolvimento e conservação ambiental, Cruz (2020, n.p.) versa que:

A incorporação de um discurso de proteção ambiental por parte das políticas de turismo desse período, também a título de exemplo, é um resultado direto da

consolidação do paradigma ambiental e das pressões internacionais pela preservação/conservação da natureza em todos os setores de atividade e as “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo” (1994) e o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia – PROECOTUR (1999) são claras expressões desse momento histórico.

Corroborando a autora, cronologicamente há uma gradação no discurso e nas propostas que interligam as políticas públicas voltadas para o turismo e a proteção ambiental, de modo que a efetivação da proposta é destinada a uma região específica do Brasil, a qual se encontra mais preservada que as demais. A escalada para se chegar ao PROECOTUR perpassa as Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, no âmbito da Política Nacional de Turismo. O ecoturismo torna-se, neste discurso, uma forma não só de produção e reprodução de espaços de mercadoria destinados à conservação, mas também de desenvolvimento desta parte do país. Assim, a orientação da concepção de desenvolvimento sustentável, conforme Ulate (2006, p. 20, tradução nossa), encontra no turismo sustentável uma das suas variantes privilegiadas, uma vez que configura “uma proposta para combinar equilibradamente um desenvolvimento capitalista do turismo com uma proteção ambiental e social aceitável”¹⁶.

Nesse contexto, cabe esclarecer que os espaços em montanhas, florestas, em áreas litorâneas, entre outros, são destinos de turismo e de lazer devido a construções histórico-culturais que os consolidaram como atrativos turísticos, esses e todos os demais lugares são apontados por Cruz (2006) como “potencialmente turísticos”. Se pensarmos no turismo brasileiro e na construção dos seus destinos, fica claro que o turismo de natureza/ecoturismo e o turismo de sol e praia configuram atrações consolidadas e com demanda crescente.

Em entrevistas realizadas em dezembro de 2023 nas 27 unidades federativas pelo Instituto de Pesquisa de Reputação e Imagem, evidenciou-se que o principal atrativo do destino turístico escolhido, de quem afirmou que iria viajar nos meses seguintes, foi o de sol e praia, com 51% da preferência, seguido por natureza/ecoturismo (9%) e rural/campo (9%) (Brasil, 2024a). Nos resultados dessa mesma pesquisa, a região Norte/Centro-Oeste tem a menor nota quanto à importância do setor de turismo para a economia, perdendo espaço para as demais atividades econômicas, sobretudo para a agropecuária.

A respeito da estruturação das atividades turísticas e da competitividade, embora com frequência sejam analisadas do ponto de vista da oferta e vinculadas ao aspecto econômico, a capacidade de gestão do turismo e dos ambientes configura-se e tem sido apresentada como

¹⁶ No original: “una propuesta para conjugar equilibradamente un desarrollo capitalista del turismo con una aceptable protección ambiental y social”

fator determinante no sucesso da consolidação dos lugares turísticos (González-Rodríguez; Díaz-Fernández; Pulido-Pavón, 2023). Essa capacidade está entre as estratégias para se atingir vantagens competitivas, segundo os autores citados.

Assim como existe uma alta demanda nacional por ambientes de praia e em contato com a natureza, a inserção do Brasil no mercado turístico mundial passa pela demanda desse tipo de destino. Como estratégia das políticas de turismo, Cruz (2020) destaca que, dentre os objetivos convergentes da maioria delas, está uma melhoria da inserção brasileira no mercado turístico mundial e o aumento da permanência dos gastos dos turistas.

Nessa perspectiva, Pagnoccheschi e Bernardo (2006), ao analisarem as políticas ambientais brasileiras, apontam que o Brasil é visto como um paraíso da ecologia, com ênfase para sua natureza privilegiada, que figura no imaginário global, ainda que a relação com o patrimônio natural tenha passado por diferentes momentos de regulação e institucionalização entre a sociedade e o Estado.

Para além do imaginário global, haja vista algumas dimensões e pilares do Travel & Tourism Development Index (TTDI) disponibilizado pelo World Economic Forum (WEF), verificamos que a competitividade do Brasil no setor turístico está basicamente pautada pela quantidade e reconhecimento do seu patrimônio natural.

O Brasil, que melhorou a sua posição em relação aos anos anteriores, encontra-se na 26ª posição no *ranking* geral das economias comparadas pelo WEF (2024). A pontuação brasileira referente ao pilar “recursos naturais” está acima da média, posicionando o país em 5ª lugar, e ocupando a 1ª posição no indicador “riqueza de fauna” desse pilar, desde 2009, consoante histórico de publicação do WEF. O indicador de “porcentagem de área territorial protegida” também contribuiu para a posição de destaque no pilar, cujo indicador rendeu o 2º lugar para o país, sendo superado apenas pela Austrália.

Uma nova dimensão foi adicionada ao TTDI-WEF no ano de 2021, a “sustentabilidade em viagens e turismo”. Em 2024, o Brasil ficou em 5º no *ranking* geral desse índice, conforme os resultados do WEF (2024). De acordo com Rodríguez-López, Diéguez-Castrillón e Gueimonde-Canto (2019), para alcançar a competitividade no setor turístico, a abordagem da sustentabilidade tornou-se essencial, bem como um paradigma dominante nas pesquisas sobre turismo.

O turismo que tem como destino áreas protegidas tem-se intensificado devido a fatores sociais, como aumento da população, maior demanda por recursos naturais, além das melhorias nas comunicações e nos custos das viagens (Leung *et al.*, 2019; Rodríguez-López; Diéguez-Castrillón; Gueimonde-Canto, 2019). Dados da WEF de 2019 evidenciados por

Fonseca e Cara (2021) quanto à priorização do setor turístico como política de desenvolvimento nacional posicionam o Brasil em 106º, por não apresentar bons resultados nos indicadores. No ano de 2023, apesar da melhora no *ranking* geral, o Brasil (79º) continua com resultados ruins nos indicadores desse pilar (WEF, 2024).

A contribuição de 9,1% do setor de Viagens e Turismo para o Produto Interno Bruto (PIB) mundial em 2023, segundo o World Travel & Tourism Council (WTTC) (2024), não deixa dúvidas que na atualidade a atividade turística possui relevância econômica. Todavia, segundo Frattucci (2014), esses números deixam de contemplar algumas dimensões impactadas pelo turismo (social, cultural, ambiental ou política) em detrimento da dimensão econômica do fenômeno. Nos países, apesar da limitação gerada pelo próprio *marketing*, ou por aspectos legais e políticos, notoriamente a importância econômica reforça a competitividade em âmbito internacional.

A análise da competitividade e das políticas de turismo são fundamentais para compreender decisões e incentivos a atividades, atratividades, instalação de equipamentos e produção dos lugares turísticos. Concordamos com a ideia de que os arranjos espaciais para a prática turística, ainda que com repercussões variáveis no espaço e tempo social¹⁷, são produzidos, administrados e naturalizados pelo poder político para alcançar determinados objetivos (Jessop, 2009). Nesse sentido, a constante ação do Estado como planejador e executor das políticas públicas (com programas, normatizações/regulamentações, financiamentos e incentivos fiscais) respondem às demandas de reprodução do capital, promovendo este ajuste do espaço (Buscioli, 2021; Jessop, 2008).

Cabe salientar que o ajuste espacial se refere ao uso do território pela atividade turística, e que esta também concorre com os demais usos. O cerne da intervenção estatal está na necessidade do turismo por estrutura própria, como apontado por Lobo e Moretti (2008, p. 44), aspecto fundamental para sua efetuação: “O turismo está entre os recentes fenômenos de mercado que se consolidaram enquanto atividade de grande importância econômica, promovendo a transformação dos territórios onde se desenvolve por requerer estruturas próprias para sua existência”.

Coincidimos com os autores quanto à apresentação do turismo como fenômeno, dada a complexidade da produção socioespacial dos lugares turísticos, decorrente de uma modernidade que não é estática, e sim carregada de signos, o que, consoante Frattucci (2014), inclui “maiores controles do tempo de trabalho, movimentos trabalhistas, direito a férias

¹⁷ O espaço social é um fato histórico, e “o turismo, cada vez mais participa da constante produção da história e do próprio espaço” (Steinberger, 2009, p. 44).

remuneradas, viagens coletivas organizadas com fins lucrativos, compressão tempo-espaço a partir do desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação etc.”.

As mudanças provocadas pelo turismo nas configurações territoriais e no uso territorial não devem ser encaradas como rupturas, e sim como continuidades e descontinuidades do tempo/espaço, pois necessitam de objetos (hospedagem e infraestrutura de lazer), ações dos diversos grupos de agentes sociais (empresários, poder público, trabalhadores diretos e indiretos, população residente nos destinos turísticos, entre outros) e deslocamentos/paradas do sujeito, sendo este último, segundo Cruz (2003), elemento fundamental para definição dessa prática social. As diversidades dessa prática social ocasionadas pelas paisagens e atratividades turísticas, assim como pela nova configuração e uso territorial, podem ser (e serão) captadas pela indústria do turismo.

Enquanto atividade econômica e produtiva, Steinberger (2009, p. 45) reforça que o “turismo não se instala no território, mas na materialidade de uma dada configuração territorial”. Por sua vez, essa interferência provoca mudanças nos comportamentos e valores locais. Para esta mesma autora, há, ainda, além das respostas às demandas sociais específicas, dentro da própria atividade turística uma pulverização do uso dos territórios na forma de classificação dos seus segmentos, a qual se resume a uma tática de mercado.

No entanto, no turismo, classificar é uma estratégia de *marketing* cuja justificativa é organizar a necessidade básica de lazer, conforme o perfil do turista. Possui caráter mercadológico, pois os tipos são definidos a partir de classificações cujos critérios não permitem ver o turismo por inteiro, tais como: situação geográfica, tipo de atividade, motivação da viagem, formas de prática, características socioeconômicas do público, distâncias percorridas e meio de transporte utilizado (Steinberger, 2009, p. 45).

Mais que a necessidade básica do lazer, devemos destacar que a estruturação e o *marketing* dos lugares turísticos, somado ao desejo dos turistas em viajar e consumir culturas e paisagens, transformam o lugar em mercadoria e o “fetichiza”. Bedim (2008) alerta para a possibilidade de massificação na exploração dos lugares turísticos e de alienação do uso do tempo de não trabalho. Acrescentamos a este escopo a alienação em relação ao próprio lugar turístico, preocupação esta que se entende à turistificação nas áreas protegidas e ao seu reconhecimento como tal.

Embora o turismo configure uma prática social vinculada a um contexto histórico, seu viés econômico e produtivo tem demonstrado um elevado potencial em dar resposta à política econômica neoliberal, na medida em que há demanda e comercialização dos lugares, patrimônios e mercadorias produzidas especificamente para serem vendidas aos turistas

(lembranças dos lugares e a própria culinária que criou pratos comercializados como “típicos”).

Nas palavras de Cruz (2007, p. 21), quanto à artificialidade de alguns lugares produzidos para atender justamente à imaginação dos turistas, “é notório reconhecer que as atividades do turismo têm uma inquestionável capacidade de transformar os lugares em função de seus interesses, não raras vezes escusos e estranhos aos locais dos quais se apropria”.

Assim como no Nordeste brasileiro ocorreu a adequação de territórios para uso turístico, as áreas protegidas têm sido conduzidas ao uso turístico. Apesar da gênese do lugar turístico estar vinculada a sua valorização e eleição pelo sujeito na sua prática social do turismo, o que se segue é o esforço de comercialização desses lugares. A competitividade gera (e é gerada pela) constante e insistente publicidade aplicada ao turismo na divulgação de empreendimentos, lugares e até mesmo países.

Para Gorz (2005), a indústria publicitária apela ao desejo e à imaginação de cada um, por serem pessoas privadas que, ao consumirem, tornam-se um “feliz privilegiado”, pois poderá oferecer a si mesmo um novo bem, nas palavras do autor, mais raro, melhor, distinto. Já Ulate (2006, p. 38, tradução nossa) afirma: “A publicidade turística depende das mais-valias geradas no sector, mas a publicidade enquanto tal não estaria a conferir qualquer valor adicional real ao produto turístico”¹⁸.

Há pelo menos duas décadas vemos o *marketing*, a demanda e a comercialização de lugares turísticos vinculados ao turismo na natureza aumentar. A busca pelo exótico ainda conforma uma das principais motivações dos deslocamentos dos turistas, o fora e afastado do cotidiano, segundo Cruz (2003). Assim como o uso do território é fator determinante para o turismo, para Steinberger (2009), “essa efetivação só existe a partir do turista como sujeito que empreende um deslocamento para um território determinado”.

Nesse sentido, analisar as mudanças culturais nas demandas por áreas naturais conservadas também implica compreender os investimentos e as relações dos produtores e consumidores do turismo de natureza. A valorização desses locais e a necessidade de se entender a dinâmica social associada ao fato turístico nos direciona à busca de entender o contexto do turismo no entorno do PNSBd, por ser anterior à abertura para uso público turístico no Parque.

¹⁸ No original: “La publicidad turística depende de la plusvalía que se genera en el sector, pero la publicidad como tal no le estaría dando ningún valor real adicional al producto turístico”.

2.2 O turismo nos Parques Nacionais brasileiros

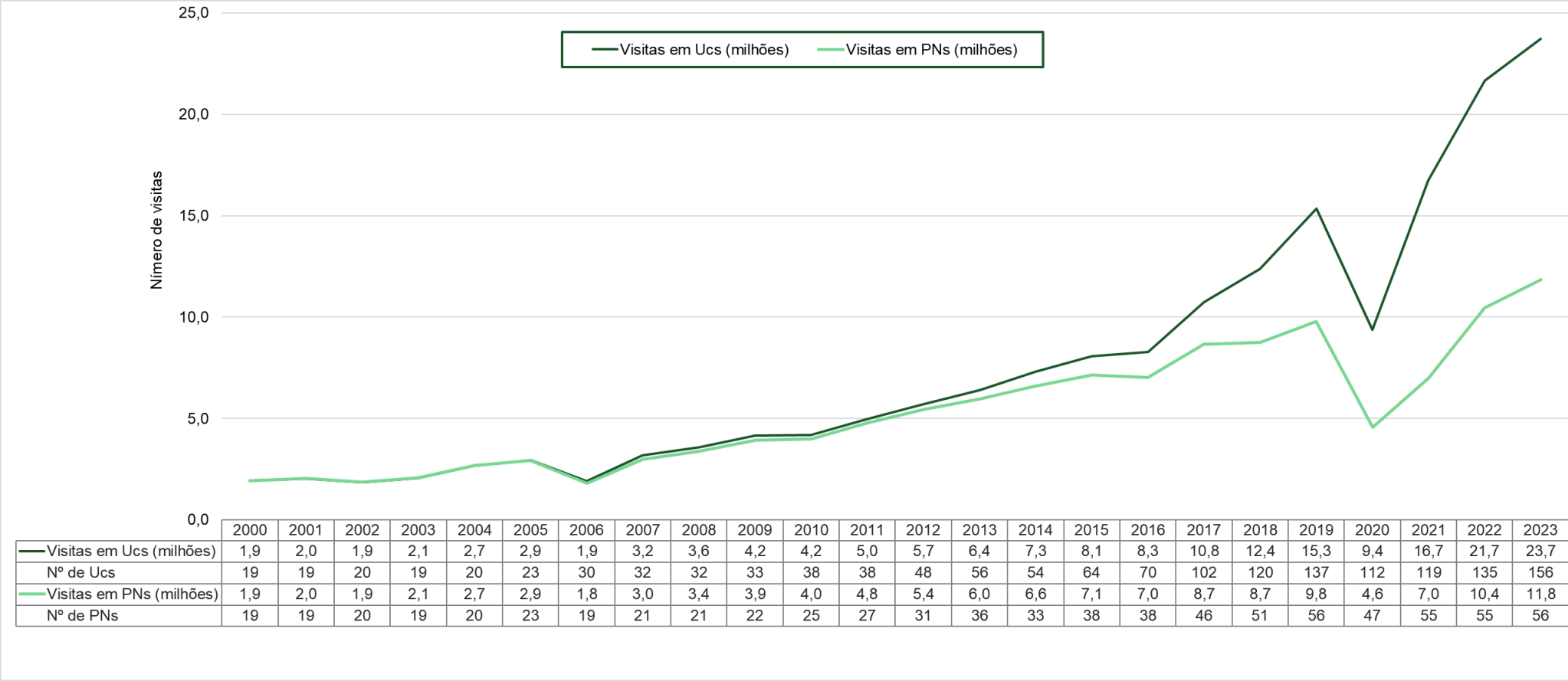
Em relação ao fluxo de visitantes em UCs referente aos 23 anos desde a criação do SNUC, e considerando apenas as geridas pelo ICMBio, foi possível constatar, além do aumento de UCs monitoradas e abertas para visitação, o aumento no número de visitas entre 2000 e 2023: 1.127%. A análise histórica realizada por Breves (2020) em 2019 expôs o progressivo aumento no número de visitas e, tomando como marco inicial a criação do ICMBio, destacou o crescimento no número de UCs monitoradas (652%) e de visitas (482%).

Em uma variação decenal no número de UCs monitoradas, verificamos que no início do século havia concentração de visitas e monitoramento nos PNs. Conforme Breves (2020), em 2000 eram monitoradas as visitas de apenas 20 PNs — segundo ICMBio (2024a) eram 19 — e em 2010 havia ampliado esse monitoramento para 25 PNs, 11 Florestas Nacionais (FLONAs) e duas Reservas Biológicas. No ano de 2020, o Pannel de Visitações em UCs do ICMBio demonstra o alargamento de visitas em diferentes categorias de UCs, em 9 das 12, menos: nas inexistentes Reservas de Fauna, somente prevista em lei; nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que somente apresentou uma média de 500 visitas nos anos de 2017 e 2018 em uma UC desta categoria; e nas RPPNs que não tem sua visitação monitorada pelo ICMBio.

Ainda sobre o monitoramento das visitas, como pode ser observado na Figura 3, em 2023 eram monitoradas 156 UCs (das 336 federais consideradas), com destaque para os PNs, 56 dos 75 existentes. Entre os anos de 2016 e 2019, Breves (2020) frisa o aumento das visitas, voltadas à educação, em Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, segundo permite a Lei do SNUC, passando de 2 e 3 monitoradas para 12 e 16, respectivamente.

Na Figura 3 ainda é visível o aumento no número de monitoramentos em diferentes categorias de UCs, para além dos PNs, à medida que as linhas da série histórica de comparação entre as visitas em UCs, de forma geral, e em PNs, de forma específica, se distanciam.

Figura 3 – Série histórica referente à visitação total em UCs e PNs monitorados (2000–2023)



Fonte: Elaboração própria com base em ICMBio (2024a).

O aumento das visitas nas UCs somente foi interrompido em 2020 devido à pandemia de covid-19. Contudo, a retomada do turismo foi rápida e com acréscimos nos números de visitas nos anos de 2022 (21.654.900) e 2023 (23.714.592), direcionados a 156 UCs monitoradas. A variedade de categorias abertas e monitoradas é um dos fatores que também facilitaram o acesso às UCs e o aumento das visitas, o que se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Visitas no ano de 2023 por categorias monitoradas

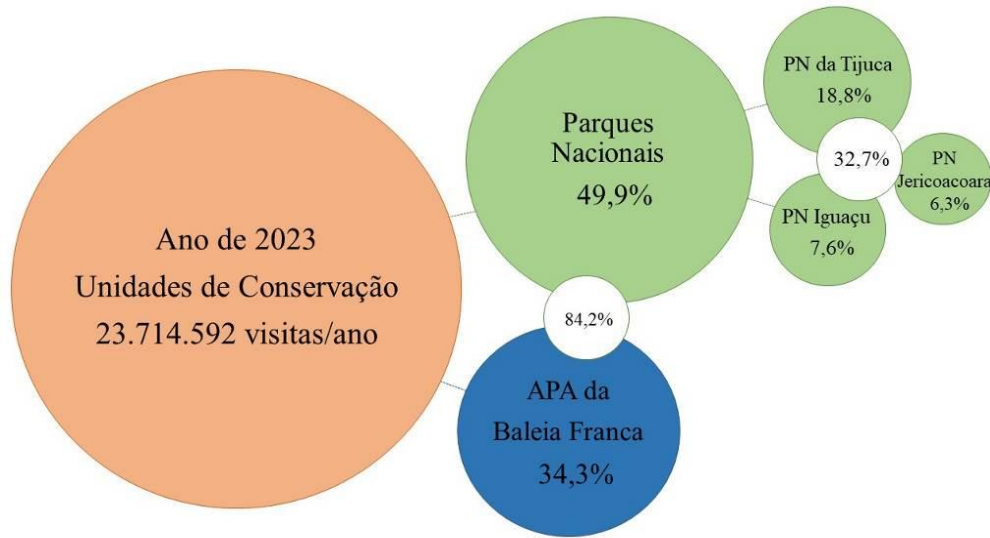
Unidades de Conservação	Monitoradas	Visitas	%
Parque Nacional	56	11.835.760	49,91%
Área de Proteção Ambiental	10	9.795.604	41,31%
Reserva Extrativista	17	1.183.378	4,99%
Monumento Natural	3	515.212	2,17%
Floresta Nacional	35	323.828	1,37%
Reserva Biológica	17	28.536	0,12%
Refúgio de Vida Silvestre	3	19.434	0,08%
Área de Relevante Interesse Ecológico	4	10.466	0,04%
Estação Ecológica	11	2.374	0,01%
Total	156	23.714.592	100%

Fonte: Adaptada de ICMBio (2024a).

Os PNs (49,9%) continuam sendo a categoria mais visitada, seguida das APAs (41,3%). A quantidade de PNs (56) monitorados é maior do que as demais categorias, ainda que haja uma quantidade significativa de FLONAs monitoradas (35), cujo número de visitas representa, aproximadamente, 1,4% do total.

Os dados do ICMBio (2024a) demonstram que, apesar de parecer que as APAs se tornaram relevantes para visitação enquanto categoria, o fato é que a APA da Baleia Franca recebeu, em 2023, 8.126.178 visitas, representando 34,3% do total de visitas em UCs e 82,9% das visitas em APAs, conforme explicitado na Figura 4 e na Tabela 1. A APA da Baleia Franca supera todos os anos, desde 2020, o número de visitas do PN da Tijuca (4.464.257), com quase o dobro de visitas em relação a este.

Figura 4 – Porcentagens de visitas nas duas principais categorias de UCs que recebem visitantes

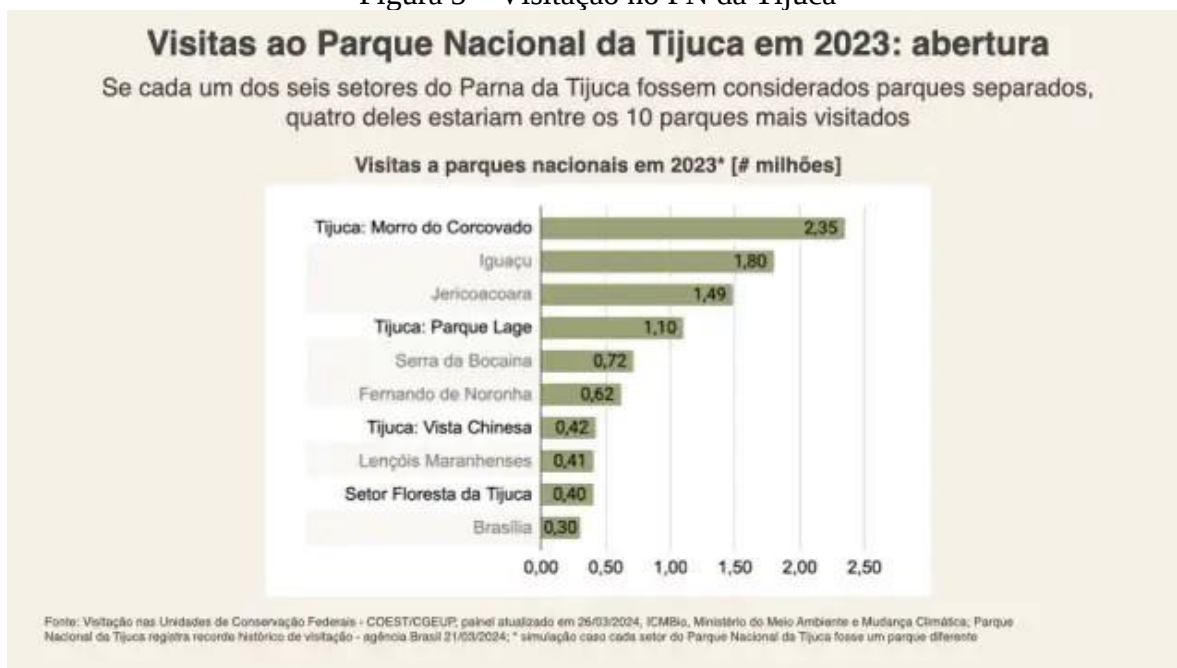


Fonte: Elaboração própria com base em ICMBio (2024a).

Como pode ser observado na Figura 4, há uma concentração de visitas nos três principais PNs brasileiros: Tijuca (4.464.257), Iguaçu (1.800.225) e Jericoacoara (1.487.283) — os únicos PNs com mais de 1 milhão de visitas ao ano, desde 2018. Os três Parques juntos representam 32,7% do total das visitas às UCs e 65,5% das visitas aos PNs. Esses PNs receberam, em 2013, 4.518.848 visitas (ICMBio, 2024a), cerca de 76% das visitas a PNs. Apesar do número de visitas ter aumentado desde então, o percentual em relação à visita aos PNs e às UCs, de forma geral, diminuiu.

O PN da Tijuca, em particular, além de receber o maior número de visitas dentre os PNs, também possui setores internos que são mais visitados que boa parte dos PNs brasileiros. Nesse sentido, na Figura 5 foi realizada uma comparação entre as visitas dos setores internos do PN da Tijuca e os 10 PNs mais visitados.

Figura 5 – Visitação no PN da Tijuca



Fonte: Hyde e Alves (2024).

O setor do Morro do Corcovado (2,3 milhões de visitas), onde está localizado o Cristo Redentor, um dos maiores atrativos do Brasil, teve uma visitação superior à dos PN do Iguaçu e de Jericoacoara, em 2023. Outro setor do PN da Tijuca que possui uma visitação de mais de 1 milhão de visitas é o Parque Lage, seguido da Vista Chinesa e da Floresta da Tijuca, ambos receberam mais de 400 mil visitas.

Entre as 10 UCs mais visitadas segundo ICMBio (2024a), quatro delas não correspondem a PNs, cuja visitação (19.499.986 pessoas) corresponde a 82,2% do total. Na lista apresentada por esta mesma fonte, dentre as UCs mais visitadas, em ordem decrescente, estão: APA da Baleia Franca, PN da Tijuca, PN do Iguaçu, PN de Jericoacoara, Reserva Extrativista Marinha Arraial do Cabo, APA de Fernando de Noronha, MONA do Rio São Francisco e PN dos Lençóis Maranhenses.

Se analisarmos somente a categoria dos PNs, estaremos percorrendo sobre 11.835.760 visitas e 49,9% do total das visitas às UCs referentes ao ano de 2023. Após a verificação dos dados disponibilizados pelo ICMBio (2024a), constatamos que os 10 PNs mais visitados correspondem a 43,7% do total de visitas às UCs e 10.376.373 visitas. Esses 10 PNs também representam 87,7% do total das visitas considerando apenas a própria categoria. Faz-se necessário, neste caso, destaque para os dois PNs mais visitados (Tijuca e Iguaçu), os quais são monitorados desde o ano de criação da Lei do SNUC.

Figura 6 – Número de visitas dos 10 PNs brasileiros mais visitados em 2023

Unidade de Conservação	Total de visitas
Parque Nacional da Tijuca	4.464.257
Parque Nacional do Iguaçu	1.800.225
Parque Nacional de Jericoacoara	1.487.283
Parque Nacional da Serra da Bocaina	715.537
Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	618.238
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	408.235
Parque Nacional de Brasília	300.603
Parque Nacional de Ubajara	210.898
Parque Nacional da Serra dos Órgãos	208.974
Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal	162.123
Total	10.376.373

Fonte: Adaptada de ICMBio (2024a).

A análise da distribuição dos PNs brasileiros mais visitados nos permite concluir a concentração das visitas nos estados litorâneos, sobretudo os estados das regiões Nordeste e Sudeste. Os PNs da Tijuca e da Serra dos Órgãos estão localizados no Rio de Janeiro; os de Jericoacoara e Ubajara, no Ceará; o do Iguaçu, no Paraná; o da Serra da Bocaina, entre São Paulo e Rio de Janeiro; o que compreende a Ilha de Fernando de Noronha pertence a Pernambuco; o dos Lençóis Maranhenses, no Maranhão; o do Monte Pascoal, na Bahia; e o de Brasília, no Distrito Federal.

Quando pensamos nas paisagens desses PNs e na sua localização, podemos destacar o estudo de Breves (2020), que demonstra que os biomas Mata Atlântica e Caatinga são os mais visitados historicamente. O fator localização é apontado por Viveiros de Castro *et al.* (2015) como gerador de uma correlação negativa em relação às visitas, quando os Parques estão mais isolados, afastados geograficamente.

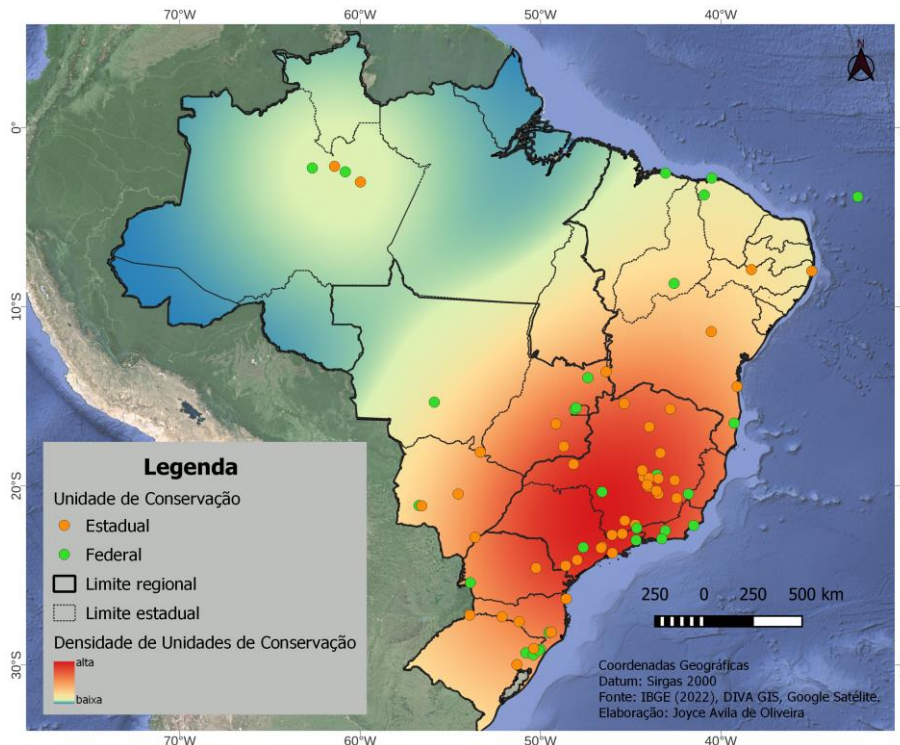
Apesar das paisagens e o histórico de ocupação influenciarem na quantidade de visitação, ao correlacionar fatores externos e internos, Viveiros de Castro *et al.* (2015) concluem que as atrações regionais e a densidade populacional estão entre as variáveis principais da atratividade turística. A preferência e procura no Brasil pelo turismo de sol e praia e a diversidade e as grandes extensões do acesso a áreas litorâneas são determinantes na visitação turística de UCs e auxiliaram na captação de novas áreas protegidas próximas ao litoral (Brasil, 2023a). Ainda que a visitação turística esteja acrescentando valores econômicos aos PNs, em particular, e às UCs, de forma ampla, ainda há uma resistência na criação dos PNs, pois a governança das áreas criadas poderá ser alterada e o objetivo central de conservação deve sempre ser perseguido. O Mapa do Turismo Brasileiro (Brasil, 2023b) considera uma estagnação a priorização de PNs e FLONAs para a visitação turística.

Para Viveiros de Castro *et al.* (2015), o maior apelo aos destinos turísticos que visam a atrações naturais está também interligado à reputação, dessa forma, as redes sociais, a geração de conteúdo pelos usuários e a mídia em geral tem sua parcela de contribuição.

Se considerarmos o número de visitas dos anos 2000 (1.932.085), e a concentração destas em PNs, podemos concluir que o número de visitas se tornou muitas vezes maior e seguiu um crescimento constante, além do aumento na diversidade de categorias visitadas e monitoradas. Ademais, Breves (2020) afirma que, a partir de 2010, ocorreu nos protocolos de contagem um aprimoramento, com consequências para os valores anuais. Devemos mencionar que em 2017 esse protocolo foi alterado.

O modelo de concessões tornou-se recorrente, enquanto modalidade (instrumento) para o desenvolvimento de atividades turísticas em UCs estaduais e municipais. Entretanto, não corresponde à modalidade de parcerias mais utilizada e tem sua extensão expressiva em áreas litorâneas e locais com números elevados de visitação, como pode ser observado na Figura 7.

Figura 7 – Mapa de localização e distribuição da CSAV das UCs federais e estaduais no território brasileiro em novembro de 2023



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Mapeamento das Parcerias em Áreas Protegidas (MAPAP)¹⁹ (OPAP, 2023b).

¹⁹ O MAPAP corresponde a uma plataforma colaborativa de levantamento e difusão de dados de parcerias em áreas protegidas brasileiras.

A concentração de CSAV ocorre na região Sudeste, com alguns casos nos demais estados e quase nenhum em alguns estados do Nordeste e do Norte do país. Se considerarmos os diferentes tipos de parcerias, como autorização, permissão, concessão e acordo de cooperação, incluindo a esfera estadual, obteremos, mediante análise do estudo de Rodrigues e Botelho (2023, p. 14), a seguinte distribuição de parcerias em UCs por região: “localizadas principalmente na região Sudeste (42,86%), seguidas pela região Nordeste (21,69%), Sul (19,58%), Centro-Oeste (10,58%) e, em menor concentração, na região Norte (5,29%)” — dados estes referentes ao ano de 2023.

Outrossim ao turismo tradicional, a CSAV procura as melhores oportunidades de negócios, e neste cenário estão os PNs e as UCs com maior número de visitas e de preferência em municípios e estados com maior consolidação do turismo. Logo, o patrimônio natural reduzido à mercadoria e ao mundo do turismo passará pelos mesmos problemas de fragmentação espacial devido às desigualdades regionais.

3 CAPÍTULO III: A atividade e a visitação turística na região Bonito/Serra da Bodoquena e no PNSBd

3.1 A produção do patrimônio natural e do turismo no entorno do Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Nesta seção trataremos da formação socioespacial do lugar turístico do entorno do PNSBd, bem como o caracterizaremos a partir da identificação e descrição de atributos histórico-culturais, político-institucionais, da configuração da gestão do turismo e dos seus aspectos socioeconômicos.

Os aspectos histórico-culturais remontam a processos ideológicos de construção identitária da região, enquanto espaço de disputa e em constante transformação. A produção do patrimônio natural desta região localizada a sudoeste do MS passou por diversas mudanças, configurando território de disputas indígenas Guaranis e Mbaya-Guaicuru, além de conflitos luso-hispânicos, ratificando a sua posição como região de faixa de fronteira.

Os projetos políticos nacionais e regionais estão vinculados à construção não só identitária, mas também de ocupação efetiva de territórios para as mais diversas finalidades, ou para demarcação de propriedade colonial de terras de um ou outro país. Para além do passado colonial ibérico, as terras hoje ocupadas pelos municípios do entorno do PNSBd, segundo Costa (2010), praticamente toda a porção ocidental do atual estado de MS, eram habitada por indígenas Guarani e posteriormente Guaicuru.

Havia para a região um projeto assuncenho-castelhano, sobretudo após a fundação em 1579 do núcleo de Santiago de Xerez (Gressler; Swensson, 1988) no período dos conquistadores, quando se chegou ao Rio Miranda (Mbotetey para os espanhóis e Mondego para os portugueses), após percorrer o Rio Paraguai. Porém, esta instalação nos limites do Pantanal era constituída de uma vila precária na província de Itatim (Gadelha, 1980), onde os espanhóis estiveram instalados durante dois séculos, e cuja região se estendia do Rio Taquari (norte) ao Rio Apa (sul) e do Rio Paraguai (oeste) e à Serra de Maracaju (leste), conforme mapa encontrado em Gadelha (1980, p. 243). A escravização por parte dos espanhóis e a catequização dos indígenas Guarani pelos jesuítas na Província Jesuítica de Itaim fazia parte do espaço social instituído nesse período, incluindo discordâncias entre os jesuítas e os colonos assuncenho-castelhanos quanto ao tratamento dispensado aos indígenas.

O projeto de domínio desse território pelos colonos espanhóis enfrentava o isolamento e os ataques de indígenas inimigos. E em 1632 foram realizadas investidas por parte dos

paulistas-portugueses, causando a destruição do núcleo de Santiago de Xerez. De acordo com Costa (2010), abriram-se “clareiras demográficas” a partir dos ataques dos espanhóis e portugueses que causaram um desequilíbrio de forças entre os grupos indígenas, fazendo com que os Guaicuru ocupassem a antiga Província do Itatim. Esta, antes da ocupação efetiva dos portugueses no século XIX, tornou-se território dos indígenas Guaicuru, caracterizados como temíveis (Gadelha, 1980).

Outra passagem histórica da região foi a fundação pelos portugueses do Forte-Presídio de Nossa Senhora do Carmo do Rio Mondego, às margens do Rio Miranda, em 1797, para evitar nova ocupação espanhola na região (Behr, 2001; Costa, 2010). A importância dessa ocupação se deve à consequente origem do município de Miranda (fronteira norte dos municípios de Bodoquena e Bonito) e à fundação das próprias cidades do entorno do Parque, visto que boa parte delas foram desmembradas de Miranda.

Desse momento até a ocorrência da Guerra Tríplice Aliança-Paraguai (1864–1870) temos o cultivo de roças de subsistência, a expansão da atividade pastoril (Costa, 2010) e territórios dominados pelos indígenas da região. Um dos episódios da Guerra na região foi o trajeto pelos municípios de Bela Vista, Jardim, Guia Lopes da Laguna e Nioaque, conhecido como “Retirada da Laguna”. Após a Guerra, nas palavras de Gressler e Swensson (1988), ocorreu um novo povoamento do Mato Grosso uno, seja pela fixação dos ex-comandantes, seja pela migração de pessoas de outros estados, principalmente gaúchos, em razão da companhia produtora de erva-mate Companhia Matte Larangeira, ocasionando formação e/ou reestruturação de novas propriedades. Além disso, por conta do apoio dos indígenas na Guerra, algumas terras foram prometidas a estes, ainda que a demarcação seja uma forma de reduzir e expropriar as terras que ocupavam e habitavam.

A instituição dos municípios do entorno do Parque aconteceu ao longo do século XX. No caso de Miranda, havia sido elevado à categoria de vila em 1857, antes mesmo da Guerra Tríplice Aliança-Paraguai. Em geral, os núcleos habitacionais que deram origem às sedes municipais eram provenientes de fazendas. Já quanto a Bonito, a história oficialmente registrada é de que teve origem nas terras da Fazenda Rincão de Bonito, em 1915 foi criado o Distrito de Paz de Bonito, desmembrado de Miranda, e somente em 1948 foi categorizado como município (Bonito, 2024).

A história do município de Jardim estaria registrada como vinculada à fazenda de criação de gado da família Lopes, por volta de 1846; mas o povoamento efetivo teria ocorrido em 1933, a partir da chegada do 6º Batalhão de Engenharia de Aquidauana, que se instalou na margem esquerda do Rio Miranda, e, posteriormente, em 1938 com o acampamento da

Comissão Construtora de Estradas de Rodagens, devido à demanda para a construção da rodovia que liga o município de Aquidauana a Porto Murtinho e Bela Vista (Behr, 2001; Jardim, 2024). Em 1946 foram vendidos lotes da Fazenda Jardim para os próprios servidores da Comissão, que, segundo Behr (2001), viviam em péssimas condições sanitárias de moradia. Naquele mesmo ano, Jardim passou a distrito de Bela Vista (1946), tornando-se oficialmente município em 1953.

Na margem direita do Rio Miranda, no mesmo ano que Jardim, foi instituído o município de Guia Lopes da Laguna, o qual não possui áreas do PNSBd, contudo corresponde a uma das rotas de chegada a Bonito pela rodovia MS-382, principal via de acesso aos destinos turísticos de Bonito, principalmente para quem vem da capital, Campo Grande. Consta que em 1848 se estabelecia na área que hoje corresponde ao município José Francisco Lopes, conhecido como guia das tropas brasileiras em direção ao Paraguai, no episódio da Retirada da Laguna. Em 1937, também em decorrência da construção da rodovia para Bela Vista e Porto Murtinho e em terras da Fazenda Jardim, montaram acampamento os trabalhadores da 1ª Companhia do Batalhão de Sapadores, que após a finalização da construção da primeira ponte que liga Guia Lopes da Laguna a Jardim, junto aos fazendeiros da região, resolveram se estabelecer e fundar um povoado. Em 1948, foi Distrito de Paz do município de Nioaque (Behr, 2001; Guia Lopes da Laguna, 2024).

O município de Porto Murtinho, localizado na porção leste do PNSBd e com uma grande fronteira com o Paraguai, tem uma estreita relação com a Companhia Matte Larangeira, como exposto por Behr (2001). Foi após a Guerra, em 1972, que Thomaz Larangeira descobre ervais nativos no então Mato Grosso, devido às demarcações de fronteira. A influência da Companhia causou um atraso no povoamento da região, pois, conforme Gressler e Swensson (1988), ela possuía o monopólio da exploração de erva-mate e influência política, econômica e social de toda a porção sul do atual estado do MS; inclusive o porto construído pelos irmãos Murtinho, donos do Banco Rio e Mato Grosso e sócios da Companhia, destinava-se à diminuição dos gastos com o transporte para o mercado consumidor. O município foi criado em 1911, e em 1924 foi exigida a taxa dos produtos extraídos em virtude das disparidades das receitas da Companhia e do estado. Em 1947, o governador do Mato Grosso uno retira a concessão dos ervais (Behr, 2001; Gressler; Swensson, 1988).

Nesse município está localizada a Reserva Indígena Kadiwéu, demarcada no início do século XX em reconhecimento à contribuição dos indígenas na luta junto aos portugueses na Guerra contra o Paraguai, mas que somente foi homologada em 1984. Na reserva vivem três

povos, os Kadiwéu da família linguística Guaikuru, os Kinikinau e os Terena, ambos da família linguística Aruak. Além da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), esses povos contam com suas próprias organizações: a Associação das Comunidades Indígenas da Reserva Kadiwéu (ACIRK) e a Associação de Mulheres Artistas Kadiwéu (AMAK).

O município de Bodoquena um dos mais recentes a se consolidar, surge a partir de uma colônia agrícola (assentamento) ainda nas terras do município de Miranda, em 1948. Conforme Behr (2001), os primeiros colonos eram sobretudo nordestinos que trabalhavam na construção de uma estrada entre a colônia e Miranda. Com o aumento da população, formou-se a conhecida Vila da Amizade, que passou a Distrito de Miranda em 1963, denominado Distrito do Campão. Em 1979, os colonos questionavam os valores de contribuição e de serviços prestados ao município de Miranda de tal forma que elegeram vereadores da região para iniciar o processo de emancipação, a qual ocorreu em 1980, atribuindo ao município o nome de Bodoquena (Bodoquena, 2024).

Como descrito, ocorrem diferentes momentos de domínio, ocupação e povoamento das terras no sudoeste do atual estado do MS. A migração de pessoas de diferentes estados vai ocorrer na década de 1930 para a região da grande Dourados, e na década de 1950 do século XX para essa região, intensificando-se devido aos incentivos do governo federal por meio dos baixos preços das terras, o que, para Gressler e Swensson (1988), incorpora a essas regiões novos elementos sociais e culturais, além da composição do contingente populacional.

Haja vista esse histórico de ocupação, as atividades econômicas ligadas à produção agropastoril, sobretudo o cultivo de pasto e a criação de gado, são as que mais se desenvolvem inicialmente. Em Bonito, assim como a pecuária, a extração de madeira fazia parte do cenário econômico que, após os anos 1980, passou a contar com a produção, principalmente de soja e atividades turísticas (Boggiani, 2001).

A mineração, outra atividade econômica presente na região, mesmo que em áreas reduzidas, afeta a composição da Serra da Bodoquena devido a sua característica cárstica e pela ocorrência de cavernas. A atividade se intensificou depois dos anos 1980, com mais intensidade no município de Bodoquena, consolidando-se na década de 1990, após a instalação da fábrica de cimento da empresa Camargo Corrêa. De acordo com Costa (2010) e Boggiani (2001), junto ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório, ocorreram manifestações de habitantes de Bonito contra a instalação dessa fábrica de cimento próxima ao Rio Perdido, por receio da possível ocorrência de prejuízos às características naturais formadoras de atrativos relacionados ao Rio Perdido e às cavernas.

Para que possamos compreender a estruturação do turismo no Planalto da Bodoquena, os antecedentes e a atual conjuntura político-institucional, inevitavelmente, apresentaremos um histórico focado no município de Bonito, visto que as primeiras descobertas de potencialidade, investimentos e consolidação da estrutura e gestão do próprio turismo na região irradia deste município. Os outros dois municípios que têm seus atrativos e turismo vinculados à comercialização turística em Bonito, por meio de um sistema de *voucher* único²⁰, são Bodoquena e Jardim.

Apesar da pecuária ter representado e ainda representar a atividade econômica predominante nos municípios do entorno do PNSBd, Behr (2001) aponta que devido à migração entre as décadas de 1950 e 1960 foi introduzida nas terras mais férteis, por paranaenses, a cultura do café, que posteriormente caiu em decadência. Nesse mesmo período, segundo Lomba (2004, p. 14), os primeiros pecuaristas dão início à criação sistemática de gado.

Após a separação do Mato Grosso em dois estados, em 1977, há um incremento nas lavouras de arroz, milho e soja em razão dos novos fluxos migratórios vindos dos estados da região Sul e de empresários paulistas (Behr, 2001). Lamoso e Lomba (2006, p. 131) discutem e destacam ainda a relação do arrendamento de terras com a produção nas terras de Bonito.

A agricultura ocorre a partir da expansão do cultivo da soja, principal produto primário da pauta de exportações estaduais. Três produtos merecem destaque na produção agropecuária de Bonito: o arroz, o milho e a soja, por ordem crescente de expressão da área plantada. O arroz é comumente introduzido quando ocorre o início da exploração do solo, logo após o desmatamento. O milho e a soja foram plantados, inicialmente, a partir de relações de arrendamento, quando o arrendatário paga ao proprietário da terra uma renda por sua utilização. Os pecuaristas, para minimizar os custos iniciais de exploração (gastos com o desmatamento e a formação das pastagens), arrendavam suas propriedades ou parte delas para que agricultores a devolvessem já com o pasto formado, após contratos que variavam de 3 a 5 anos. A prática do arrendamento de terras foi comum em Bonito.

Essa expansão nas lavouras e o aumento dos arrendamentos apresentados pelos autores são comprovados com dados do IBGE (2024b) para o período, os quais foram expostos mediante o número de arrendatários, que aumentou de 54 (1975) para 78 (1985) e depois diminuiu para 42 (1995). Ainda que a variação seja pequena e a condição de ocupação

²⁰ O *voucher* é um mecanismo fundamental para a organização do turismo na região; por meio dele ocorre o controle das visitas, inclusive em atrativos dos municípios vizinhos, integrando os atrativos, o sistema fiscal da prefeitura e as agências de turismo. Ribeiro (2017) destaca que, além de servir como ingresso de entrada, o mecanismo serve ao controle de carga dos atrativos, possibilitando a fiscalização dos bilhetes emitidos, pelo poder público. “Os talões de *vouchers* são distribuídos pela central responsável pelo Imposto sobre serviços de qualquer natureza — ISSQN — do município aos agenciadores, de forma controlada e numerada, permitindo assim o recolhimento garantido de impostos” (Lobo; Moretti, 2009, p. 7).

seja em sua maioria de proprietários, aumentou o número de estabelecimentos de 459 em 1975 para 658 em 1995. Cabe destacar que a safra de 1984 teve o produto soja com as maiores áreas plantadas, o que, segundo os autores, tem relação com os preços de comercialização e a valorização no mercado internacional.

A expansão da lavoura foi tamanha que Boggiani (2001) constata que o desmatamento descontrolado e acelerado chegou a atingir a cabeceira dos Rios Formoso e Formosinho, importantes rios do município; ocupando inclusive a margem de córregos. Depois desse episódio de pressão da agricultura no ambiente e na economia de Bonito, Ribeiro (2017) aponta um declínio das lavouras entre os anos de 1990 e 2022.

A maior parte da população de Bonito, por sua vez, passa a ser urbana ao longo da década de 1980, considerando os dados do IBGE de 1991, que expõem que, em 1991, a população urbana era o dobro da população rural, totalizando 15.253 habitantes; em 1950 eram 4.360 habitantes (Vargas, 2001); e no Censo Demográfico de 2022 foi registrada uma população de 23.659 pessoas (IBGE, 2022). É fato que a revolução verde tenha sua contribuição para as mudanças de proporção entre o número de pessoas residentes no meio rural e urbano, contudo, um olhar diferente para os recursos hídricos e de geomorfologia do município atraíram uma diversidade de estudos e deram início à estruturação do turismo.

Os estudos sobre cavernas e o póstumo tombamento da Gruta do Lago Azul são tidos como um dos marcos para a mudança de olhar e para que os moradores percebessem que os recursos hídricos que faziam parte do lazer dos moradores locais tinham um potencial turístico (Behr, 2001), despertado sobretudo pelo Projeto Grutas de Bonito. Costa (2010) trabalha com a hipótese de que o turismo foi apresentado e estruturado como uma saída para a crise agropecuária, de tal forma que se cria a racionalidade que considera Bonito como “cidade das águas”.

Um estudo mais aprofundado sobre a valorização e a valoração do recurso água como fundamental para a economia do turismo em Bonito foi realizado por Luz (2022), a qual assevera que este recurso, considerado “bem comum” e uma das principais mercadorias, torna o município dependente dele, visto que a maior parte dos atrativos utiliza a água como atratividade. Os investimentos e a institucionalização da atividade turística que surgem a partir disso geraram grandes mudanças na região turística. Utilizando uma série de fontes históricas, Costa (2010, p. 23) ratifica a transformação de racionalidade e desse recurso em mercadoria:

Estas mudanças promoveram a recriação de identidades locais a partir do referencial do turismo, além da manutenção e releitura de símbolos tradicionais da sociedade

local e a construção de novos símbolos, pautados na natureza, locais de visitação turística, transformados em mercadoria.

Ao longo da recriação dessa identidade, diversos acontecimentos, como o início de uma visitação não profissional, novas políticas de ecoturismo, manejos e cobranças de taxas de visitação em fazendas, impulsionam o poder público a efetuar em 1986 a criação do Conselho do Meio Ambiente Municipal, e em 1988, a desapropriação de áreas para a criação do Balneário Municipal. A prefeitura edita seu primeiro folheto destacando a vocação turística de Bonito no ano de 1983, seguindo-se uma exploração de passeios e turnês em fazendas utilizando água como atração, além do surgimento de preocupações por parte do poder público com os recursos naturais (Behr, 2001). De acordo com Behr (2001), em 1988 e 1989 surgem o primeiro hotel (Bonanza) e a primeira agência de turismo (Hapacany). Pela literatura consultada, em 1997 existiam 19 agências de turismo, algumas instaladas pelos próprios guias de turismo demandando mais cursos de formação (Boggiani, 2001), e em 2001 existiam 32 agências de turismo, a maioria em Bonito, mas algumas em Bodoquena e Jardim (Behr, 2001).

A década de 1990 é considerada por diversos autores (Behr, 2001; Boggiani, 2001; Costa, 2010; Ribeiro, 2017; Vargas, 2001) o divisor de águas do turismo amador e profissional, assim como ocorre a consolidação de Bonito como destino turístico nacional e internacional. Para não alongar as referências sobre cada acontecimento, por não ser tema central nesta pesquisa, destacamos a cronologia dos fatos e eventos que contribuíram para as transformações do município e região e para o reforço da sua identidade como polo turístico: a questão ambiental posta em evidência pela ECO-92 no Brasil (1992); a pesquisa espeleológica e a exploração subaquática das cavernas da região durante a Expedição franco-brasileira (1992); o início das obras de pavimentação asfáltica do acesso a Bonito (1992); a divulgação midiática das belezas cênicas de Bonito no programa Globo Repórter (1993); a capacitação de guias de turismo no primeiro curso do Brasil para guias de turismo de natureza (1993); a criação da primeira organização não governamental (ONG) voltada à preservação ambiental e a Associação de Guias de Turismo (1994); a normatização e criação do Conselho Municipal de Turismo, do *voucher* único (tornou-se digital em 2010), a finalização do segundo curso de guias e a obrigatoriedade do acompanhamento desses profissionais aos atrativos (1995); a criação da Associação Bonitense de Agências de Ecoturismo, da Associação dos Proprietários de Atrativos Turísticos de Bonito e Região (1996) e da Associação Bonitense de Hotelaria (1997); a realização do terceiro curso de guias; a identificação de Bonito como polo ecoturístico pela EMBRATUR (1999); e a realização de

um quarto curso de guias e a criação da sede da Fundação Neotrópica do Brasil em Bonito (2000).

O interesse econômico pela atividade, assim como o número de turistas, foi crescendo de forma acelerada. Em 1994, eram explorados 24 atrativos em Bonito (Boggiani, 2001), e no ano de 2000, segundo Behr (2001), a Serra da Bodoquena recebeu 60.000 turistas. Podemos acrescentar ainda informações do comércio varejista, que, conforme Lamoso e Lomba (2006), apresentou um aumento quantitativo na ordem de 73,7% no número de estabelecimentos comerciais em duas décadas (baseado em dados do Censo Comercial e Industrial do IBGE, 86 estabelecimentos em 1980 e 328 em 2002); bem como qualitativo, com as camisetas com inscrições com referências de Bonito, além da quantidade de lojas de venda de recordações e artesanatos, a maioria visíveis na principal rua comercial do município, totalizando à época 23 lojas que realizavam esse tipo de comércio.

Investigamos nesta etapa a recriação de identidades locais a partir do referencial do turismo e da promoção, manutenção e releitura de símbolos tradicionais da sociedade local, assim como a construção de novos símbolos pautados na natureza, com lugares de constante visitação turística e importante elemento produtor da mais recente representação do lugar, a Cidade das Águas, transformada em mercadoria, identidade cultural da cidade. Ainda hoje há muitos estabelecimentos que comercializam lembranças e artesanato regional, geralmente fazem referência à fauna da região, alguns a locais na natureza, bebidas, produções de utensílios e culinária locais e artesanatos regionais indígenas.

No caso da arte Kadiwéu, Costa (2010) sugere mudanças no modo de comercialização local, o qual ocorre entre moradores de Bonito e mulheres nativas, alertando ainda que o trabalho é pouco valorizado. Esse povo indígena possui duas associações representativas: a ACIRK e, no tocante à arte, a AMAK. Costa (2010) expõe a importância da ACIRK para orientar os parentes da comunidade na valorização do seu patrimônio material e na busca por formas mais justas de comercialização:

Até bem pouco tempo, as peças de cerâmica eram trocadas por pequenas quantias de alimentos ou peças de roupas usadas, mas este fenômeno vem sendo superado graças trabalho da Associação das Comunidades Indígenas da Reserva Kadiwéu. Esta orienta o grupo no sentido de rever os modos de comercialização local, incentivando um comércio mais justo e digno (Costa, 2010, p. 71).

A apropriação, valorização e comercialização não se restringe ao patrimônio material e imaterial dos povos indígenas; pelo apresentado, consideramos que o patrimônio natural do entorno do PNSBd também é (re)produzido para essa finalidade. A atividade turística, ao

reproduzir as relações globalizadas, se apropria da natureza, além de produzir novas formas de uso, o que gera nos ambientes com atratividades uma relação entre padronização e artificialização (Ribeiro, 2017). Outra consequência da valorização e intensificação das atividades turísticas e, neste caso, do consumo nos espaços corresponde ao aumento do custo de vida dos residentes devido à elevação dos valores de aluguéis e terrenos (Lamoso; Lomba, 2006).

Nesse sentido, o turismo moderno e o crescimento da atividade turística iniciados com a Revolução Industrial do século XIX, mas estabelecidos como fenômeno após a Segunda Guerra Mundial, possuem bases que os caracterizam como atividade econômica complexa (Moretti, 2001). A sua racionalização, assevera Moretti (2001) baseado na expansão do espaço racional de Milton Santos, viabiliza os lugares para ações lucrativas programadas. Ou seja, “Nesse processo, o que não pode ser contado, o que não pode ser valorizado mercantilmente e o que não está incluído nas ‘necessidades’ do homem urbano são excluídos” (Moretti, 2001, p. 50).

A viabilização e racionalização de um lugar turístico passa por diversos momentos, fatores e pela ação de agentes, incluindo a importância do período histórico. Nas palavras de Moretti (2001), a partir da década de 1970, portanto um fenômeno recente, os lugares passam a ser racionalizados via atividade turística.

Como exposto, ocorreram alguns fatos e acontecimentos que ocasionaram a produção do lugar turístico da região turística Bonito/Serra da Bodoquena. Dado o precedente da pesquisa de Moretti (2001) sobre o turismo de pesca artesanal no Pantanal, apresentaremos alguns destes fatos e acontecimentos:

- declínio da produção e rentabilidade da produção agropecuária em alguns momentos, gerando uma busca por novas atividades econômicas;
- construção de infraestrutura para desenvolvimento da atividade turística: tanto dentro das fazendas, com a construção de deques, pontes e disponibilização de materiais necessários à prática do turismo; como pelo comércio local: hotéis e pousadas, lojas e comércios, e agências de turismo; atuação do poder público na construção de estradas pavimentadas de acesso ao município e aos atrativos;
- destaques na mídia a respeito das belezas cênicas e reforçando o turismo de natureza como principal mercadoria, desde a exposição do lugar em rede nacional, a uso de panfletos e materiais de divulgação produzidos no município, além da participação do poder público vinculado ao turismo em grandes eventos nacionais e internacionais;

- divulgação, qualificação e venda por agências e guias turísticos conectados às redes de comunicação;
- aumento e melhoria dos transportes terrestres, sobretudo no deslocamento de vans de Campo Grande para Bonito, e construção do aeroporto;
- incentivo ao turismo com políticas públicas promovidas por diferentes níveis do Estado e algumas vezes associadas a instituições internacionais;
- Bogianni (2001) pondera que a implementação e o crescimento do turismo em Bonito extrapolam o potencial das belezas naturais e ressalta a organização e o trabalho dos guias e a constante interação destes com a comunidade científica, tornando-se necessária a formação contínua e a capacitação de profissionais.

Toda essa infraestrutura está relacionada a investimentos de diferentes agentes (principalmente Estado, diferentes segmentos do capital, organizações multilaterais, trabalhadores e empresas locais). Ao analisar a Polícia Nacional de Turismo, Buscioli (2021, p. 22) demonstra que a “tecnoesfera é concentrada nos pontos selecionados a receber os objetos e sistemas de objetos/ações para produzir a modernização nesses espaços”. Para o desenvolvimento das condições materiais do que este autor chama de “arquitetura” do turismo, inicialmente ocorreu a articulação entre organizações multinacionais, Estado e capital voltado ao investimento no turismo (Buscioli, 2021).

Figura 8 – Organização e estruturação da prática turística



Fonte: Buscioli (2021, p. 23).

Como pode ser observado na figura, a complexidade da estrutura não repousa apenas na quantidade de atores políticos que compõem a totalidade. De modo equivalente, existe um conjunto de relações estabelecidas entre esses atores, inclusive nas suas particularidades e singularidades. Em se tratando da organização turística de Bonito e levando em conta o que foi apresentado, devemos pensar no papel de cada um dos agentes que fazem parte dessa composição. Em menos de uma década, a atividade turística profissionalizou-se e os papéis dos agentes estavam bem definidos, e as experiências de outros lugares foram incorporadas durante o processo de profissionalização (Lamoso; Lomba, 2006).

Sobre os turistas — usados no plural devido à diversidade de perfis de interesse, outrossim pelos perfis de gastos e distâncias percorridas do destino turístico — Lamoso e Lomba (2006), ao fazer uma diferenciação dos turistas de Bonito conforme as distâncias percorridas, destacam que, em geral, os turistas estrangeiros hospedam-se em estabelecimentos com padrão alto e localizados em áreas rurais, seguem um circuito (hotel–passeio–hotel) preestabelecido (pacotes) pelas agências; já os turistas nacionais que percorrem longas distâncias são mais predominantes nos períodos de alta temporada e também chegam por pacotes, ainda que tenham uma relação maior com a cidade ao circularem por bares, restaurantes e demais comércios; por fim, os turistas regionais contribuem mais para a renda dos pequenos estabelecimentos, usufruem menos de pacotes turísticos e circulam e concentram-se na rua de passeio.

Passando à oferta das atividades turísticas e aos agenciadores locais, as agências de turismo são responsáveis pelo agenciamento e reserva dos atrativos e por estabelecerem uma rede solidária e de indicações com restaurantes, hotéis e pousadas. Os proprietários dos atrativos (que são os proprietários das terras), além de fazer o investimento neles, têm uma relação de parceria com as agências e guias de turismo para o ingresso do turista no seu atrativo, visto que a maioria está localizada em áreas rurais e os guias de turismos são os agentes que assumem postos e oportunidades de trabalho por meio da atividade turística, acompanham os turistas aos locais de visita e correspondem a uma mão de obra especializada (Lamoso; Lomba, 2006). Além dos demais atores locais que se beneficiam do aumento e consolidação da atividade turística, os comerciantes, alguns permanentes, executavam essa função, bem como os novos estabelecimentos, que passam a se especializar em produtos associados ao turismo (Lamoso; Lomba, 2006).

O poder público, embora represente o ator regulador e regulamentador, oferece, segundo Lamoso e Lomba (2006), o suporte material e ocasionalmente operacional nos diferentes níveis de poder (local, estadual e nacional) para exploração da atividade turística.

Os incentivos são variados e perpassam a estruturação e organização do *trade* turístico, o apoio a eventos e *marketing* dos lugares turísticos nacionais e internacionais (como faz a EMBRATUR) e as políticas públicas direcionadas aos lugares eleitos, que os aproxima, muitas vezes, das instituições internacionais de financiamento.

3.2 Políticas públicas para desenvolvimento da região turística de Bonito/Serra da Bodoquena

Para analisarmos o planejamento do turismo no entorno do PNSBd, devemos pensar em como os projetos e políticas públicas são propostos, quais os seus objetivos e como serão assimilados e se materializarão. No caso do planejamento do turismo em escala local e regional, Cruz (2005, p. 40) conclui e destaca que “se dá sobre um espaço concreto, herdado, histórica e socialmente construído”.

Outro aspecto relevante é que, quando se percebeu que as belezas cênicas naturais tinham potencial para ecoturismo, e considerando a estrutura turística prévia, mais áreas foram destinadas ao uso turístico. Nesse sentido, a idealização e implementação das políticas públicas foram ao encontro do *trade* turístico. Buscioli (2021, p. 23) aponta que essa “arquitetura” se torna possível devido à “constituição de fundos e linhas de financiamento – nacional e internacional – assim como pelas mudanças e (des)regulamentações jurídicas tidas ideologicamente como ‘modernização’ de legislações”.

Enquanto construções culturais, as “regiões turísticas” podem ser incorporadas e descartadas facilmente a todo momento (Cruz, 2005). O que acontece em dados momentos é a racionalização dos espaços concretos e a materialização de posições ideológicas e políticas de tal forma que a história dos lugares vai sendo construída conforme a disposição de diversos elementos. No caso da produção espacial do Centro-Oeste, Moretti (2005) considera que a atividade turística passou a ser relevante apenas após os anos 1990.

O turismo, portanto, é idealizado como a atividade que irá recuperar economicamente uma região e proporcionar a sua inserção no mercado mundial dentro de uma perspectiva otimista de geração de emprego e renda. De maneira geral no Centro-Oeste brasileiro a atividade tem sido ideologicamente compreendida como promotora do desenvolvimento, com perspectivas locais próprias, entretanto, com as características fundadoras do mundo moderno (Moretti, 2005, p. 9846).

O planejamento regional, enquanto estrutura administrativa, conforme Buscioli (2021), faz parte da concepção do MS, e o turismo está na pauta e faz parte dos primeiros decretos que regulamentam o sistema executivo, por exemplo, a criação da Empresa de

Turismo de Mato Grosso do Sul em 1979. No caso de municípios com potencial ecoturístico como Bonito, as atuações encontram respaldo e incentivos a partir de 1994, com a Política Nacional de Ecoturismo.

O turismo no município de Bonito e sua posterior expansão para o entorno começou por iniciativa e direcionamento dos próprios munícipes, e na década de 1990, como apresentado, surgem os primeiros atos políticos de institucionalização. Ao longo de 10 anos, contados a partir das primeiras ações como a criação da Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer (1991), de cursos e associação de guias de turismo, a divulgação dos atrativos e uma pré-organização de Conselho; a institucionalização das políticas de turismo veio somar-se a essas iniciativas.

A identificação dos municípios e dos seus potenciais turísticos é realizada a partir de 1993 por meio do Programa Roteiro de Informações Turísticas, coordenado pela EMBRATUR. Contudo, as políticas de turismo voltadas à descentralização e sensibilização da gestão do turismo, como o Plano Nacional de Municipalização do Turismo e o Plano de Regionalização do Turismo, influenciou os arranjos institucionais, como a criação dos conselhos municipais de turismo (com representantes dos segmentos do setor turístico local) e a inclusão do turismo como atividade econômica relevante, passando a fazer parte das secretarias municipais e estaduais, geralmente, junto à indústria e comércio.

Seguindo uma orientação da Organização Mundial do Turismo foi feita a mudança do foco municipal para o regional, conforme apresentado no relatório executivo do Programa de Regionalização do Turismo (Buscioli, 2021). Desde então, a prioridade para um determinado recorte territorial do Ministério do Turismo (MTUR) ocorre em função dos Mapas do Turismo Brasileiro, atualizados constantemente. A concentração de investimentos em infraestrutura e a eleição de alguns municípios/regiões como polos de desenvolvimento turístico demonstram a atuação economicista do Estado. Para Lobo e Moretti (2009, p. 7), “essas políticas centram seu foco na inclusão social da população e na distribuição dos benefícios econômicos do turismo”.

Após a criação e proposição em 2003 do MTUR e do Plano Nacional de Turismo (2003–2007), surge o Plano de Regionalização do Turismo em 2004, com uma mudança do foco na configuração territorial municipal para regional. O Plano de Regionalização do Turismo propõe também o estabelecimento e fortalecimento de roteiros turísticos para o Brasil. No ano de 2007, na apresentação das metas do Plano Nacional do Turismo dos anos seguintes (2007–2010), inclui-se a estruturação de 65 destinos para o alcance do chamado “padrão de qualidade internacional”.

Para o Programa de Regionalização do Turismo, os destinos indutores de desenvolvimento turístico regional deverão ser aqueles que possuem infra-estrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, isto é, aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que estão inseridos (Brasil, 2008, p. 18).

Os *destinos indutores* do desenvolvimento turístico do país receberam uma concentração de investimentos e foram selecionados com base em dados do mapa de regionalização de 2006, com 200 regiões turísticas. Nesse mesmo ano foram apresentados no Salão do Turismo-Roteiros do Brasil 396 roteiros turísticos envolvendo todas as Unidades da Federação, contidos em 1.207 municípios de 149 regiões turísticas; destes, apenas 87 roteiros foram priorizados, contemplando 474 municípios em 116 regiões (Brasil, 2008).

Conforme o estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional (Brasil, 2008), MS teve três seletos municípios (Campo Grande, Corumbá e Bonito) entre 740 municípios de 59 regiões turísticas. A alta seletividade mostra a identificação das estratégias para o turismo no Brasil, embora a seleção de municípios em todos os estados e no Distrito Federal tenha auxiliado na interiorização do turismo.

A seletividade espacial é aprofundada a partir de 2013, com a categorização dos municípios na 4ª edição do Mapa do Turismo Brasileiro. Ao promover a competitividade espacial, o programa de regionalização gera uma variação da participação de municípios e da configuração das regiões turísticas. Fonseca, Todesco e Silva (2022) versam que essa seletividade também é induzida pela busca de oferta de um produto turístico com maior identidade, evidenciado pela proliferação de regiões turísticas.

No Quadro 2 são apresentadas as variações no número de municípios e regiões turísticas conforme as edições do Mapa do Turismo Brasileiro e as mudanças no número de regiões turísticas do MS, mais especificamente nos municípios que compõem a região turística Bonito/Serra da Bodoquena.

Quadro 2 – Mudanças na quantidade de municípios e regiões turísticas no Mapa do Turismo Brasileiro com destaque para MS e região turística de Bonito/Serra da Bodoquena

Ano	N.º municípios Brasil	N.º regiões Brasil	N.º regiões MS	Região turística	Municípios
2004	3.203	219	7	Serra da Bodoquena	Antônio João, Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim , Nioaque e Porto Murtinho
2006	3.819	200	7	Bonito e Serra da Bodoquena	Antônio João, Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque
2008	770	59	3 destinos	Bonito e Serra da Bodoquena	Bonito : destino indutor Região: mapa de regionalização de 2006
2009	3.635	276	10	Bonito/Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim , Nioaque e Porto Murtinho
2013	3.345	303	10	Bonito/Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim , Nioaque e Porto Murtinho
2016	2.175	291	10	Bonito/Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim , Nioaque e Porto Murtinho
2017	3.285	328	9	Bonito/Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Jardim , Nioaque, Porto Murtinho.
2019	2.694	333	8	Bonito/Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Jardim , Nioaque, Porto Murtinho.
2022	2.921	338	8	Bonito/Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Jardim , Nioaque, Porto Murtinho.
2023	2.477	335	9	Bonito/Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Jardim e Porto Murtinho.

Fonte: Elaboração própria com base em MTUR (Brasil, 2023a, 2023b).

Como resultados, verificamos uma diminuição na quantidade de municípios e o aumento das regiões turísticas no âmbito do Plano de Regionalização do Turismo, desconsiderando a alta seletividade dos 65 destinos indutores. De forma geral, ocorreu um aumento no número de regiões do MS, apesar de apenas três delas se destacarem como destinos consolidados e aparecerem em todos os programas e projetos que envolvem o turismo no estado.

A região turística Bonito/Serra da Bodoquena iniciou sua participação no Mapa do Turismo com os municípios constituintes da microrregião Bodoquena, além de Porto Murtinho e Antônio João. Na publicação da edição de 2017 fica visível a redução para apenas seis municípios, permanecendo apenas cinco no ano de 2023. O município de Bonito destaca-se por ter sido identificado como destino capaz de induzir o desenvolvimento regional.

Na convergência das políticas de turismo nacionais, do MS e de alguns municípios, foi gerada uma concentração de investimentos financeiros e em infraestrutura nos municípios de Campo Grande, Bonito e Corumbá. No caso de Bonito, os investimentos em infraestrutura turística foram expressivos (Buscioli, 2021).

A iniciativa do governo do estado durante a inventariação dos atrativos e municípios com potencial turístico instituiu o Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul (PDTUR-MS), em 1999, com base nas orientações do Plano Nacional de Municipalização do Turismo. As premissas desse plano de desenvolvimento tensionavam o fortalecimento das pequenas e médias empresas, a geração de emprego e o aumento de divisas (Mato Grosso do Sul, 2010a). Objetivamente, a regionalização realizada pelo PDTUR-MS não favoreceu o fortalecimento regional tendo como centro dinâmico a atividade turística.

A ocorrência da atividade turística deu-se de maneira fragmentada e criou regiões que se sobrepõem às existentes. Assim, são criadas e recriadas as cidades pólos, os territórios turísticos e as áreas especiais, culminando com a chamada regionalização turística (Moretti, 2005).

A divisão das regiões turísticas e suas respectivas caracterizações no MS antecederam a proposta do Plano de Regionalização do Turismo, servindo como estratégia de planejamento para o desenvolvimento do turismo e para seleção de três áreas privilegiadas (polos de desenvolvimento turístico) nas quais os investimentos foram concentrados.

Em relação às variações na delimitação de áreas e regiões de interesse, a Serra da Bodoquena é mencionada em todos os programas e projetos e tida como área prioritária. Para Moretti (2005), além de não fortalecer as relações intrarregionais, o PDTUR-MS foi centralizado nos municípios que, anteriormente, possuíam estrutura turística, objetivando a massificação da atividade.

Quadro 3 – Região turísticas da Serra da Bodoquena e as políticas públicas estaduais e nacionais voltadas ao desenvolvimento do turismo

Ano	Programa/Projeto	Quantidade e nome (MS)	Região turística	Municípios
1999	PDTUR-MS	7 regiões turísticas e 3 polos turísticos	Polo turístico Serra da Bodoquena	Antônio João, Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim , Nioaque e Porto Murtinho.
2002	Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo PRODETUR/SUL-MS	5 áreas de interesse turístico e 1 área de turismo prioritário (Serra da Bodoquena)	Serra da Bodoquena	Região 2: Antônio João, Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim , Nioaque e Porto Murtinho. Área prioritária: Bodoquena, Bonito e Jardim
2006	Programa de Regionalização do Turismo	7 áreas de turismo prioritário e 3 destinos indutores	Bonito e Serra da Bodoquena	Antônio João, Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque.
2008	Programa: 65 destinos indutores	3 regiões como destinos indutores	Bonito e Serra da Bodoquena	Bonito: destino indutor Região: Antônio João, Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque.
2011	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - Serra da Bodoquena	10 regiões turísticas	Polo Serra da Bodoquena	Bela Vista, Bodoquena , Bonito , Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim , Nioaque e Porto Murtinho.

Fonte: Adaptado e elaborado com base em Buscioli (2021).

Vemos que os polos turísticos determinados pelo PDTUR-MS passam por renomeações como Área de Interesse Turístico e Área de Turismo Prioritário, ainda que isso pouco se altere devido à nomenclatura, pois a concentração de investimentos é contínua nos polos turísticos no contexto das políticas de turismo tanto nacionais quanto regionais. Outro fator marcante para desenvolvimento do turismo no estado e que assumiria a responsabilidade pela articulação das ações estaduais foi a criação em 2001 da Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul. Também no início do século, após a instituição do MTUR, pela necessidade de

adequação às políticas nacionais, o PRODETUR/SUL-MS passa a compor o PRODETUR/Nacional-MS (Mato Grosso do Sul, 2010b).

Quanto à priorização da Serra da Bodoquena no PRODETUR/SUL-MS, Buscioli (2021) discorre com base em documentos oficiais que a área do Pantanal já possuía financiamento do BID em razão do Programa Pantanal, e a Área de Interesse Turístico Campo Grande já tinha infraestrutura, enquanto capital do estado, e seu potencial turístico estava no turismo de negócios, não configurando prioridade.

3.3 O turismo no entorno do Parque Nacional da Serra da Bodoquena: polo turismo Bonito/Serra da Bodoquena

A consolidação e dependência do turismo no entorno do PNSBd demonstra um fenômeno que deve ser compreendido em sua particularidade. Enquanto atividade econômica, o turismo contribui de diversas maneiras com empregos, impostos e até mesmo dinamizando a economia local, porém, para que haja um turismo responsável, é necessário o respeito ao patrimônio natural e cultural e às comunidades, assim como sua participação nas decisões referentes à produção do espaço dos seus respectivos municípios. Nesse sentido, será apresentada a configuração socioeconômica e a dinâmica da visitação nos municípios constituintes do polo turístico Bonito/Serra da Bodoquena.

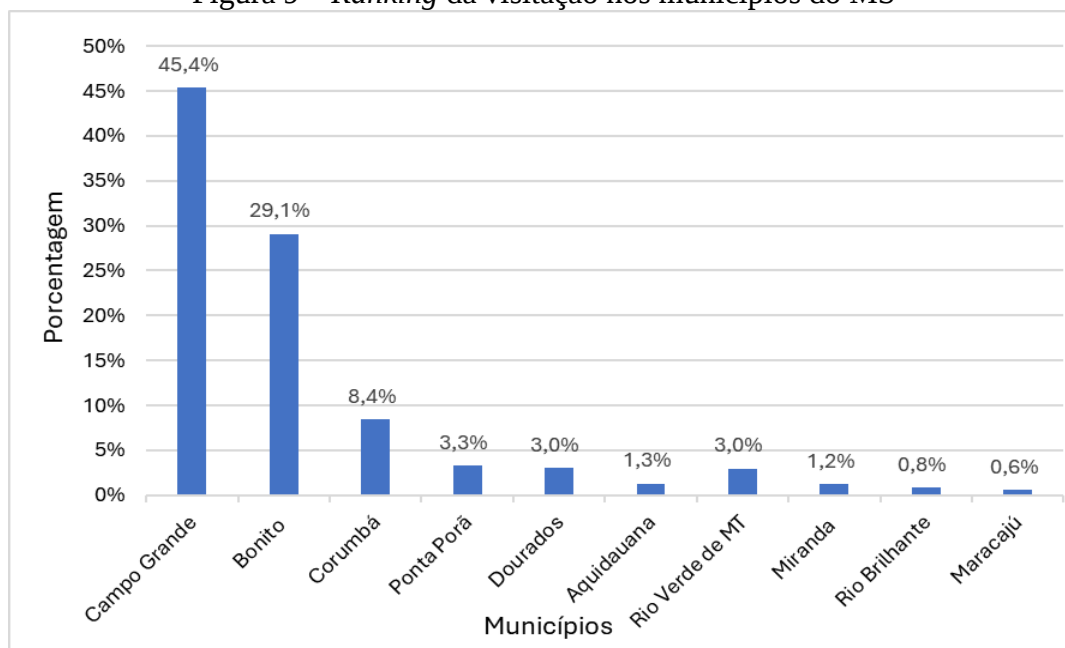
Os lugares turísticos correspondem, conforme Cruz (2003), àqueles espaços geográficos que possuem uma participação significativa do setor do turismo e em sua produção, assim como os espaços potencialmente turísticos. A produção de um lugar turístico ocorre quando este passa a ser valorizado e tiver sentido em um contexto cultural em um dado momento histórico (Cruz, 2003).

O lugar turístico do polo Bonito/Serra da Bodoquena é reconhecido por uma diversidade de usos do seu patrimônio natural, boa parte deles vinculados a sua geologia, geomorfologia e sistema hidrográfico. Essa combinação de elementos materializa-se como grutas com formações cársticas, grutas com lagos, cavernas, cachoeiras, rios com águas cristalinas, rios subterrâneos, sumidouros e ressurgências, além da serra, possibilitando uma diversidade de roteiros e atrações.

Em relação à visitação no estado do MS, o município de Bonito lidera o *ranking* dos municípios mais visitados de acordo de 2020 do Observatório do Turismo de Mato Grosso do Sul. Foi feita uma integração das pesquisas históricas realizadas em Campo Grande e Bonito,

e considerando a contagem do fluxo de passageiros, 74,5% foram a Bonito e a Campo Grande, como consta na Figura 9.

Figura 9 – *Ranking* da visitação nos municípios do MS



Fonte: Adaptada de Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (2024).

Bonito e Campo Grande apresentam uma elevada visitação, em detrimento aos demais municípios, que recebem em torno de 25% do total do estado, sendo Bodoquena (0,5%) e Jardim (0,2%), conforme dados da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (2024). A posição de município mais visitado é revezada entre os municípios de Bonito e Campo Grande.

Como mencionado, Bonito corresponde ao destino indutor do turismo da região de forma que os turistas nacionais e internacionais de lugares distantes, muitas vezes, fecham pacotes que incluem a visitação a atrativos que estão localizados nos municípios de Bodoquena e Jardim, mas que, ao serem comercializados por meio do sistema de *voucher*, são vendidos e assimilados como atrativos de Bonito. Mesmo que estes municípios recebam os devidos repasses referentes à visitação em seu território, a comercialização dos atrativos com maior visitação e o próprio patrimônio natural estão subordinados a Bonito.

Ainda que exista visitação, sobretudo aos balneários não comercializados em Bonito, o planejamento e o apoio ao setor do turismo nesses municípios ficam em segundo plano. Como apontado por Cruz (2005), a abdicação de projetos particulares por parte dos governos municipais é condição *sine qua non* para o planejamento regional enquanto projeto coletivo. O pioneirismo de Bonito na estruturação do turismo conferiu-lhe uma centralidade que se

manifesta na concentração de hotéis, pousadas, agências locais e na maioria dos atrativos da região.

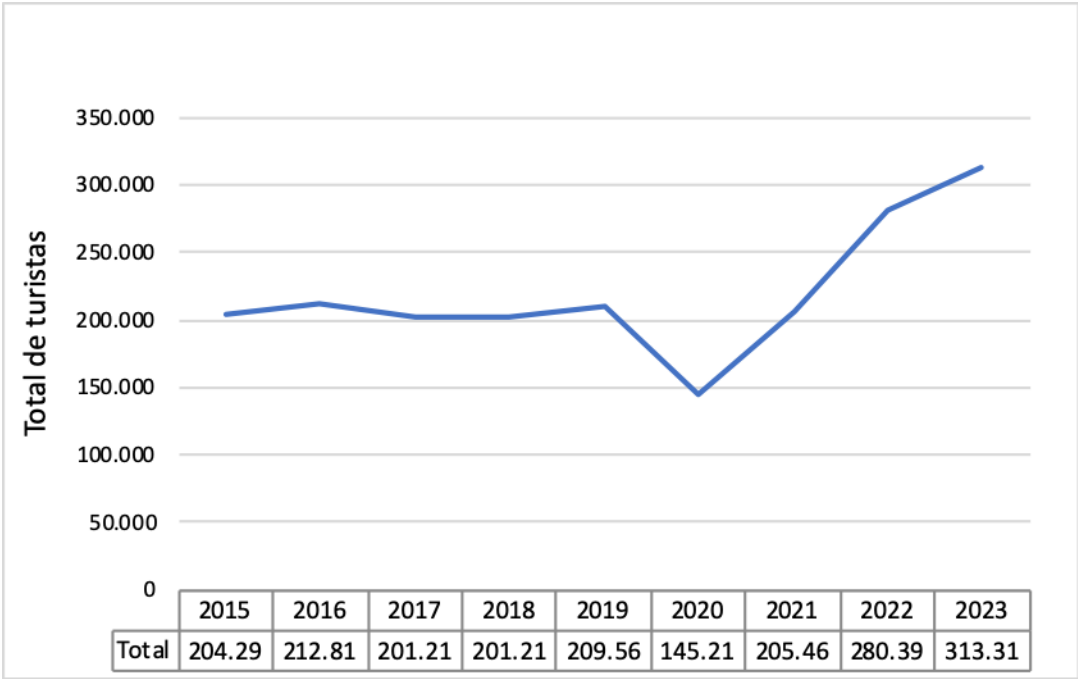
A região turística Bonito/Serra da Bodoquena compreende os municípios de Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Jardim, Nioaque e Porto Murtinho. A partir de 2013, os municípios das regiões turísticas são distribuídos conforme a identificação do nível de desenvolvimento turístico e classificados em cinco categorias (A, B, C, D e E). Nessa categorização realizada pelo MTUR, por meio do Programa de Regionalização do Turismo, os municípios do polo turístico Bonito/Serra da Bodoquena apresentam as seguintes classificações: Bonito (B), Jardim (C) e Bodoquena (D). Instituído em 2004, o Plano de Regionalização do Turismo é fundamental no contexto dos planos nacionais de turismo, fomentando a interação dos municípios de uma mesma região turística.

No estado do MS, a instituição responsável pelo turismo é a Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, e a instância regional que gere a Rota Bonito Serra da Bodoquena é o Bonito Convention & Visitors Bureau. Os dados apresentados pelos próprios municípios ao Mapa do Turismo (Brasil, 2024c, 2024d, 2024e) expõem que eles possuem Conselho Municipal de Turismo, Planos Municipais de Turismo e/ou Plano de Desenvolvimento Territorial do Turismo; programas, projetos e ações acerca da atividade turística; Fundos Municipais de Turismo (Jardim e Bodoquena não possuem valores disponíveis nos respectivos fundos), e somente Bodoquena não possui Centro de Atendimento ao Turista.

Fonseca (2005) observa que, no paradigma da globalização, a competitividade se constitui um importante fator de diferenciação espacial, assumindo um papel central na análise espacial. Segundo a autora, “se, por um lado, as diferenciações espaciais propiciam condições de competitividade diferenciada aos agentes econômicos, por outro lado, a competitividade gera diferenciações espaciais” (Fonseca, 2005, p. 215).

A distinção entre os municípios fica evidente quando tratamos da visitação. Bonito recebe um grande número de turistas, estimado em 313 mil em 2023 (OTEB, 2024), considerado referência nacional e internacional em turismo de natureza e aventura. Como pode ser observado na Figura 10, o número de visitantes tem aumentado anualmente se desconsiderarmos 2020 e 2021, anos em que ocorreu a pandemia de covid-19.

Figura 10 – Total estimado de visitantes no município de Bonito (2015–2023)



Fonte: Elaborada com base em OTEB (2024).

Pelos dados do OTEB (2024), estima-se que somente no mês de janeiro de 2023 o município recebeu 34,8 mil pessoas, o maior número de visitantes contabilizado em um único mês. No ano seguinte ao início da pandemia, Bonito recebeu 205 mil visitantes, mostrando uma retomada rápida do turismo. Entre os anos de 2015 e 2023, o aumento no número de visitantes foi de 109 mil pessoas. Dada a existência de um aeroporto no município, o OTEB constatou que 7,41% das chegadas de visitantes à região ocorrem por meio deste (OTEB, 2024).

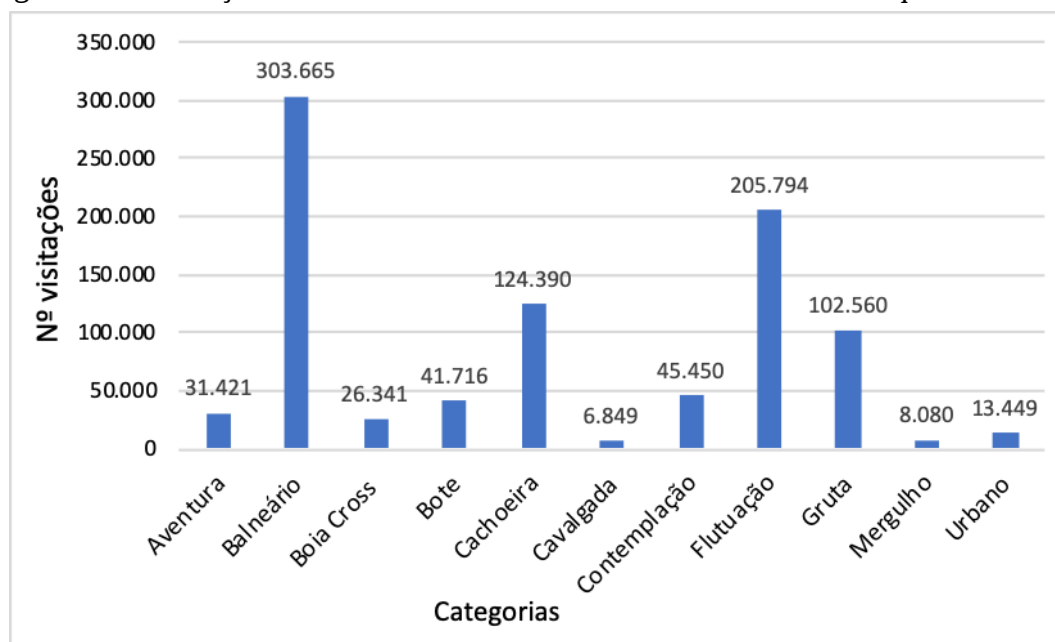
O número de visitantes em Jardim somente foi encontrado no Sistema do Mapa do Turismo Brasileiro (SISMAPA) (Brasil, 2024f), recebendo anualmente 57.556 turistas entre visitas nacionais e internacionais. Os dados de Bodoquena encontrados nesse mesmo ambiente virtual apontam apenas 119 visitantes internacionais.

A origem dos turistas também é relevante na análise das visitas. A procedência dos turistas nacionais, em sua maioria, é das regiões Sudeste (54,49%) e Sul (27,33%). Dentre os estados, grande parte advém de São Paulo (32,3%), Rio de Janeiro (12,7%) e do próprio MS (7,4%). Quanto aos turistas estrangeiros, procedem do Paraguai (1,31%), e de países como Holanda, Estados Unidos, Alemanha, entre outros (abaixo de 1% das visitas). Os dados foram apresentados pelo OTEB (2024) e fornecidos pelos atrativos Gruta do Lago Azul, Estância Mimosa, Rio da Prata e Lagoa Misteriosa.

Outro ponto que merece atenção é a comercialização de entradas (*voucher*) aos atrativos do polo turístico. No ano de 2023, foi contabilizado o montante de 909.715 *vouchers* nas 11 modalidades de atrativos monitoradas pelo OTEB (2024), desconsiderando as cortesias. Contudo, o número de *vouchers* não demonstra o número real de visitantes nos municípios em questão, pois é comercializado conjuntamente entre os três municípios, e um turista, provavelmente, visitará mais de um atrativo.

As informações sobre a quantidade de entradas em cada categoria de atrativo auxiliam no entendimento das preferências dos turistas e na intensidade de visitação dos atrativos. A Figura 11 demonstra a distribuição do número de visitas aos atrativos por meio da categorização das atividades.

Figura 11 – Visitações em atrativos turísticos de Bonito/Serra da Bodoquena em 2023



Fonte: Elaborada com base em OTEB (2024).

Podemos constatar a partir do gráfico que os atrativos de balneários são os mais procurados pelos turistas, na ordem de 33%, seguidos dos atrativos que contêm flutuação (23%), cachoeira (14%) e gruta (11%); o seguimento de aventura representou apenas 3% do total. Em relação às grutas, a Gruta do Lago Azul recebeu a visita de 72.591 pessoas em 2023, retomando gradativamente a visitação após a pandemia (OTEB, 2024).

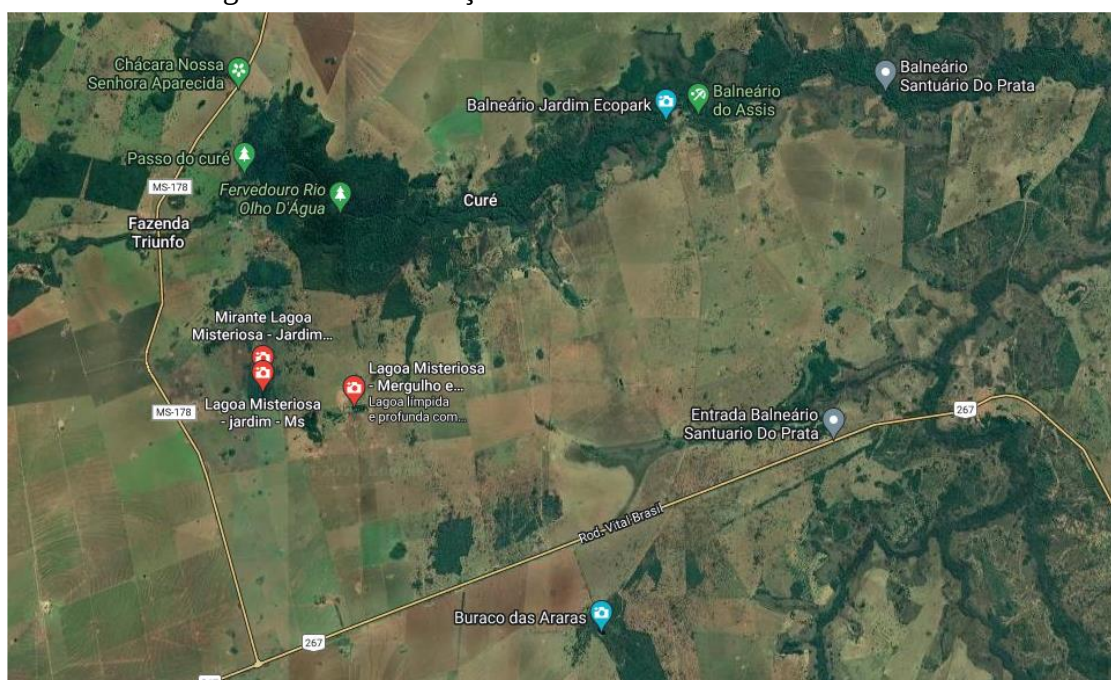
Ainda sobre a preferência evidenciada no gráfico, cabe destacar que estudos de balneabilidade são realizados com frequência, e que os moradores do polo turístico também utilizam atrativos de balneários fluviais para o lazer, ainda que muitos destes não estejam registrados oficialmente no *trade* turístico. A preocupação com esse tipo de atrativo e os

outros que têm a água como principal recurso advêm dos recorrentes eventos de turvação das águas, além das propriedades físico-químicas e secas em alguns trechos dos rios.

A escolha do lugar turístico ocorre muito em função dos atrativos disponíveis para os turistas e de outros equipamentos que visam proporcionar boas experiências aos turistas. Nos municípios de Jardim e Bodoquena, todos os atrativos localizam-se na área rural. No município de Bonito, a distribuição dos atrativos e a prestação de serviços ocorrem da seguinte maneira, segundo o último inventário publicado pelo OTEB (2016): em propriedades rurais particulares (19), urbanos (3), administrados pelo poder público (2) e há prestadoras de serviços utilizadoras de áreas públicas e particulares (9).

A identificação de atrativos, equipamentos e serviços nos permitirá compreender a organização do turismo. No caso de Bonito, aferiu-se 34 atrativos turísticos, conforme OTEB (2016), apresentado no mapeamento de Ribeiro (2017). No tocante a Jardim, os oito atrativos identificados pelo inventário de 2022²¹ do OTEB estão localizados em uma mesma região cárstica, cerca de 23 km do PNSBd, alguns ao longo do Rio da Prata, que têm sua formação associada ao declive da Serra da Bodoquena e é afluente do Rio Miranda. Na Figura 12 podemos observar a proximidade dos atrativos (Buraco das Araras Ecoturismo, Lagoa Misteriosa, Recanto Ecológico Rio da Prata, Balneário Jardim Ecopark, Balneário Santuário do Prata e Balneário Seu Assis).

Figura 12 – Localização dos atrativos turísticos de Jardim



Fonte: Google Earth (2023).

²¹ Os dados do inventário foram coletados em dezembro de 2022 pelo OTEB.

O município de Bodoquena, conforme o último inventário do OTEB (2022), possui 12 atrativos. Alguns deles estão próximos ao PNSBd, como Refúgio Canaã, Boca da Onça Ecotur, Vale do Paraíso e Eco Serrana Park, localizado em área limítrofe com o PNSBd. O Balneário Águas de Bodoquena, o Balneário Betione, o Balneário Cabeceira do Betione, o Balneário Pôr do Sol de Bodoquena, as Cachoeiras da Serra da Bodoquena Ecotur e o Recanto Ilha do Betione estão a sudeste da cidade de Bodoquena e possuem seus atrativos vinculados ao Rio Betione.

O número de atrativos apresentados pelo inventário de 2022 (OTEB, 2022) de Jardim e Bodoquena é maior que no inventário anterior, mas cabe ponderar que, em Jardim, os atrativos já existiam, ainda que não tenham sido contabilizados no inventário de 2016. No caso de Bodoquena, houve um aumento no número de atrativos, sobretudo próximos ao PNSBd.

A relação da abertura do PNSBd para a visitação causou inicialmente preocupação aos atrativos da região, visto como concorrência para os atrativos particulares de Bonito, considerando o crescimento do fluxo de turistas (Ribeiro, 2017). Mas, como examinado por este mesmo autor, posteriormente, o próprio aumento da demanda e a capacidade dos atrativos passou a considerar novos atrativos de Jardim e Bodoquena, assim como os do PNSBd como novas áreas de expansão.

Outra aposta de expansão apontada por Ribeiro (2017) foi realizada em 2005, no turismo de eventos em Bonito. A Bonito Convention & Visitors Bureau, associação mencionada como instância de governança regional do polo turístico, foi criada para fomentar e captar eventos, sobretudo na baixa temporada. Eventos tradicionais como o Festival de Inverno de Bonito, o Festival da Guavira e Feira Literária de Bonito ocorrem todos os anos e são intercalados por eventos e circuitos esportivos de bicicleta, corrida e tiro de laço. Em 2015, essa associação de iniciativa privada, em parceria com o poder público de Bonito e o estado do MS, iniciou o monitoramento do turismo no polo turístico por meio da criação do OTEB.

Segundo Fonseca, Todesco e Silva (2022), há relevância na correlação entre os destinos e as empresas atuantes nas Atividades Características do Turismo (ACTs), considerando os subgrupos da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE). As agências de turismo exercem um papel fundamental no atendimento aos interesses dos turistas e no direcionamento do fluxo e ordenamento territorial do uso turístico.

Diante da análise empreendida, percebemos uma discrepância nas informações apresentadas por diferentes instituições. No *site*²² da Prefeitura de Bonito foram contabilizadas 55 agências de turismo, e no Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR) estão registradas 75 agências. No último inventário, o OTEB (2016) computou o total de 46 agências de turismo, ressaltando que 22 delas estariam anexas a hotéis.

Em Jardim e Bodoquena, o número de agências de turismo também diverge no último inventário de 2022 disposto na página da Bonito Convention & Visitors Bureau em relação ao CADASTUR. Em ambos os municípios foi registrado no inventário apenas um estabelecimento, enquanto no CADASTUR foram mencionadas cinco em Jardim e oito em Bodoquena.

Outros estabelecimentos que têm suas atividades econômicas vinculadas ao turismo são os meios de hospedagens. Os tipos de equipamento turístico de Bonito são diversos (hotéis, pousadas, albergues, *campings* e casas de aluguel) e existem em quantidade elevada. Na pesquisa de Fonseca, Todesco e Silva (2022), considerando os destinos de natureza do Centro-Oeste, Bonito apresentou o maior número de meios de hospedagem (87), enquanto a média da macrorregião é de 29. Apresentamos na Tabela 2, com base dos dados fornecidos ao MTUR pelos próprios municípios, o número de hospedagens e leitos correspondentes, assim como a média de empregos gerados.

Tabela 2 – Meios de hospedagem dos municípios do polo turístico

	N.º hospedagens	N.º leitos	Cadastrados (CADASTUR)	Média do n.º empregos
Bonito	92	6.849	53	964
Jardim	11	676	8	100
Bodoquena	28	580	10	60
Total	131	8.105	71	1.124

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Mapa do Turismo (Brasil, 2024c, 2024d, 2024e).

A partir da tabela, inferimos que Bonito possui elevado número de hospedagens e gera empregos, conforme destacaremos mais adiante no texto. Em Jardim, apesar do baixo número de hospedagens, o número de leitos e de empregos gerados mostraram-se superiores aos do município de Bodoquena. Os cadastros dos prestadores de serviços dessa categoria de

²² Disponível em <https://www.turismo.bonito.ms.gov.br/agencias-de-turismo-em-bonito-ms>. Acesso em: 1 mar. 2024.

atividade vinculada ao turismo continuam inferiores ao número de estabelecimentos apresentados pelos municípios.

O OTEB (2016) expôs algumas informações relevantes sobre os tipos de equipamentos de meios de hospedagens utilizados pelos turistas em Bonito: a maioria dos hóspedes efetuou reserva direto com o hotel (56%), seguido de reservas realizadas por meio de agências de viagens *on-line* (30%) e ainda com auxílio e indicação de agência de turismo tradicional (14%). Além disso, o Observatório identificou 32 casas de aluguel (Airbnb), as quais constituem os meios de hospedagem inventariados e expostos na Tabela 3.

Tabela 3 – Inventário turístico de Bonito, Jardim e Bodoquena – ano 2015

Atividades	Bonito		Jardim		Bodoquena	
	N.º	Funcionários permanentes	N.º	Funcionários permanentes	N.º	Funcionários permanentes
Atrativos turísticos	33	301	4	63	1	21
Agências de turismo	46	196	2	5	--	--
Meios de hospedagens	113	795	3	32	2	8
Transporte turístico	9	98	--	--	--	--
Táxis	24	24	--	--	--	--
Guias de turismo	98	98	5	--	--	--
Bares, restaurantes e similares	68	386	5	39	2	8
Lojas de artesanato e <i>souvenirs</i>	41	101	--	--	--	--
Centro de convenções	1	8	--	--	--	--
Total	433	2.007	19	139	5	37

Fonte: Adaptada de OTEB (2016).

Ao analisar o inventário das ACTs e o número de funcionários permanentes, podemos constatar que os meios de hospedagens em Bonito e os atrativos turísticos nos três municípios são os maiores geradores de emprego. Os estabelecimentos ligados a alimentação e comércio de lembranças da viagem também têm uma quantidade elevada de funcionários permanentes. Mesmo que haja uma obrigatoriedade no cadastro dos estabelecimentos que envolvam alimentação e que estejam vinculados ao turismo, apenas 27 estabelecimentos estavam cadastrados no ano de 2023 (CADASTUR, 2024).

No caso dos guias de turismo, profissionais geralmente autônomos e que representam uma parcela significativa dos trabalhadores do turismo, as informações que constam no Mapa do Turismo (Brasil, 2024c, 2024d, 2024e) são de 190 guias e/ou condutores em Bonito, oito em Jardim e 24 em Bodoquena. O cadastro destes profissionais no CADASTUR demonstra um registro maior do que o que consta no Mapa do Turismo, sendo Bonito com 210 guias; Jardim, 10 guias; e Bodoquena, 22 guias; denotando conformidade com a Lei n.º 11.771/2008,

que instituiu a obrigatoriedade do cadastro de prestadores de serviços turísticos junto ao MTUR.

Se compararmos a quantidade de guias de turismo pela posição geográfica interiorana do polo turístico, podemos constatar uma concentração de profissionais, ainda que muitos estejam cadastrados na categoria regional. Após analisarem as informações do CADASTUR referentes ao ano de 2020 em 148 destinos no interior do Brasil, Fonseca, Todesco e Silva (2022) averiguaram que Bonito possui o segundo maior número de guias de turismo, abaixo apenas de Foz do Iguaçu, Paraná, sendo comercializado pelo maior número de operadoras quando considerado apenas o Centro-Oeste.

O aumento no número e a concentração de empresas nas Áreas de Turismo Prioritário do MS foi verificado por Buscioli (2021), que, ao comparar a participação relativa dessas áreas, averiguou por meio de uma série temporal o aumento de 20% em 2002 para 30% em 2019, apresentando o maior crescimento do total de empresas.

Em relação ao número de empregos, a Área de Turismo Prioritário Campo Grande e a região da qual faz parte a capital do estado do MS naturalmente concentram a maior parte dos empregos em turismo, cerca de 90% (Buscioli, 2021). O autor percebeu, ainda, que a Área de Turismo Prioritário Bonito/Serra da Bodoquena passou a uma participação relativa no total das três Áreas de Turismo Prioritário, na ordem de 10% em 2019, a qual era de menos de 2% em 1995. Outra ponderação do autor é de que a Área de Turismo Prioritário Campo Grande concentra empresas de turismo de maior porte, demonstrando uma tendência de um número maior de trabalhadores em relação às demais Áreas de Turismo Prioritário.

Para entendermos a distribuição dos empregos a partir dos dados disponíveis, começaremos por analisar os empregos agregados.

Tabela 4 – Distribuição dos empregos gerados por setor no polo turístico – ano 2023

Setores	Bonito	%	Jardim	%	Bodoquena	%
Serviço	3.197	51,1%	1.308	37,0%	421	30,6%
Comércio	1.168	18,7%	1.180	33,4%	242	17,6%
Agropecuária	1.241	19,8%	591	16,7%	423	30,7%
Construção	332	5,3%	107	3,0%	19	1,4%
Indústria	316	5,1%	350	9,9%	271	19,7%
Total	6.254		3.536		1.376	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Novo CAGED (Brasil, 2024b).

No ano de 2015, segundo dados do OTEB (2016), Bonito possuía um total de 131 prestadores de serviço e 302 empresas do setor turístico, gerando 2.007 empregos formais

diretos. A porcentagem da razão entre esses empregos formais e o total de empregos formais do município é de 50%, assim sendo, essa é a porcentagem dos empregos formais criados pelo turismo no ano de 2015. O número de empregos e empresas demonstra a dinamização da economia local gerada por esse setor. Na Tabela 5 apresentaremos os resultados da pesquisa realizada sobre as empresas e empregos fomentados em 2023.

Tabela 5 – Número de empresas e empregos gerados no polo turístico

	Empresas (setor do turismo)	Média de empregos (setor do turismo)	Empregos formais no setor de serviços (2023)	% empregos turismo / serviços	Empregos formais (2023)	% empregos no turismo /total empregos
Bonito	392	2.723	3.197	85,1%	6.254	43,5%
Jardim	28	100	1.308	7,6%	3.536	2,8%
Bodoquena	35	500	421	118,7%	1.376	36,3%
Total	455	3.323	4.926	67,4%	11.166	29,8%

Fonte: Adaptada do Mapa do Turismo (Brasil, 2024c, 2024d, 2024e), no que tange aos dados das empresas e da média de empregos, e do Novo CAGED (Brasil, 2024b), quanto aos empregos formais.

O município de Bonito se destaca com a grande quantidade de empresas ligadas à prestação de serviços para o turismo. Quanto a Bodoquena e Jardim, ainda que haja uma proximidade no número de empresas, Bodoquena declarou no Mapa do Turismo uma média de empregos gerados pelo turismo cinco vezes maior que em Jardim. A média de empregos criado em Bodoquena inclusive é maior do que os empregos formais registrados no setor de serviços no Novo CAGED, correspondendo a 118% dos empregos formais nesse setor.

A notoriedade no elevado número de empregos no turismo, se comparado aos empregos formais dos municípios, ocorre em Bonito (43,5%) e Bodoquena (36,3%). Em Jardim, apesar do setor de serviços representar uma boa parcela (37%) dos empregos formais do município, os empregos no setor do turismo correspondem a 7,6% do setor de serviços e 2,8% do total. No polo turístico como um todo, os empregos do turismo representam, em relação ao setor de serviços, 67,4%, e em relação aos empregos formais totais, 29,8%.

Outra análise possível para compreendermos a importância do turismo para os municípios em questão, é a arrecadação de impostos, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) ou somente Imposto sobre Serviços (ISS). Este imposto, assim como os números referentes ao emprego, tem ligação direta com as ACTs. Desde 2003, ele é recolhido pelos municípios a partir da prestação de serviço por empresa ou profissional autônomo, com alíquotas que variam entre 2% e 5%.

Tabela 6 – Arrecadação de impostos sobre serviços no polo turístico – ano 2023

	Arrecadação ISSQN	Receitas orçamentárias correntes (impostos)	%
Bonito	23.782.039,77	47.023.274,60	50,6%
Jardim	6.101.862,35	23.006.123,91	26,5%
Bodoquena	4.053.015,78	9.263.053,24	43,8%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de OTEB (2024) e IBGE (2024b).

Quando nos detemos na arrecadação do ISSQN, verificamos que em Bonito e Bodoquena a porcentagem em relação ao total de impostos foi considerável, acima dos 40% em 2023, sendo 50% em Bonito e 43% em Bodoquena. Considerando que o comércio corresponde à maior arrecadação no município de Jardim, a arrecadação do ISSQN representou 26,5% do total de impostos.

Conforme os dados municipais do Mapa do Turismo (Brasil, 2024c, 2024d e 2024e), Bonito arrecadou no ano de 2022 R\$ 4.942.521,91 (alíquota média de 3,8%) em impostos sobre serviços nas atividades de turismo listadas no item 9 (serviços relativos a hospedagem, turismo, viagens e congêneres) da Lei Complementar n.º 116/2003. O valor informado pelo município de Bodoquena foi de R\$ 418.459,34 (alíquota média de 2,5%), e de Jardim, R\$ 533.263,35 (alíquota média de 5,0%).

A alta empregabilidade e a arrecadação no setor de turismo evidenciam uma elevada taxa de dependência do turismo, sobretudo de Bonito. Spanholi e Yong (2023) obtiveram como resultados em seu estudo que o impacto econômico da visitação em Bonito é na ordem de R\$ 130,78 milhões a R\$ 368,2 milhões.

Os recursos financeiros arrecadados com o ICMS possuem uma cota de repartição aos municípios de 25%, dos quais, no estado do MS, 5% se devem a critérios ambientais (IMASUL, 2023).

Os três municípios têm seu maior valor de repasse atrelado à área destinada ao PNSBd. Apesar de Bonito possuir maior quantidade de UCs, no caso RPPNs, Bodoquena tem uma área de Terra Indígena Kadiwéu maior que a de Bonito.

Certamente, um dos maiores desafios das políticas públicas para o turismo é entender esse fenômeno em uma escala local e específica dos lugares. Para que o turismo seja responsável e ético, respeitando os recursos naturais e as comunidades, é fundamental considerar a singularidade de cada lugar. Isso significa enxergá-lo como um espaço que valoriza suas particularidades, resultado da interação entre sociedade e natureza ao longo do tempo.

No caso particular do PNSBd, a abertura do Parque para a visitação turística é muito recente, mas o contexto em que está inserido foi apresentado nesta seção, surgindo, assim, como mais um atrativo a ser explorado e comercializado na região, gerando empregos e criando suas próprias dinâmicas de conflitos.

3.4 A visitação turística no Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Esta seção apresentará a estruturação do turismo no PNSBd, considerando as relações entre a visitação turística no PNSBd, o uso da natureza e a preservação ambiental. A caracterização das trilhas existentes foi fundamental para compreender como o turismo se desenvolve e quais as perspectivas para a manutenção dessa atividade econômica no PNSBd.

O relevo com afloramentos rochosos e a cobertura de floresta estacional em boa parte do PNSBd são indícios suficientes de que o ambiente não é propício para atividades de agricultura e pecuária, apesar dos avanços delas no entorno do Parque. Todavia, no entorno, além do avanço das lavouras e da criação de gado, o turismo também se desenvolve de forma intensa, com atratividades diversificadas e controladas por empresas privadas. Cabe destacar que a sustentação dos atrativos turísticos está contida na conservação da Serra da Bodoquena, visto que os rios da região nascem na própria Serra.

A apropriação do patrimônio natural pela atividade econômica do turismo soma-se a um conjunto de interesses, entendimentos e justificativas que envolvem a geração de renda, o desenvolvimento regional, a conscientização ambiental e a importância dos PNs. Isso pode ser ratificado nas falas do Gestor Público (2024) e por Rodrigues (2009, p. 19):

A apologia ao turismo tem sido utilizada como um dos principais argumentos para conquistar adeptos para a causa de criação e manutenção de parques nacionais. Esta posição está ancorada nos benefícios que esta atividade desencadearia para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade.

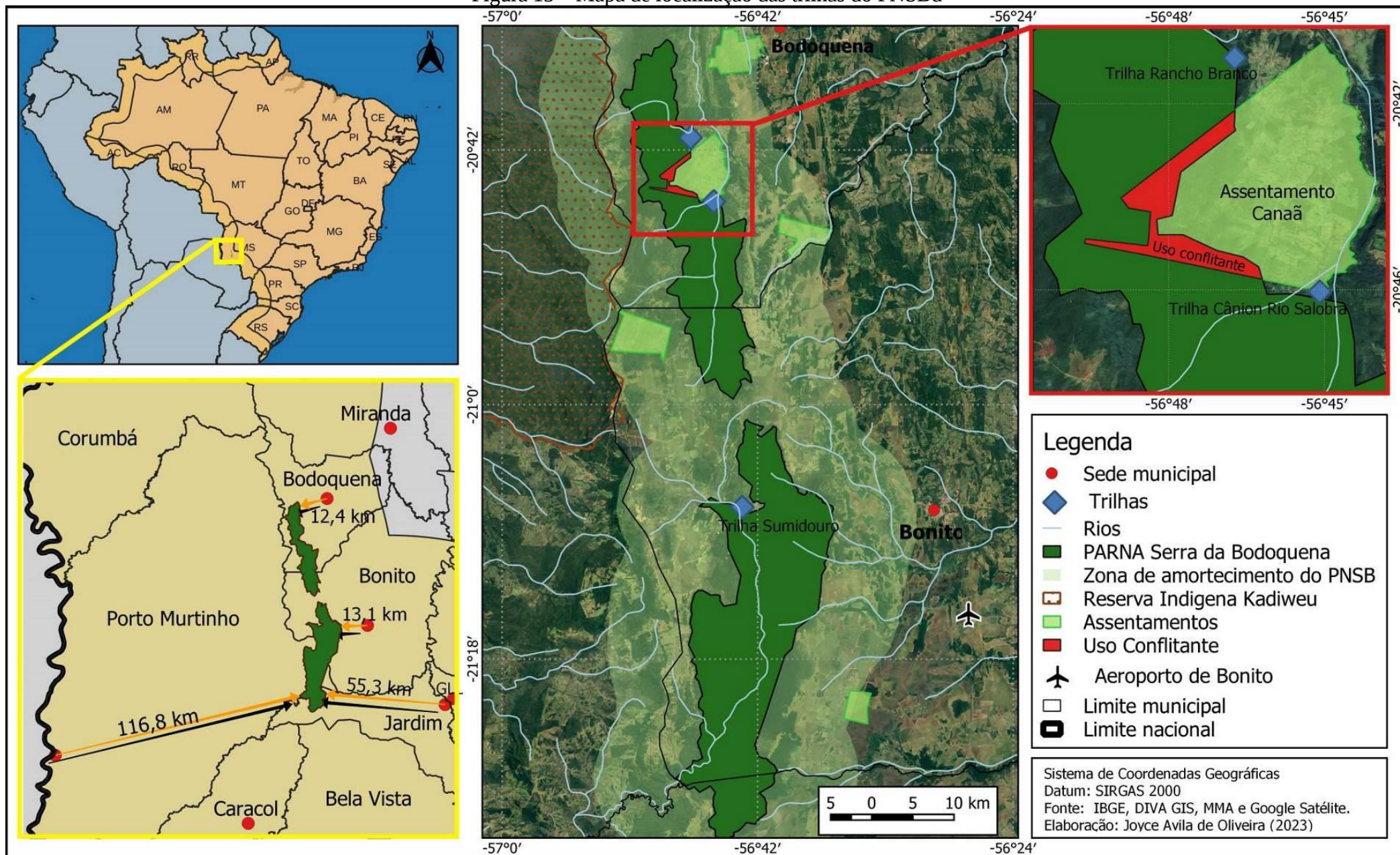
Segundo a autora, a ocupação e apropriação dessas áreas está vinculada à recreação e ao turismo como motivações que atraem pessoas para os ambientes naturais (Rodrigues, 2009). Ao refletir sobre as transformações ambientais geradas pelo turismo nos ambientes naturais, verificamos que, como apontado por Rodrigues e Abrucio (2019), os próprios órgãos ambientais incentivam estrategicamente a prestação de serviços de apoio ao turismo nessas áreas protegidas como forma de aprimorar a implementação do uso público e dos próprios PNs, além dos interesses na facilitação do manejo dessas áreas e na geração de renda para a comunidade do entorno dos PNs.

Quando perguntado sobre os impactos positivos e negativos do aumento da visitação no PNSBd e a interpretação de que o turismo pode ser uma via potencial para a conservação da natureza, o Gestor Público (2024) indicou a educação e conscientização ambiental, o desenvolvimento regional e a geração de renda como pontos positivos. Sobre os pontos negativos, o entrevistado relatou que inicialmente o impacto é grande, devido à criação da infraestrutura, mas que depois a tendência é de estabilizar.

Há um contexto na percepção do Gestor Público: apesar do aumento na visitação no PNSBd, o número de visitas é controlado de acordo com a capacidade das trilhas, pela infraestrutura das trilhas, que ainda é reduzida, pois há um limite de visitantes que podem ser conduzidos (10 por condutor) e um limite de carga nas trilhas, 120 pessoas na Trilha Cânions do Rio Salobra e 70 na Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido. A limitação do número de pessoas e as características do ambiente repercutem em uma percepção, até mesmo para o turista, de que estão em um ambiente preservado e mais selvagem.

Em entrevista realizada com Gestor público (2022) do PNSBd, foi ressaltado que o ecoturismo e o turismo de aventura são as principais modalidades turísticas. Para o desenvolvimento das atividades turísticas foi necessária a abertura de trilhas, sendo a primeira a Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido, idealizada em 2014 e estruturada em 2015. Desde 2022, a visitação no PNSBd pode ser realizada em três trilhas abertas pelos trabalhadores do Parque. A localização das trilhas pode ser observada na Figura 13.

Figura 13 – Mapa de localização das trilhas do PNSBd



Fonte: Elaboração própria.

No fragmento sul, temos a Trilha do Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido; e no fragmento norte, a Trilha do Cânion do Rio Salobra e, a mais recente de todas, a Trilha Rancho Branco. Além da disposição, essas trilhas possuem atributos diferentes quanto às paisagens observadas e aos equipamentos (estrutura) dispostos para a visitação, os quais serão apresentados na descrição de cada uma das trilhas.

No Encarte 1 do plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena (ICMBio, 2013a), que trata da contextualização da UC, consta que a visitação não ocorre no Parque. Contudo, as visitas eram realizadas por pesquisadores e instituições de ensino, com muitas restrições. As restrições deviam-se sobretudo às dificuldades de acesso ao Parque, à circulação nos trajetos que ainda não se configuravam trilhas propriamente ditas, aos perigos decorrentes da área acidentada da Serra da Bodoquena e à configuração de boa parte do Parque como ambiente selvagem.

No Encarte 3 do plano de manejo (ICMBIO, 2013b), a visitação é citada como parte das ações de conscientização ambiental e como demandas das escolas para conhecer o Parque, ocorrendo de forma esporádica e em áreas mais antropizadas.

Figura 14 – Visitação de escolares no PNSBd



Fonte: Acervo próprio.

Apesar de reconhecer o potencial turístico, no plano de manejo ficam explícitas algumas das dificuldades encontradas para uso público:

Nesse contexto, a aptidão dos atrativos do Parque Nacional pode integrar um nicho inexplorado do mercado de turismo local. Atualmente, acessá-los implica uma longa viagem de carro por estradas ruins e a tomada de trajetos, a pé, em que se requer alguma resistência física para vencer aclives, suportar o calor e, por vezes, sujeitar-se à infestação por carrapatos (ICMBIO, 2013b, p. 107).

As condições geográficas, a legislação vigente, a infraestrutura e os recursos financeiros são fatores determinantes para viabilização do turismo nos PNs. Durante o período da criação do PNSBd até a publicação do plano de manejo, não houve avanços para efetivação da visitação turística. A partir de 2013 é que as trilhas destinadas à visitação turística passam a ser abertas e o turismo começa a ganhar espaço e a ser estruturado no interior do Parque. Os primeiros pontos a serem remediados foram a abertura e estruturação das trilhas e as estradas e vias de acesso ao Parque, sempre ponderando as condições físicas e geográficas existentes.

Devido ao relevo da região onde foi criado o Parque, as estradas existentes aproveitaram-se das planícies formadas ao longo dos rios e córregos. Muitas dessas estradas encontram-se em áreas de preservação permanente. À dificuldade de acesso, soma-se uma rede de trilhas que só se mantém aberta enquanto há trânsito de gado ou de pessoas. Muitos percursos dentro da unidade devem ser abertos por meio de picadas quando, por exemplo, há a detecção de um foco de calor pelos satélites (ICMBIO, 2013b, p. 107).

Como descrito, o próprio manejo para o combate do fogo pode ser dificultado devido às condições de circulação em algumas áreas internas ao PNSBd e, no caso das estradas, além das distâncias a serem percorridas para a visitação, ao acesso, que muitas vezes ocorre por estradas vicinais, com necessidade de manutenção constante.

As distâncias a serem percorridas de Bonito, enquanto polo turístico da região, são de no mínimo 50 km até a Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido, cerca de 65 km até a Trilha Cânion do Rio Salobra e de 83 km até a Trilha Rancho Branco. Da cidade de Bodoquena até a Trilha Cânion do Rio Salobra são 42 km e até a Trilha Rancho Branco, 30 km, distâncias menores por conta das suas localizações no fragmento norte do Parque.

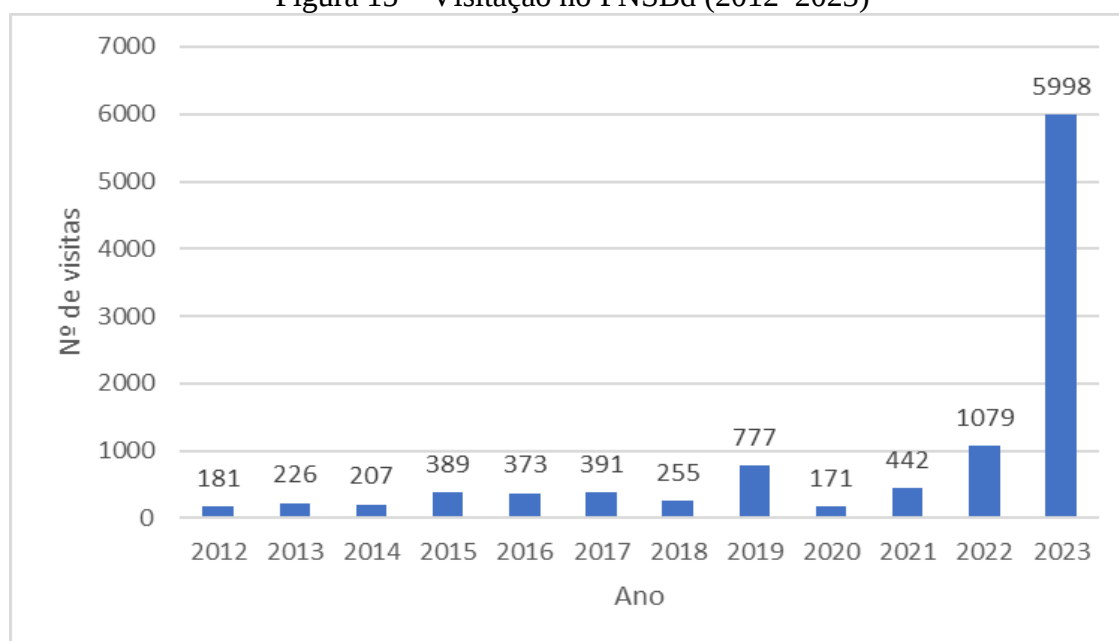
Quando questionado sobre os parceiros que ajudaram na estruturação das trilhas, sobretudo com recursos financeiros para a construção da infraestrutura, o Gestor Público (2024) destacou que os primeiros recursos financeiros vieram do Fundo Municipal de Meio Ambiente e resultaram nos deques de observação do sumidouro e da ressurgência do Rio Perdido.

No que diz respeito ao divisor de águas para construção de infraestrutura nas trilhas, o Gestor Público (2024) ressaltou a parceria com a ONG SOS Mata Atlântica, a qual

disponibilizou um valor mensal para o Parque entre os anos de 2016 e 2018. Posteriormente, um aporte de recursos advindos do Ministério Público Estadual foi realizado por meio da parceria do Instituto das Águas da Serra da Bodoquena com o PNSBd (Gestor Público, 2024).

Conforme mencionado, o uso público no PNSBd até 2021 ocorria pela demanda de escolas e universidades em conhecer o Parque e pela visita de pesquisadores. A partir da estruturação e abertura da primeira trilha para visitação turística, houve o aumento no número de visitantes (Figura 15), e segundo o Gestor Público (2024), não se registra mais os pesquisadores como visitantes.

Figura 15 – Visitação no PNSBd (2012–2023)



Fonte: ICMBio (2024a).

Desde 2012, o PNSBd realizava e registrava o número de visitas com objetivo educacional e de conscientização ambiental. Em 2019, com melhor estrutura das trilhas, o Parque recebeu 777 visitantes, principalmente de escolas e universidades, e no ano seguinte, devido à pandemia de covid-19, diminuiu consideravelmente o número de visitas, as quais foram suspensas durante um período.

A abertura da Trilha Cânions do Rio Salobra para o turismo em 2022 aumentou a visitação do Parque, totalizando 1.079 visitas nesse mesmo ano. Conforme Gestor Público (2022), logo que abriu, essa trilha tornou-se o destino de boa parte dos turistas. A trilha recebe mais de 90% das visitas do Parque, as quais, em agosto de 2024, ultrapassaram

6.000 visitas (Gestor Público, 2024), superando o ano anterior, em que o PNSBd recebeu 5.998 visitas.

O estabelecimento das normas e zonas de manejo que regem o uso do patrimônio natural e a estrutura física das UCs é concretizado no plano de manejo, enquanto instrumento técnico, determinação dada pela Lei n.º 9.985/2000, que institui o SNUC. Ao analisar as alterações do plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena em função da adequação à visitação, verificou-se seu histórico de criação e os ajustes necessários para efetivação do uso público vinculado à visitação turística.

Em relação à estrutura do plano de manejo, é dividido em quatro encartes. Essa divisão é apontada pelo Gestor Público (2024) como consequência da metodologia antiga utilizada na elaboração, visto que ele foi elaborado aproximadamente entre 2005 e 2007, e publicado apenas em 2013. Cabe mencionar que, a partir de 2018, esses documentos técnicos passaram a seguir um modelo mais dinâmico, conforme o Roteiro de Elaboração de plano de manejo do ICMBio.

No caso do PNSBd, o zoneamento apresentado junto ao plano de manejo compreende, em sua maioria (77%), áreas definidas como Zona Intangível e Primitiva, que são as mais restritivas, Zona de Uso Intensivo (0,01), Extensivo (0,31%) e Especial (0,01%), e de Uso Conflitante, 0,92%, além dos 21,42% do PNSBd classificados como Zona de Recuperação (ICMBIO, 2018a). As áreas preferidas para a destinação das visitas turísticas são as de Uso Extensivo e Intensivo, ainda que o acesso aos atrativos esteja localizado nas Zonas de Recuperação ou Primitivas.

A revisão do plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena ainda não aconteceu. Porém, em 2018 foram realizados ajustes no Encarte 4, que trata do planejamento do PNSBd, para inclusão da visitação turística e para possibilidade de execução dos serviços de apoio à visitação. A alteração foi publicada em 6 de julho de 2018, em anexo no DOU de n.º 129, e concentram-se nos zoneamentos e na inclusão da visitação turística e de atividades recreativas nos locais estruturados para esta finalidade.

As alterações concentram-se nos zoneamentos e na inclusão da visitação turística e de atividades recreativas nos locais estruturados para esta finalidade. A primeira alteração trata da supressão do dever de localização do “Centro de Visitantes e/ou de Vivência, primeiros socorros, lanchonete, banheiros, lojas, camping, estacionamentos, churrasqueiras, lixeiras, quiosques e outros” (ICMBIO, 2018b) na Zona de Uso Intensivo.

As próximas alterações tratam da inclusão da possibilidade de oferta das atividades recreativas em contato com a natureza na Zona de Recuperação do PNSBd. Para essa mesma

zona foi incluída a possibilidade, quanto à infraestrutura, da instalação, “inclusive de acesso”, para apoio à visitação. No quadro-síntese do zoneamento do plano de manejo, também foi incluída a visitação como uso permitido para a Zona de Recuperação, e nos objetivos específicos “proporcionar a visitação de médio grau de intervenção”.

Nas normas da Zona de Recuperação acrescentou-se a visitação de médio grau, “desde que não interfira no processo de recuperação”; a permissão para a instalação de equipamentos facilitadores e serviços de apoio à visitação, “sempre em harmonia com a paisagem e desde que não seja possível sua instalação em outras zonas”; e a abertura de novas trilhas e picadas para as ações de manejo do PNSBd, incluindo a visitação.

Para a visitação turística realizar-se na Zona Primitiva, “É aquela cuja superfície antropizada chega a no máximo 15% do total” (ICMBIO, 2018a, p. 74), foram adicionadas às normas dessa zona as permissões de visitação de baixo grau de intervenção, para acampamento primitivo ou pernoite tipo bivaque e para instalação de infraestrutura física, quando estritamente necessária à segurança do visitante e a outras ações voltadas ao manejo.

Ao analisar a localização das trilhas e as respectivas zonas no plano de manejo, verificamos que uma parte da Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido se entende pela Zona de Recuperação do fragmento sul do PNSBd, bem como, na visitação realizada na Trilha Cânion do Rio Salobra, há alguns locais de circulação na Zona de Recuperação do Vale do Salobra. No caso da Trilha Rancho Branco, a circulação ocorre na Zona Primitiva Setentrional. Na síntese do zoneamento interno do Parque, a permissão de uso para visitação turística consta conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Critérios e usos das zonas vinculadas ao uso turístico

Zona	Critérios de zoneamento	Uso permitido
Uso Extensivo	Áreas que reúnem atrativos com potencialidade turística e educacional	Pesquisas, visitação, sinalização, construção de benfeitorias de apoio ao transporte a pé pelos visitantes
Uso Intensivo	Áreas localizadas dentro das Zonas de Uso Extensivo para propiciar serviços e instalações aos turistas	Infraestrutura de apoio ao turismo: lojas, lanchonetes, <i>camping</i> , abrigos, estacionamento etc.
Recuperação	Áreas Extensas, com pronunciadas alterações dos ecossistemas	Pesquisas, recuperação induzida, trânsito de pessoas por trilhas determinadas e visitação
Primitiva	Áreas íntegras, que englobam a Zona Intangível	Pesquisas, recuperação, estudos de trajetos extensivos para a visitação
Uso Especial	Áreas periféricas, sendo a maior delas equidistante dos extremos do PNSBd	Administração, hospedagem em alojamentos e residências

Fonte: Adaptado de ICMBio (2018a).

Cerca de 10,7% da área total do PNSBd é classificada como Zona Intangível, dedicada à proteção integral dos ecossistemas, na qual são vetadas todas as formas de visitação. Já as demais áreas admitem atividades de uso público, quando em consonância com as restrições observadas em cada zona (ICMBIO, 2022a).

Após a definição das grandes áreas de Zona Intangível e Zona Primitiva, de proteção prioritária e de menor interferência antrópica, além da Zona de Uso Conflitante, para fazer parte da Zona de Uso Extensivo foram selecionados seis espaços para o uso público turístico: o poço do Córrego Azul; Balneário, Mirante e Cachoeiras; Corredeiras do Rio Salobra; Sumidouro e Surgência associados à Cabeceira do Rio Perdido; Balneário e Cachoeiras do Rio Perdido; Circuito de Espeleomergulho (Buraco das Abelhas, Gruta Taquaral e Ressurgência do Rio Perdido) (ICMBIO, 2018a).

Dentro de cada uma das zonas de uso extensivo desenhadas (na medida do possível, acompanhando o relevo e a hidrografia) foram propostos polígonos de zonas de uso intensivo de modo a proporcionar liberdade aos autores do futuro Plano de Uso Público (ICMBIO, 2018a, p. 19).

Conforme apontado pelo chefe do Parque, existe avanço em relação a áreas compradas para compensação de Reserva Legal; inclusive, algumas já adquiridas e em processo de doação para a unidade, aguardando apenas a adequação do Cadastro Ambiental do Estado para este fim.

Integrar o uso público do Parque Nacional ao modelo de exploração turística existente na região requer maciços investimentos em infra-estrutura viária por parte das três esferas de poder, de modo a não só facilitar o acesso, como adequá-lo à legislação. Por outro lado, o Instituto Chico Mendes ou o particular a quem for dada permissão para explorar os serviços turísticos arcará com altos custos de construção da infraestrutura de apoio e da instalação das redes elétrica e de saneamento (ICMBIO, 2013b, p. 107).

O PNSBd passa por um processo de regularização de suas áreas, no qual apenas 25% das áreas foram indenizadas (Gestor Público, 2024). Assim sendo, o Gestor Público (2022) afirmou que todas as áreas direcionadas à visitação do Parque são regularizadas.

O ICMBio (2018a, p. 97) determina que “as trilhas permanecem fechadas até que sejam cumpridas as ações de planejamento e implantação das estruturas e das formas de controle previstas para cada um deles”. As trilhas a seguir são nas quais fizemos trabalho de campo e que foram destinadas à concessão.

No trabalho de campo realizado em outubro e novembro de 2022 foi possível percorrer as três trilhas e observar a infraestrutura instalada. O itinerário do trabalho de

campo acabou realizando-se por ordem de abertura e concentração de infraestrutura: primeiro na Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido, no dia 11 de outubro de 2022; depois, no dia 12 de outubro de 2022, realizou-se a Trilha Cânion do Rio Salobra; e; por fim, no dia 5 de novembro foi realizado o percurso da Trilha Rancho Branco.

O cadastro e registro das visitas dos turistas no PNSBd foi realizado durante um período pelo Sistema de Agendamento de Visitas e Venda de Ingressos (SISVA)²³. Após o cadastro e seleção de data e local de visita, assim como do condutor, o *voucher* referente à trilha escolhida é emitido (Anexo A). O ingresso para a trilha do Parque é gratuito, entretanto, é obrigatória a contratação de um condutor que seja credenciado pelo ICMBio para efetuar o serviço de condução especificamente no PNSBd. A sugestão disponível no próprio *site* é de que o turista entre em contato com o condutor. Para adquirir o ingresso, é necessário indicar o condutor, caso contrário o processo não será finalizado.

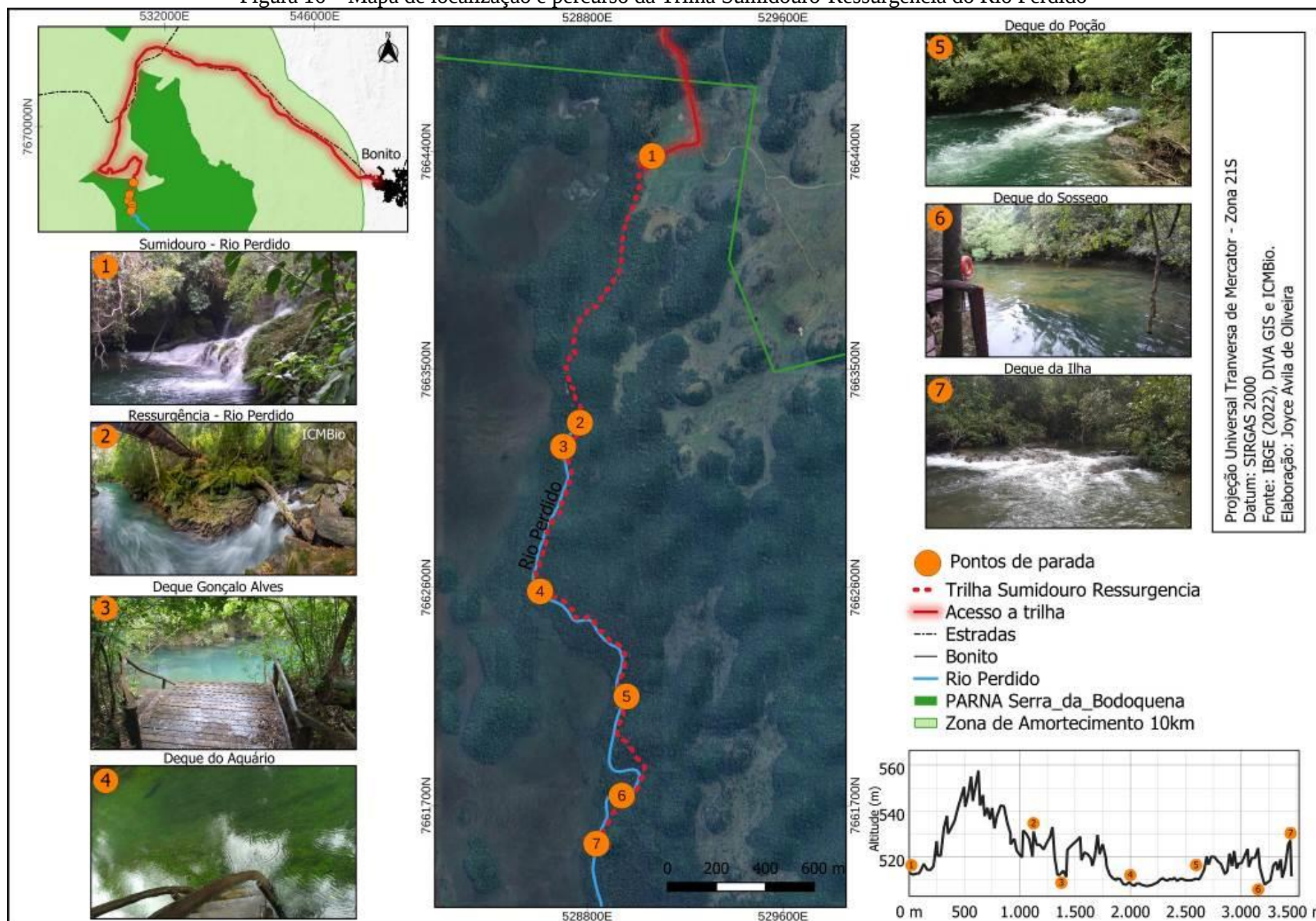
3.4.1 Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido

Localizada no fragmento sul do PNSBd, a Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido foi a primeira trilha de destino para uso público de escolares e universitários e a primeira a ser estruturada e aberta para visitação turística (em janeiro de 2021). Dentre as estruturas de apoio à visitação estão: placas de identificação e orientação, escadarias para deslocamento na trilha e de acesso aos deques, deques, pontes pênsil, passarelas e corrimões de madeira e corda.

Essa trilha é a mais próxima da sede do ICMBio, ambas localizadas em Bonito. As estradas de acesso correspondem à rodovia estadual MS-382 no sentido Baía das Garças, a qual passa entre os dois fragmentos do Parque; e a rodovia municipal não pavimentada Bonito-Curvello, que possui um pequeno trecho de sobreposição ao Parque, configurando no plano de manejo (ICMBio, 2018a) uma Zona de Uso Conflitante com desapropriação incompleta.

²³ Esse sistema não é mais utilizado, pois ficou desatualizado. Disponível em: <https://sisva.sisicmbio.icmbio.gov.br/publico/unidade/3374/3/atrativos>. Acesso em: 12 dez. 2024.

Figura 16 – Mapa de localização e percurso da Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido



Fonte: Elaboração própria.

A área de acesso ao início da trilha é degradada desde a criação do Parque, sendo destinada ao uso extensivo e intensivo. A partir do primeiro ponto de parada, o trecho que se segue é de cerca de 3.500 m (só de ida), com mais seis pontos de observação estruturados com deques, visto que, além da caminhada e contemplação da paisagem, é possível efetuar as atividades de banho e mergulho livre.

Até chegarmos ao começo da trilha, foi possível observar que o acesso ao Parque está sinalizado. A primeira placa (junto à orientação para uma fazenda) expõe a direção e a distância de 8.300 m do Parque, destacando ainda que o acesso só é permitido com condutor autorizado.

Na chegada do Parque (limite), há uma placa de identificação e é possível enxergar o primeiro ponto de parada e observação (Sumidouro do Rio Perdido), após passar por uma área de estacionamento. Esses aspectos podem ser observados na Figura 17, além da estrutura contínua na primeira parada, com placa de explicação sobre o sumidouro.

Figura 17 – Acesso ao fragmento sul do PNSBd e a Trilha do Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido

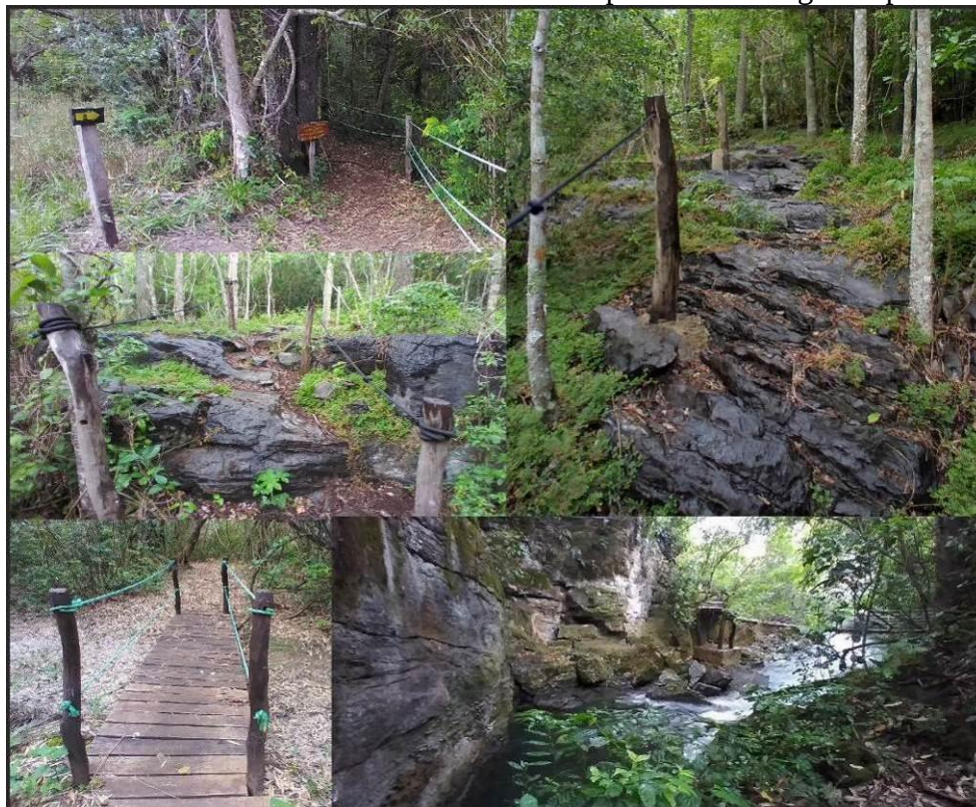


Fonte: Acervo próprio, com imagens capturadas durante o trabalho de campo realizado em 2022.

Entre o primeiro ponto de parada, onde as águas do Rio Perdido infiltram, e o segundo, onde elas ressurgem, foi necessário percorrer uma distância aproximada de 1.200

m, em um terreno com aumento de altitude de cerca de 520 a 560 m (Figura 16), diminuindo para 530 m até a ressurgência. Durante o deslocamento entre esses dois pontos, há um trecho de caminhada na mata, sem a presença do rio, que tem suas águas percorrendo o subsolo. É possível observar durante a caminhada diversos afloramentos de rocha até a chegada do paredão rochoso, do interior do qual o rio ressurge.

Figura 18 – Características e estrutura da trilha entre o primeiro e o segundo ponto de parada



Fonte: Acervo próprio, com imagens capturadas durante o trabalho de campo realizado em 2022.

A estrutura construída para orientação e indicação do deslocamento compreende placas com setas amarelas, com a imagem de uma harpia desenhada ao centro, corrimões de madeira e corda para deslocamento sobre os afloramentos e para a subida de barrancos, assim como passarelas sobre áreas mais pantanosas para que não ocorram tropeços e escorregões. Os suportes são necessários para evitar acidentes, sobretudo em dias úmidos ou de neblina, como foi o caso do dia de campo. Placas com a identificação de diferentes tipos de árvores também fazem parte do passeio, como pode ser observado na Figura 19.

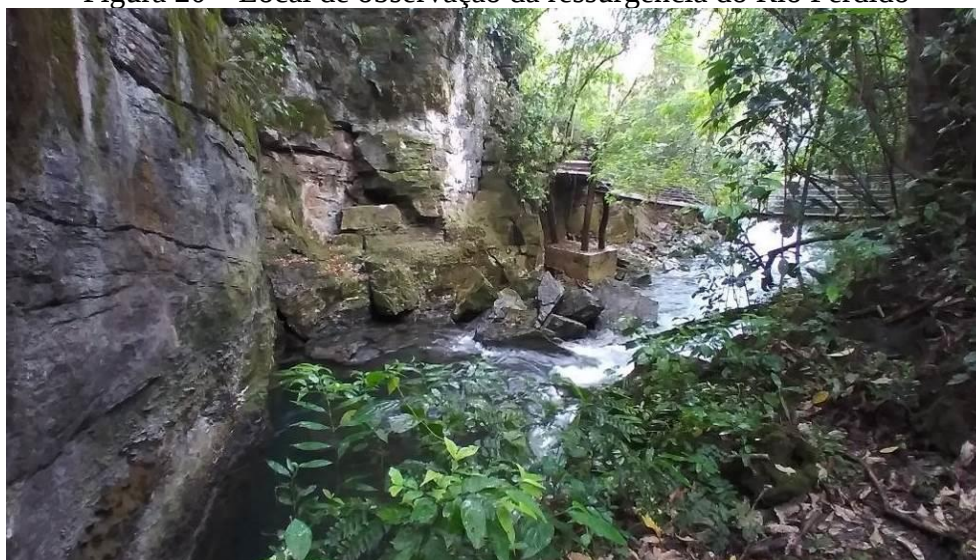
Figura 19 – Placas de identificação das árvores encontradas durante passeio



Fonte: Acervo próprio, com imagens capturadas durante o trabalho de campo realizado em 2022.

Ademais, é possível encontrar nas figuras anteriores a imagem de uma cerejeira que possui suas raízes soerguidas pelos afloramentos rochosos. Ao se aproximar do paredão rochoso, esses entrelaçamentos, soerguimentos e tombamentos de árvores ficam mais frequentes. A paisagem do paredão rochoso denota a proximidade, e logo surge em sua base novamente o Rio Perdido (Figura 20).

Figura 20 – Local de observação da ressurgência do Rio Perdido



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2022.

A infraestrutura instalada a partir desse ponto de observação torna-se ainda mais densa. Para atravessar o rio foi construída uma ponte pênsil, e para identificação dos pontos de parada e banho que se seguem tem uma placa com os nomes de referência de todos os

deques. O trajeto ocorre em margens elevadas do rio, de tal forma que os deques servem para o acesso ao corpo d'água. Utiliza-se também uma grande quantidade de passarelas de madeira e corda para se chegar ao final da trilha.

Figura 21 – Infraestrutura instalada a partir do sumidouro do Rio Perdido



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2022.

3.4.2 Trilha Cânion do Rio Salobra

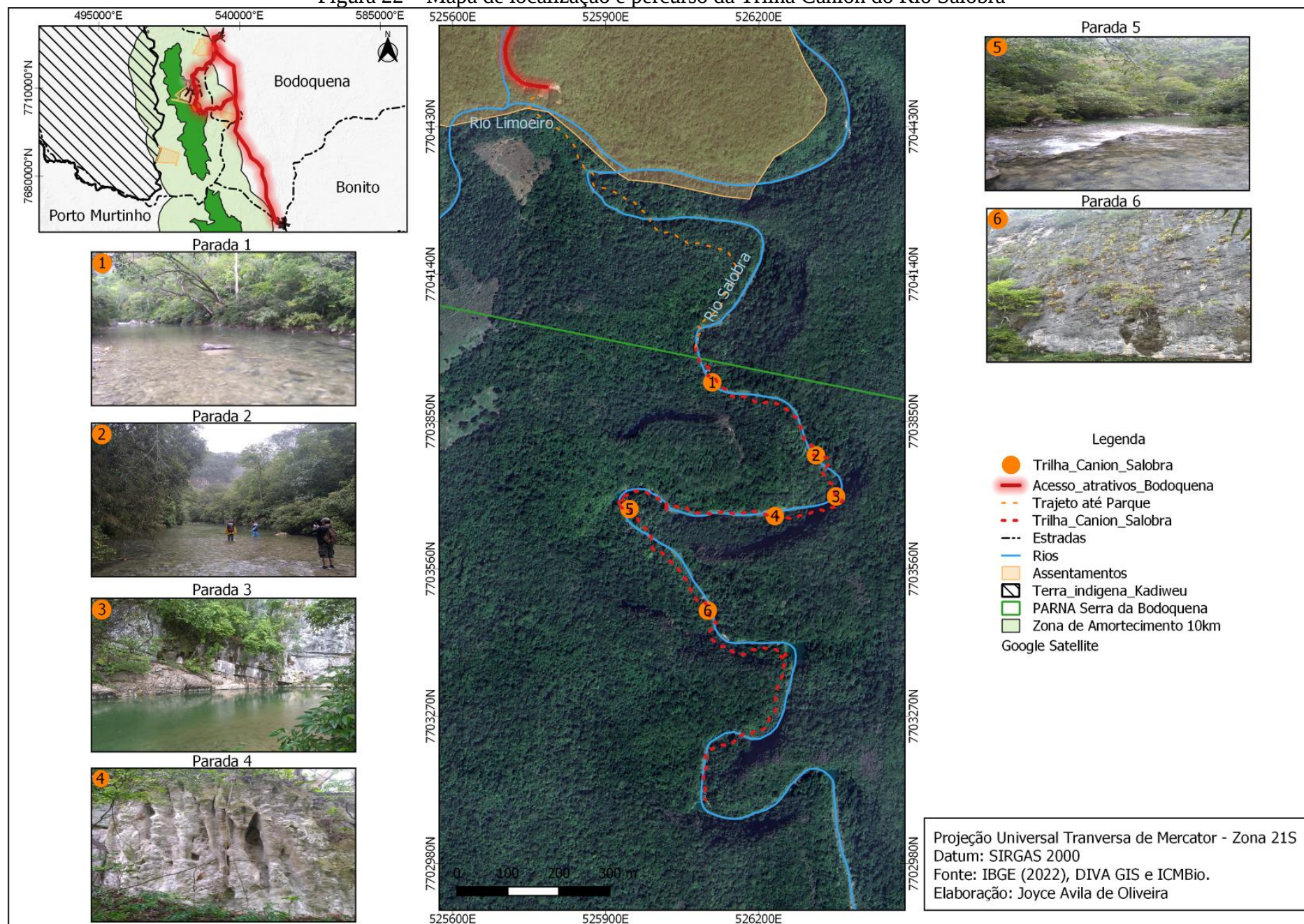
A Trilha Cânion do Rio Salobra, a que mais recebe turistas no PNSBd, está localizada no vale do Rio Salobra, no fragmento norte do Parque. Apesar da pouca infraestrutura instalada ao longo do trajeto, é possível deslocar-se pelas margens meândricas e atravessar o leito do rio em um percurso de baixas altitudes pela floresta estacional do Parque.

O acesso ao início dessa trilha passa, necessariamente, pelo Assentamento Canaã, tanto quando a origem do deslocamento é a cidade de Bodoquena (30 km) ou a cidade de Bonito (80 km). A MS-178 (rodovia que se estende de Bodoquena até Jardim, a leste do PNSBd) é a rodovia estadual a ser percorrida até a estrada de acesso ao assentamento.

Posteriormente, segue-se a Linha do Córrego Seco e depois a Linha do Córrego Azul, no interior do assentamento. Segundo Ribeiro (2010), o assentamento é dividido em quatro

linhas, nas quais foram criados caminhos de mesmo nome ao longo dos córregos, de leste a oeste: Linha do Salobra, Linha do Córrego, Linha do Córrego Seco e Linha do Palhadão. Podemos perceber na Figura 22 que há um longo trajeto até o início da Trilha Cânion do Rio Salobra, incluindo a passagem por uma empresa de turismo e um percurso no Rio Salobra, mas fora do Parque.

Figura 22 – Mapa de localização e percurso da Trilha Cãnion do Rio Salobra



Fonte: Elaboração própria.

O percurso até a trilha a partir da MS-178 (Figura 23) é de 850 m no asfalto e a continuação em estradas vicinais. Logo no início desse trajeto, notam-se as instalações de duas empresas de mineração impondo-se na paisagem e de uma terceira a cerca de 500 m no sentido norte para Bodoquena. A mineração das reservas de calcário calcítico e dolomítico, mármore, fosfato, entre outros, ocupa grandes áreas no município de Bodoquena e algumas em Bonito, o que se tem expandido no entorno do Parque. Nos últimos anos houve um aumento no número de pedidos de pesquisas, totalizando 156 empresas operadoras de minério, conforme informações disponibilizadas pela Agência Nacional de Mineração (Mamédio, 2024).

Figura 23 – Acesso à estrada do Assentamento Canaã e às mineradoras instaladas



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2022.

Até os limites do assentamento podem ser vistas lavouras e uma área de mata preservada, assim como no Assentamento Canaã a atividade agropastoril é predominante. A criação de gado de leite e de corte são as principais atividades econômicas desenvolvidas, e mesmo assim os moradores assentados realizam atividades para complementar a renda, muitas vezes fora do assentamento (Ribeiro, 2010). Este mesmo autor aponta que, por impossibilidades de produção (intensas declividades e afloramentos rochosos), ocorreu a comercialização e até o abandono de alguns lotes. Nesse sentido, o autor constatou que grande parte da atividade turística do assentamento era explorada por compradores dos lotes.

Além da pecuária, surgem na Linha do Salobra alguns proprietários de lotes iniciando-se na atividade turística. Alguns com muita estrutura e outros apenas com trilhas nos lotes. A maioria das pessoas que trabalham com turismo nos lotes não são assentadas e sim compradores, e alguns nem se quer residem nos lotes e

estes geralmente são os lotes melhor estruturados e são cuidados por empregados (Ribeiro, 2010, p. 40).

As atividades econômicas características do turismo têm aumentado no interior do assentamento. Ribeiro (2010) havia verificado que a valorização e concentração dos atrativos e hospedagens ocorre nos limites do Canaã com o Rio Salobra, na Linha do Salobra, devido à ocorrência de quedas d'água, águas cristalinas e cânions.

As condições da estrada que leva à Trilha Cânion do Rio Salobra podem ser observadas na Figura 24, assim como a paisagem de morros característicos dessa região da Serra da Bodoquena. Durante o trajeto, há uma placa com orientação e indicação do PNSBd junto à empresa parceira para o acesso e suporte da trilha, assim como de atrativos e hospedagens localizados tanto na Linha do Salobra quanto no caminho para o Parque, que no início do percurso pelo assentamento ocorre pela Linha do Córrego Seco e depois pela Linha do Córrego Azul.

Figura 24 – Trajeto em estrada vicinal e a indicação da trilha, atrativos e hospedagens



Fonte: Acervo próprio, com imagens capturadas durante o trabalho de campo realizado em 2022.

Como mencionado, o acesso à Trilha Cânion do Rio Salobra, da forma como é realizada no sentido norte-sul (subida do Rio Salobra), inicia às margens do Rio Limoeiro, em uma propriedade (empresa turística) do Canaã, a qual possui estacionamento, edificação com restaurante, vestiário e sanitários, locação de sapatilhas de trilha e equipamentos, e explora a atratividade turística com uma área de banho exclusiva (balneário) no Rio Limoeiro, com trilhas que se estendem pelo PNSBd.

Ao analisarmos o edital de credenciamento de condutores de visitantes de 2024 do PNSBd, verificamos que a operação de visitas organizadas por agências de turismo é possível desde que atendidas as exigências do ICMBio (2024b, p. 4).

[...] 5.6. A visita de grupos organizada por operadores comerciais, empresas, agências, etc. deverá ser obrigatoriamente acompanhada por condutor de visitantes credenciado/autorizado pelo ICMBio.

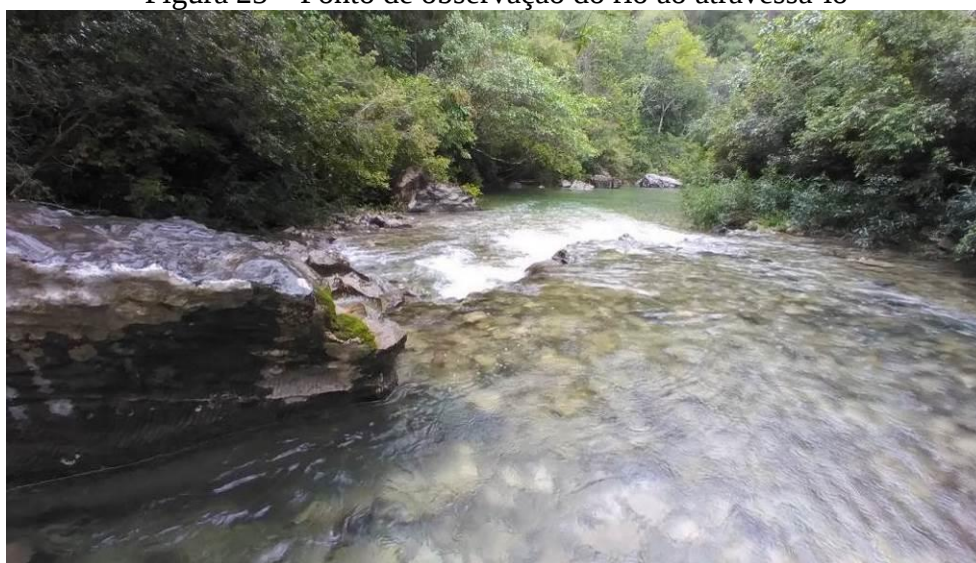
[...]

5.10. O Conductor de Visitantes credenciado poderá ofertar/fornecer equipamentos de proteção individual para os seus turistas (equipamentos de segurança como coletes salva-vidas, calçados, capacetes, etc.) além de equipamentos como botes, remos, entre outros, desde que os mesmos estejam relacionados com a atividade a ser realizada no PNSBd, devendo seguir todas as orientações e obrigações da Portaria 769 de 10 de dezembro de 2019 do ICMBio.

5.11 O Conductor pode estabelecer parcerias com operadores e empresas para realização de suas atividades, incluindo a venda dos passeios, agendamentos/reservas, publicidade, transporte, segurança, fornecimento dos equipamentos operacionais e de proteção individual para os seus clientes, entre outros.

Da empresa até os limites do Parque, a distância aproximada é de 790 m, e logo no início desse trajeto é possível notar a afluição dos Rios Limoeiro e Salobra. O itinerário da trilha no Parque compreende o deslocamento pelas margens e leito do Rio Salobra (*aquatrekking*), observação da paisagem, banhos e mergulho livre. A canoagem também é uma possibilidade e ocorre no leito do rio, porém no sentido contrário ao deslocamento dessa trilha. A atividade de caminhada no PNSBd se entende por cerca de 2.000 m, somente de ida.

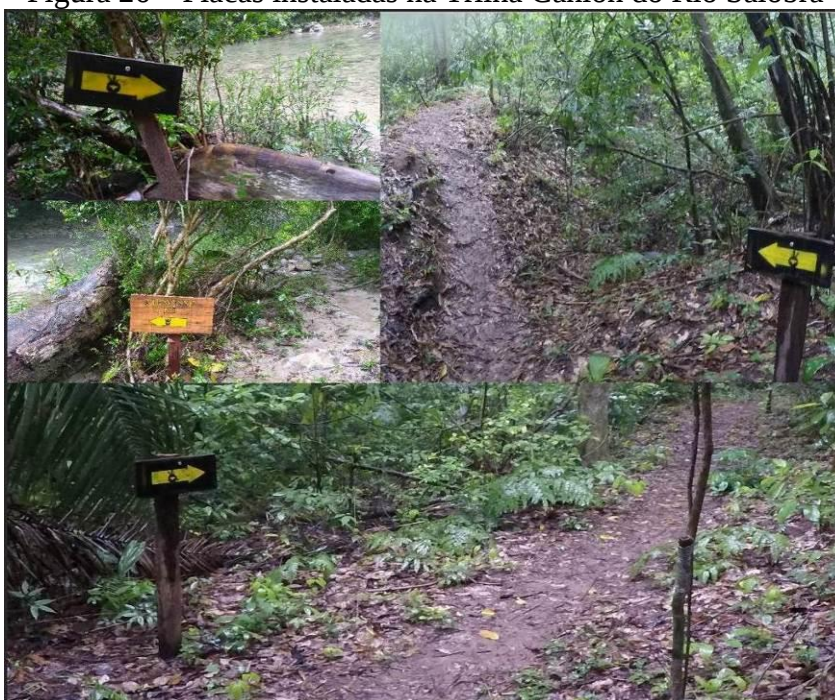
Figura 25 – Ponto de observação do rio ao atravessá-lo



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2022.

O terreno pelo qual ocorre a caminhada é de seixos em determinados trechos e de locais de material fino (barrento) e escorregadio em outros, com alguns aclives suaves e a observação dos paredões rochosos do Vale do Salobra. Para auxiliar no deslocamento, uma pequena quantidade de estruturas foi instalada, como as placas com a ave símbolo do Parque e outras com orientação para que se acesse o rio, além de uma corda para subida em uma margem de aclive acentuado (Figura 26).

Figura 26 – Placas instaladas na Trilha Cãnion do Rio Salobra



Fonte: Acervo próprio, com imagens capturadas durante o trabalho de campo realizado em 2022.

A pesquisa de campo foi realizada em um dia parcialmente nublado e com precipitação de chuva em um período da caminhada na trilha. Isso dificultou o registro fotográfico devido ao acúmulo de água na lente e à baixa luminosidade. Contudo, fica registrada a situação das estradas e as condições do terreno da trilha em dias chuvosos.

Nesse período do trabalho de campo havia apenas três trilhas disponíveis para visitação turística. Todavia, mais uma trilha (Canoagem-Cãnion do Rio Salobra) foi destinada ao turismo no Parque e incluída nas áreas que serão destinadas à concessão dos serviços de apoio à visitação.

Essas áreas estão registradas no plano de manejo e recebem visitas escolares. Esse ambiente rico em atrações está incluído no anexo da área destinada à concessão, no processo de CSAV do PNSBd, abrangendo uma trilha até a formação exocárstica de lapíais

(conhecida como Dente de Cão), uma trilha de *aquatrekking* pelas águas cristalinas do Rio Salobra (Trilha Esmeralda) e a área de banho no Balneário Turquesa.

Figura 27 – Trilha Esmeralda



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2022.

Como exposto, o potencial para exploração do turismo no Rio Salobra é superior as trilhas disponíveis e compreende áreas mais a montante do rio, com acesso por outra estrada vicinal a partir da estrada MS-178.

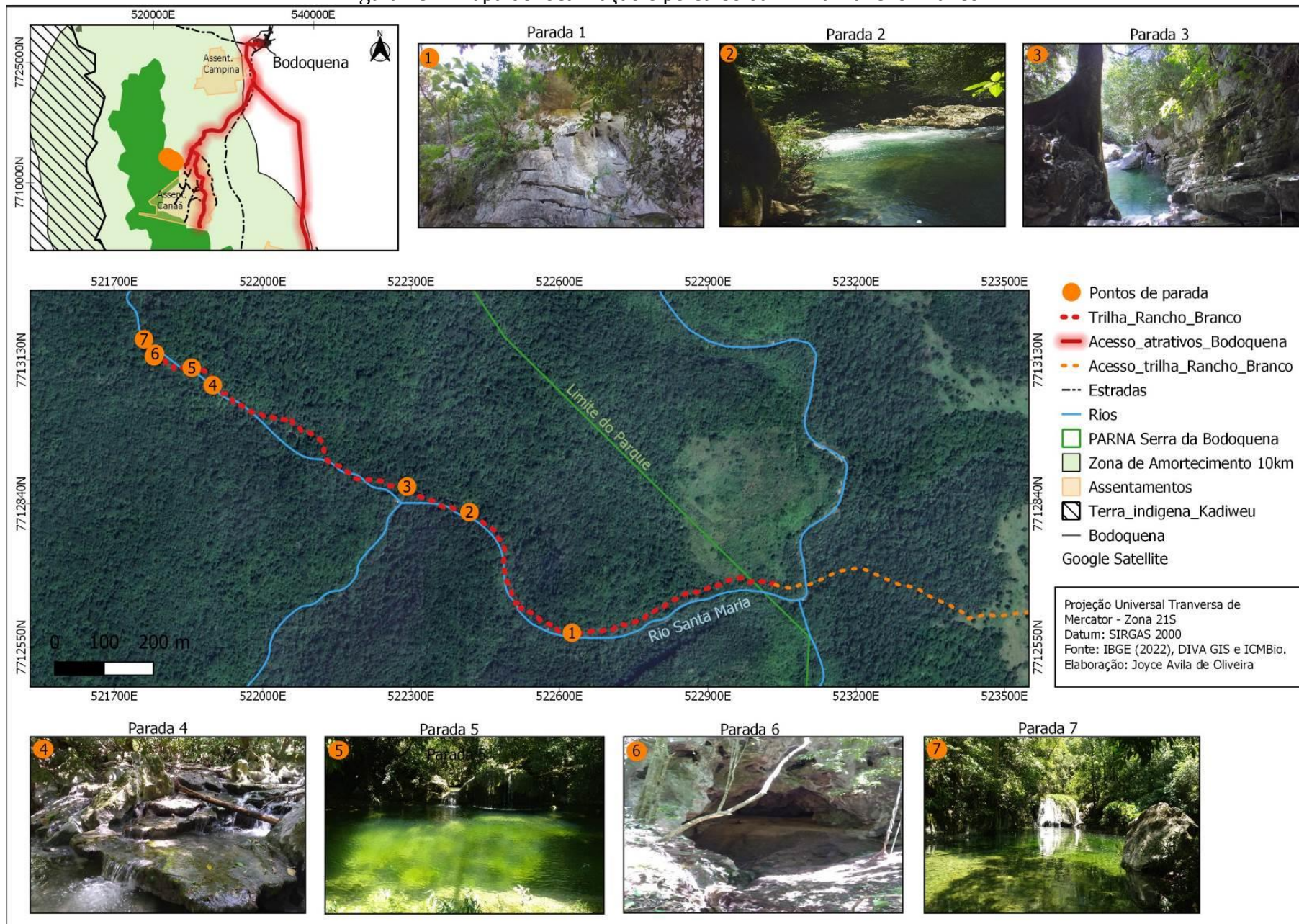
3.4.3 Trilha Rancho Branco

A Trilha Rancho Branco é a menos visitada do PNSBd e encontra-se em local mais isolado, em uma zona de manejo classificada como Primitiva. Localizada no fragmento norte do Parque, é a trilha mais próxima da cidade de Bodoquena. As características primitivas do terreno e da vegetação, além de um paredão de escalada próximo ao início da trilha, são a sua principal atratividade.

Para chegar aos limites do Parque e ao começo da trilha, inicialmente se percorre o mesmo caminho da Trilha Cânion do Rio Salobra, saindo da estrada MS-178 e passando pela estrada de acesso ao Assentamento Canaã. Após a ponte do Rio Salobra, em vez de seguir na direção da Linha do Córrego Seco, segue-se passando ao norte da Linha do Córrego Palhação, seguindo pela estrada vicinal e passando por propriedades até chegar aos limites do Parque. O Gestor Público (2024) afirma que são três propriedades até chegar à

trilha e destaca que, por vezes, para o trânsito de condutores e turistas são necessárias negociações com os proprietários. O acesso à trilha não passa pelo Canaã.

Figura 28 – Mapa de localização e percurso da Trilha Rancho Branco



Fonte: Elaboração própria.

A Trilha Rancho Branco se inicia após percorridos alguns metros da travessia de um meandro (curva acentuada) do Rio Santa Maria e estende-se em uma caminhada pela Floresta Estacional Semidecidual Aluvial (mata ciliar). O deslocamento da trilha ocorre na direção a oeste, onde estão localizadas nascentes de rios e áreas do Parque com altitude elevadas. Há uma variação de altitude do início (175 m) ao final (225 m) da trilha.

Durante o trajeto, que ocorre ao longo do Rio Santa Maria, foram percorridos, aproximadamente, 1670 m até chegar à principal área de banho da trilha (Figura 29). Nesse local é possível observar uma cachoeira, formações rochosas cársticas e tufas calcáreas, estas últimas bem características ao longo de toda a trilha.

Figura 29 – Ponto de observação final e área de banho da Trilha Rancho Branco



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2022.

Durante o período de chuvas, é possível contemplar e aproveitar as cachoeiras e o banho de rio. Entretanto, a sazonalidade das chuvas tornou-se um problema para utilização turística da trilha. Segundo o Gestor Público (2022), a influência da sazonalidade na manutenção da trilha faz com que ocorra pelo menos três meses de déficit hídrico e mais seis com pouca ocorrência de chuvas, inviabilizando a constância da atratividade.

Por ter seu deslocamento ao longo do Vale do Rio Santa Maria, outra atividade em potencial da trilha é a escalada nos paredões desse vale. Existe um paredão (Figura 30) preparado para a atividade a poucos metros do início da trilha, e a execução desta atividade pode ocorrer desde que auxiliada por condutores de visitantes credenciados e/ou especialistas em escalada.

Figura 30 – Paredão destinado à atividade de escalada



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2022.

A atividade de escalada tem sido incentivada pelo programa Parque +; para tanto, foi publicada em 2021 a Instrução Normativa ICMBio n.º 2, que dispõe sobre o planejamento e gestão das atividades recreativas e esportivas de escalada em rochas nas UCs. No PNSBd existem outras áreas em potencial para a atividade de escalada além do Vale do Rio Santa Maria: no Vale do Salobra, a formação Dente de Cão também pode ser utilizada por profissionais habilitados para essa prática, segundo o Gestor Público (2024).

Para auxiliar na caminhada e indicar pontos de parada e observação, foi feita a instalação de infraestrutura na Trilha Rancho Branco, mesmo assim, a infraestrutura continua reduzida. A construção de corrimões, consoante Figura 31, foi necessária para a abertura da trilha para visitação.

Figura 31 – Infraestrutura de suporte instalada na Trilha Rancho Branco



Fonte: Acervo próprio, com imagens capturadas durante o trabalho de campo realizado em 2022.

A trilha apresenta ainda uma peculiaridade em relação às demais, pois, além das placas de indicação de pontos específicos como as cachoeiras, encontramos ao longo da trilha diversas placas decorativas, com frases ligadas à saída do cotidiano, a comparações entre as atividades desempenhadas na rotina e ao incentivo a viagens e passeios (Figura 32).

Figura 32 – Placas instaladas na Trilha Rancho Branco



Fonte: Acervo próprio, com imagens capturadas durante o trabalho de campo realizado em 2022.

A trilha, apesar de pouco utilizada devido ao acesso e à sazonalidade das chuvas, possui potencial, segundo Gestor Público (2024), para escalada e continuação dos serviços de condução após a CSAV. O entrevistado considerou que, ao assumir uma concessão, a empresa é que determina o acesso aos atrativos e à área concedida.

3.5 A viabilização do turismo no Parque Nacional da Serra da Bodoquena pelos serviços de condução de visitantes

Desde a abertura para o turismo da primeira trilha, em 2021, as visitas turísticas só podem ser realizadas mediante contratação dos serviços de condução especializada. Devido à essa obrigatoriedade, em junho de 2020, foi realizado o primeiro curso para a formação de condutores do PNSBd, e em 2024, o segundo.

Apesar do acesso ao Parque ser gratuito para visita turística, os condutores, após credenciados pelo ICMBio, podem cobrar pelos seus serviços. O Gestor Público (2024) destacou a importância do credenciamento para a realização da prestação dos serviços, pois sem este não é possível atuar como condutor. Afirmou, ainda, que dos cerca de 200

condutores cadastrados, entre 70 e 80 estão ativos. O credenciamento é o instrumento pelo qual é concedida uma autorização à pessoa interessada em prestar o serviço de condução de visitante no PNSBd. Trata-se de ato administrativo unilateral de caráter precário.

No *site* do SISLA, além da orientação quanto à obrigatoriedade da contratação de condutores, é disponibilizada uma lista com os nomes e telefones dos condutores, em um total de 168 contatos. Para que seja obrigatório o acompanhamento de visitantes por condutores, é necessária a justificativa técnica das UCs, conforme a Portaria n.º 769/2019 do ICMBio. Quando questionado sobre a necessidade disso, o Gestor Público (2022) informou que se deve, principalmente, à fragilidade ambiental das tufas calcárias nas bordas das quedas d'água, a estruturas precárias das trilhas e à falta de pontos de comunicação (Oliveira; Moretti, 2023), como antenas de telecomunicação.

A Portaria n.º 769/2019 do ICMBio considera que o condutor de visitantes é a pessoa física que, no ato dos serviços prestados, deve expor informações e interpretações sobre o local visitado e colaborar para o monitoramento dos impactos nesse ambiente. E o ICMBio (2024b, p. 4) determina que entre as obrigações do condutor estão a de “informar aos visitantes sobre a biodiversidade e sobre a importância ecológica e social da unidade de conservação”, assim como os riscos e aspectos necessários à segurança do turista.

A base da visita do PNSBd é desenvolvida por meio da prestação de serviços de condução de visitantes em áreas determinadas: Núcleo Rio Perdido, Núcleo Rio Salobra e Núcleo Rancho Branco (ICMBio, 2024b). Ressaltamos que a comercialização desses Núcleos ocorre pelos próprios condutores e por agências de turismo. Futuramente, a venda dos serviços poderá acontecer pelo sistema de *voucher* de Bonito, ainda não viabilizado por conta dos trâmites de registro dos condutores para o recolhimento de impostos, que ocorre junto à comercialização dos *vouchers* (Gestor Público, 2024).

O registro das visitas nesses Núcleos era feito, inicialmente, pelo SISLA. Contudo, conforme explicado pelo Gestor Público (2024), devido à falta de manutenção não prevista no contrato com a empresa que desenvolveu o sistema, os agendamentos passaram a ser efetuados em uma tabela *on-line* compartilhada, uma para os condutores e outra para as agências de turismo.

Como apresentado nesta seção, há uma complexidade para a execução da visita turística no PNSBd, a qual só pode ser viabilizada após a construção de uma infraestrutura mínima nas trilhas, a organização de um sistema de serviços de condução e as alterações no plano de manejo em 2018, além da elaboração de um plano de uso público, ainda não publicado. Quando questionado sobre o plano de uso público do PNSBd, o Gestor Público

(2024) expôs que ele foi feito em 2018, mas ainda não contempla tudo o que ocorre no Parque.

Ambos os planos são fundamentais para a normatização da visitação turística, o estabelecimento de procedimentos de fiscalização dos impactos ambientais e do cumprimento da capacidade de carga, e a implementação efetiva do Parque. A escolha dos locais de visitação, as atividades e a infraestrutura instalada norteiam o acesso do turista ao PNSBd, com opções ainda limitadas.

No próximo capítulo discutiremos o processo de concessão dos serviços de apoio à visitação do PNSBd e as nuances relacionadas ao uso público e ao conflito de interesses, tanto na prestação dos serviços quanto no uso das áreas. Esse processo iniciado em 2022 está próximo de um resultado no que se refere ao lançamento do edital para a concessão, mas longe de uma solução para o uso público efetivo de uma ampla maioria da sociedade e da comunidade do entorno.

4 CAPÍTULO IV: O modelo de concessões e o processo de concessão dos serviços de apoio à visitação no PNSBd

4.1 Contexto histórico e normativo das concessões dos serviços de apoio a visitação

O resgate do histórico de implantação do programa de CSAV nas UCs brasileiras, com destaque para os PNs, possui o intuito de demonstrar como o setor privado, e seus objetivos de reprodução do capital, encontra nos contratos com a esfera pública um novo campo de atuação e de mercantilização do patrimônio natural do país. E o ICMBio, enquanto órgão responsável pela gestão das UCs no âmbito federal, delega ao setor privado — acresção do artigo 14-C à Lei n.º 11.516/2007, derivada da conversão da Medida Provisória (MP) n.º 809/2017 — e articula junto aos demais órgãos e entidades envolvidos suas atribuições vinculadas ao uso público, conforme artigo 1º, inciso V, da Lei n.º 11.516/2007, sobre programas de recreação e ecoturismo.

O programa de CSAV é constantemente apresentado como um modelo de conservação, de viabilização do uso público e de financiamento para a implementação e gestão de UCs. Antes dele, o próprio turismo configurou-se como a atividade econômica viável e pertinente ao discurso de conservação e a melhor alternativa para arrecadação de valores financeiros, despertando interesses econômicos.

Não se nega o fato de que, além da conservação, a implementação e recuperação de áreas degradadas em UCs implicam a destinação de recursos volumosos e contínuos para essas finalidades. Soma-se a isso, conforme a legislação vigente, o estabelecido nos objetivos do SNUC e nas finalidades do ICMBio, de que os usos das UCs seriam voltados a pesquisa científica, turismo ecológico (ecoturismo), uso público e fins educacionais e de interpretação ambiental. A complexidade desse sistema e da estrutura organizacional do instituto demandam alto financiamento para a execução satisfatória da política nacional de unidades de conservação da natureza e das políticas de uso público.

As UCs, enquanto áreas protegidas, são estratégicas para fins de conservação e consideradas globalmente como essenciais para a preservação da biodiversidade (Dudley, 2008). No início do século, Godoy (2000) ponderou que a criação de UCs brasileiras faz parte de uma rede de integração que, ao focar no controle e preservação, com debates em torno de um modelo,

[...] explica os objetivos das áreas e suas formas de uso, assim como reprime a invenção de um conceito de natureza, sua relação com diferentes coletivos e

indivíduos e a sua importância dentro do espaço sociocultural configurado ao longo de seu processo de construção (Godoy, 2000, p. 129).

Os conflitos existentes com comunidades indígenas e ribeirinhas destacadas amplamente nos estudos de Diegues (2008) e os conflitos com produtores rurais durante e após a implementação de algumas UCs se ligam à racionalização da natureza e ao uso desses territórios. Nesse sentido, os esforços de conservação, muitas vezes, vistos como inovadores, podem não obter os resultados esperados e até gerarem efeitos perniciosos. Ainda que os modos de intervenção do modelo de áreas protegidas sobre os lugares sejam específicos, segundo Godoy (2000, p. 135), há uma impregnação de discursos normativos associados ao modelo, “devendo haver uma concordância necessária entre o discurso da norma – o modelo científico, o domínio em que é gerado e a legislação que a formaliza – e as experiências descritas pelos indivíduos”.

Assim como o modelo de áreas protegidas, no final do século XX surgem outros modelos de proposições de conservação, a exemplo dos geoparques. Enquanto patrimônio geológico e com paisagens a serem exploradas comercialmente, despertou também interesses econômicos. A *marca* geoparque inserida em uma rede internacional corresponde, portanto, a um dos benefícios ambicionados por cada geoparque desde a sua criação (Costa, 2018).

A *marca (título)* designada a cada unidade (singularidade), “área protegida” ou “unidade de conservação”, carrega consigo distinções que são próprias do modelo e da rede de interações. As ideias basilares de conservação e gerenciamento são comuns a todas as unidades, assim, o fortalecimento do título encontra-se na (re)produção dos vínculos associados a rede de interações, incluindo instituições e grupos de interesses.

Ao analisarem alguns PNs, Gonçalves e Costa (2020) demonstram eventos concretos de apropriação de áreas protegidas por grupos de interesses em um contexto de natureza, enquanto prioridade social, interna a uma unidade com *título*. Os questionamentos e a exemplificação das autoras referente à ocorrência de apropriação desses espaços em unidades destinadas à conservação e de uso “restrito” (uso privativo) são relevantes e possibilitam a extensão do questionamento para a classificação de proteção “integral” estabelecida na Lei do SNUC (Brasil, 2000).

Mesmo que a estruturação de áreas protegidas no Brasil e em outros lugares apresente distinções, por ser um modelo, está vinculada necessariamente aos marcos e propostas estabelecidos. A criação do PN de Yellowstone, enquanto marco, se destaca pela proposta e pelas discussões no Congresso dos Estados Unidos da impossibilidade de cultivo nas altas altitudes do Parque, conforme descrito por Nash (2014). Destarte, os interesses de exploração

e os grupos com poder econômico, ainda que por meio da recreação e do turismo, também são marcos postos e apostos ao modelo de PNs.

Partindo dessa perspectiva, as UCs atreladas ao modelo e aos seus marcos, os quais envolvem negociações e possibilidades de exploração das unidades e *títulos*, tornam-se intermediárias da exploração. Godoy (2000, p. 133) considera que, diante da operação das UCs sobre os lugares com base em marcos de exploração, “a proteção e a conservação são articuladas com a experiência da exploração, dando-lhes um significado no domínio de conhecimento em que emergem e na experiência que as configura”. Assim, de acordo com esta autora, gera-se a manutenção não só do modelo, mas de toda a rede de integração configurada a qual está interligada. Nas suas palavras:

Não se trata mais de afirmar que o Parque Nacional de Yellowstone é um modelo ou que as áreas existentes em outros países tenham sido criadas com base nele, mas sim de acoplar o modelo ao ato de formar uma natureza que constitui, por sua vez, coletivos e indivíduos humanos e não-humanos, uma cultura, uma tradição; um âmbito que, ao tornar válido o modelo, permite sua conservação e de toda a rede de interações ao qual está articulado e com o qual é configurado. Ou seja, não vem ao caso considerar que o modelo esteja errado ou que o fracasso ou o sucesso das áreas implantadas possa ser determinado por ele, mas de rearticulá-lo à sua própria história de criação, desnaturalizando os conceitos que o formam, eliminando qualquer possibilidade de explicar o modelo ou as áreas criadas a partir de uma natureza dada *a priori* (Godoy, 2000, p. 129).

Para a autora, é fundamental compreender o modelo das UCs no âmbito em que foi criado e configurado, sem fugir à racionalização da natureza e de como conservá-la, das propostas de gestão, ordenamento e diferenciação das naturezas e, ainda, das formas de sustentação do modelo. Quando tratamos da sustentação do modelo de áreas protegidas públicas, não só devemos pensar sobre a articulação da sua implementação global, mas também nas formas de financiamento deste sistema.

Considerando as discussões sobre a pertinência da criação de áreas protegidas que não poderão ser cultivadas, tampouco sofrerem grandes alterações, em seu próprio prejuízo surgem constantemente questionamentos sobre a manutenção e as formas de financiamento desses espaços. Costa (2018) expressa que uma das importâncias da organização em rede está na busca por soluções e pelo financiamento a partir de parcerias, além da discussão sobre os demais problemas comuns aos seus integrantes.

O ponto de convergência entre UCs, turismo e particulares (parceiros), encontra-se justamente no discurso de viabilização do uso público, da conservação e da manutenção das áreas protegidas. Enquanto estratégia para a conservação desses ambientes, o turismo (ecoturismo e o turismo de aventura) tem sido promovido e incentivado no cenário

internacional e nacional, sobretudo para as nações menos ricas (Buckley, 2010; Leung *et al.*, 2019). E a CSAV apresenta-se como modelo de parceria, ainda que outras possibilidades de arranjos institucionais, alguns sem fins lucrativos, também sejam viáveis (Eagles, 2009; Rodrigues; Abrucio, 2019; Rodrigues; Botelho, 2023; Spenceley; Snyman; Eagles, 2017).

O modelo de concessões carrega consigo a contradição do fim lucrativo, mesmo que a CSAV esteja associada à efetivação de um serviço e seja adotada como estratégia de visibilização, uso público e melhoramento da governança das UCs. A forma de produzir e os objetivos da produção na prestação do serviço público e na mercantilização de serviços na lógica do mercado são diferentes. De acordo com Rodrigues e Godoy (2013), enquanto a primeira visa à produção voltada às demandas sociais, a segunda envolve a produção e o consumo com foco no poder econômico de cada indivíduo e nas suas preferências.

A possibilidade de CSAV e a primeira concessão tiveram seu marco de apoio após a promulgação da Lei n.º 8.987/1995, a qual dispunha sobre a prestação de serviços públicos, priorizando os serviços terceirizados e a concessão para as empresas, e ainda descentralizando a prestação de serviços públicos (Rodrigues, 2009). Apesar do esforço para que a prestação dos serviços públicos não fosse confundida com privatizações ou mesmo terceirizações, ainda assim, a comparação sempre existe em função do princípio de delegação a outrem. Nas palavras de Rodrigues (2009, p. 112), a descentralização representa o caminho percorrido pelo Estado.

Neste sentido, a descentralização pode ser entendida como um termo que resume o caminho para a consolidação de instrumentos desenvolvidos pelo Estado para delegar a prestação de serviços públicos a terceiros. Em consonância com a corrente de descentralização das funções do Estado, surgem outros termos como privatização e terceirização, utilizados de maneira genérica para caracterizar a transferência de um serviço realizado pelo poder público para o poder privado, em diferentes escalas.

O marco conceitual de terceirizações em UCs de 1999 reforçava a relevância da conservação, enquanto objetivo primeiro, e dispunha sobre a importância de este se sobrepôr à lucratividade do mercado. Porém, a expansão, ainda que lenta, e o aumento gradativo no número de CSAV demonstram o avanço de um novo mercado turístico em áreas protegidas, sobretudo após 2018. Assim sendo, a estrutura na e para a qual o modelo de CSAV é constituído faz parte de uma rede de integração que define de antemão a natureza que se quer conservar, a forma de produzir e o público-alvo.

Rodrigues (2021) destaca que os termos “*concessions*” e “*concesión*” são, recorrentemente, utilizados em pesquisas realizadas em outros países como sinônimos de parcerias com fins lucrativos, abarcando também as permissões e autorizações. No Brasil, os

contratos de concessão dos serviços públicos são recorrente e historicamente os instrumentos que formalizaram relações entre o setor público e o privado (Braga, 2013).

As concessões turísticas²⁴, como expresso por Spenceley, Snyman e Eagles (2017), envolvem os serviços e instalações ligados a alimentação, recreação, hospedagem, condução e educação dentro de espaços públicos sob jurisdição de órgãos governamentais. A existência, segundo Braga (2013), de uma variedade de intersecções entre o público e o privado em uma gama de contextos, muitas vezes, é reportada aos contratos de concessão públicos para estabelecimento de seus regimes.

Com a prerrogativa de alcançar a implementação e os objetivos das áreas protegidas, os órgãos públicos promovem parcerias em diferentes arranjos institucionais (Eagles, 2009), incentivadas estrategicamente, inclusive, pelos órgãos ambientais. As parcerias estabelecidas para a prestação dos serviços de apoio à visitação, por meio de acordos de cooperação, termos de fomento e termos de colaboração com Organizações da Sociedade Civil (OSC) e termos de parceria com Organização Social de Interesse Público (OSCIPI) são efetuados entre os órgãos públicos e particulares sem fins lucrativos (Rodrigues; Abrucio, 2019); enquanto a transferência da prestação desses serviços para particulares com fins lucrativos ocorre em ato unilateral, utilizando-se dos instrumentos de permissão ou autorização, e por meio de licitações e contratos, quando realizados mediante concessão (Brasil, 2021; Rodrigues; Abrucio, 2019).

Com a estruturação de diferentes arranjos institucionais, a gestão do turismo em UCs no Brasil expandiu-se e propiciou a abertura de um mercado que, consoante Brumatti e Sonaglio (2023), flexibilizou as possibilidades de participação de diferentes grupos de interesses no patrimônio natural das áreas destinadas à visitação. Assim, experiências foram realizadas, como o marco da concessão no PN do Iguaçu, com concessões derivadas da parceria interministerial do Programa de Turismo nos Parques e a tentativa de estabelecer parcerias público-privadas.

Durante os anos que se seguiram à concessão no PN do Iguaçu, a modalidade de parceria público-privada instituída pela Lei n.º 11.079/2004 foi preterida para a tentativa de estabelecimento de um instrumento jurídico-normativo para a transferência da prestação de serviços de apoio à visitação, tendo como objeto principal os PNs, no início do século XX. Contudo, a impossibilidade de ocorrência desse tipo de parceria, devido à necessidade de

²⁴ Como apurado por Rodrigues (2021), de forma geral e no âmbito internacional, diferentemente do Brasil, pode referir-se a uma licença, arrendamento ou permissão concedida, assim definido em Spenceley, Snyman e Eagles (2017).

patrocínio por meio de recursos públicos, não produziu exemplos conhecidos de parcerias público-privadas nas UCs brasileiras. Para Viveiros de Castro e Zimmermann (2022), esse tipo de parceria corresponde a uma concessão patrocinada que prevê o aporte de recursos públicos como forma de contraprestação ao parceiro privado.

Em seu trabalho acadêmico produzido antes de 2018, Braga (2013) apontou a falta de definição, na legislação vigente, de uma matriz a ser utilizada em cada caso, considerando, ainda, que o critério mais pertinente se encontra no “conteúdo de utilidade pública da atividade a ser exercida no uso privativo” (Braga, 2013, p. 128). Nesse sentido, a exploração de bem público de uso especial somente passará a um particular (prestador do serviço) e ao uso privativo após a definição da área e instrumento e aprovação da administração titular do bem público, discricionariedade do ICMBio (Braga, 2013; Rodrigues; Godoy, 2013).

Para Braga (2013), as concessões dos PNs encontravam respaldo no artigo 33 da Lei do SNUC (Brasil, 2000) e no capítulo VII do Decreto n.º 4.340/2002, com a dispensa de previsão legal para a outorga de bem público justamente em função da detenção de poder de gestão do ICMBio (administração titular). A CSAV nos parece uma aplicação analógica, enquanto princípio jurídico, inclusive, utilizado por Braga (2013) na tentativa e dentro das possibilidades de assemelhar esse tipo de concessão à concessão de serviço público de forma geral.

Somente quatro PNs federais (Iguaçu, Serra do Órgãos, Fernando de Noronha e Tijuca) possuíam contratos de CSAV até 2018. Nas considerações do relator do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017, foi mencionada a necessidade de um marco legal sólido que alinhasse as expectativas e proporcionasse segurança jurídica, além da vedação da concessão de serviço público sem lei que autorize e fixe os termos, conforme artigo 2º da Lei n.º 9.074/1995.

A partir de 2018, com a publicação da Lei n.º 13.668, ocorreu a institucionalização e determinou-se um marco normativo que trouxe segurança jurídica às parcerias, mediante a acresção do artigo 14-C na Lei n.º 11.516/2007. O estopim para a concretização legal da exploração da atividade turística (serviços, áreas e/ou instalações em UCs) e a política pública de concessão relacionam-se diretamente ao processo de denúncia julgado pelo TCU por meio do Acórdão n.º 2.626/2017 (Juras, 2022; Rodrigues, 2019).

A denúncia referia-se a irregularidades no processo licitatório de concessão de uso da área do PN de Brasília. A suspensão do processo licitatório, mediante medida cautelar do TCU, fez com que o ICMBio revogasse o pregão, a concessão de uso de área do PN do Pau Brasil (Juras, 2022) e também os projetos de concessão de outros dez PNs: Lençóis

Maranhenses, Jericoacoara, Brasília, Chapada dos Veadeiros, Itatiaia, Caparaó, Chapada dos Guimarães, Aparados da Serra, Serra Geral e Serra da Canastra (Rodrigues, 2019).

Esse evento, conforme relatado por Rodrigues (2019) e Juras (2022), orientou o ICMBio conferindo-lhe força argumentativa para tratar de lei específica junto ao legislativo, mediante minuta de MP, a qual somava ao tema do uso público a compensação ambiental e a contratação de pessoal temporário para as emergências ambientais. Os autores destacam que em uma desconsideração do tema gerador, durante a edição da MP n.º 809/2017, derivada da minuta, somente a compensação ambiental (artigos 14-A e 14-B) e pessoal temporário (artigo 12) constavam; e apenas após a conversão da MP em lei, a concessão de serviços, áreas ou instalações ficou legalmente instituída.

Esse amparo legal, respaldou a assinatura de contratos e qualificação de PNs e FLONAs para fazerem parte do programa de concessões. Segundo Juras (2022), desde o marco das concessões até 2021, sete contratos foram firmados e 25 UCs qualificadas no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos²⁵ (PPI), materializando-se uma política pública de concessões, sem desconsiderar os contratos pré-existentes.

Para compreendermos a exploração de atividade/visitação turística em UCs como política pública são necessárias algumas reflexões e exposições, visto que corresponde a um processo com objetivos de cumprimento à legislação anterior, que assegura a efetivação e ampliação do modelo de concessões e demais parcerias para viabilização do uso público. Para Vallejo (2009), o que é feito e o que deixa de ser feito pelo governo compreendem a política pública, demonstrando também o seu interesse na proteção ambiental.

Em linhas gerais, entendemos que política pública pode ser definida como tudo o que o governo faz, mas também o que não faz, já que a ausência de ação reflete um baixo nível de importância agregada a determinados temas. Em relação à questão ambiental no Brasil, pode-se perceber que, historicamente, sempre houve um grande distanciamento entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico e as de proteção ambiental, o que contribuiu para o elevado grau de deteriorização dos ecossistemas do território nacional (Vallejo, 2009, p. 72-73).

O autor expõe que os problemas relacionados à conservação dos ecossistemas devem-se em parte ao distanciamento das políticas econômicas e de proteção ambiental, assim como existe uma necessidade de políticas públicas e investimentos que efetivem os objetivos das UCs (Queiroz; Vallejo, 2017). Há recorrência nas justificativas para a abertura para

²⁵ Programa criado em 2016, para atuar junto à Presidência da República e orientar a celebração de contratos de parcerias com o setor privado.

exploração econômica das áreas destinadas à conservação de ecossistemas, inclusive das previstas na Política Nacional de Áreas Protegida (Decreto n.º 5.758/2006).

Em 2013, o TCU (2013) considerou que, enquanto estratégia, a conservação da biodiversidade estava de fato atrelada à criação de UCs, porém, enquanto política, não apresentou as condições necessárias para implementação e consolidação do SNUC, ainda que o Brasil tenha criado 74% das áreas protegidas do planeta entre 2003 e 2008. Reiteramos que, ao longo deste processo, o modelo de concessões vai estabelecendo-se e impondo-se como preferido e como solução para conservação da biodiversidade, implementação das UCs e viabilização do uso público.

O uso público nas UCs configura a principal questão que direciona a formulação de estratégias para a viabilização da visitação em UCs. O TCU (2013) constatou que apenas 26 dos 68 PNs estavam oficialmente abertos ao turismo em 2013. Para Juras (2022), a concessão de uso público nas UCs federais corresponde a uma política pública específica e operacional, independentemente da abordagem (ambiental, econômico e administrativa) e dos níveis de análise, conforme pode ser observado no Quadro 5.

Quadro 5 – Políticas públicas associadas ao uso público de UCs em diferentes níveis e enfoques

Enfoque/Nível	Estratégico	Intermediária	Operacional
Ambiental	Políticas de conservação da biodiversidade <i>in situ</i> e de áreas protegidas	SNUC	Política de concessão de uso público
Econômico	Política Nacional de Turismo (Lei n.º 11.771/2008)	Turismo em áreas protegidas	Política de concessão de uso público
Direito Administrativo	Política estruturante: serviços públicos em geral	Delegação de serviços públicos para iniciativa privada	Política de concessão de uso público

Fonte: Elaboração própria com base em Juras (2022).

Juras (2022) entende que as políticas públicas estratégicas são mais amplas e estruturadas no âmbito nacional, independentemente do enfoque. No nível intermediário, envolvem o SNUC quando tratamos do enfoque ambiental; do ponto de vista econômico, objetiva-se o turismo em áreas protegidas; e administrativamente, foca-se a execução indireta do serviço público (uso público), delegando-o à iniciativa privada. O autor, ao examinar as UCs federais integrantes da política pública de concessão, sobretudo após 2018, verificou que estas foram minimamente preparadas para participar do processo de CSAV.

A política pública de concessão desencadeou uma sequência de eventos que viabilizaram o programa de concessões em UCs federais. A intensificação das concessões

federais ocorreu por meio da publicação de decretos que incluíam as UCs no Programa Nacional de Desestatização²⁶ (PND) e qualificavam-nas no PPI. Entre 2019 e 2022, diversos decretos foram emitidos com esse objetivo (10.147/2019, 10.331/2020, 10.381/2020, 10.447/2020, 10.673/2021 e 10.958/2022), totalizando 23 UCs qualificadas. Contudo, apenas seis concessões de UCs qualificadas no PPI foram realizadas após 2018. Conforme a Tabela 7, antes da normatização das parcerias, quatro PNs possuíam contratos de concessão.

Tabela 7 – Política pública de CSAV em UCs federais

UC federal	Concessão	PPI e PND	Permanência no PPI (2024)
PN do Iguaçu*	X	X	X
PN Marinho de Fernando de Noronha*	X		
PN da Serra dos Órgãos*	X	X	X
PN da Tijuca*	X		
PN do Pau Brasil	X		
PN da Chapada dos Veadeiros	X		
PN de Itatiaia	X		
PN de Aparados da Serra	X	X	
PN da Serra Geral	X	X	
FN São Francisco de Paula	X	X	
FLONA de Canela	X	X	
PN de Jericoacoara	X	X	X
PN dos Lençóis Maranhenses		X	
PN de Brasília		X	X
PN de São Joaquim		X	
FLONA de Brasília		X	X
PN da Chapada dos Guimarães	X	X	X
PN de Ubajara		X	
PN da Serra da Bocaina		X	
PN da Serra da Capivara		X	
PN da Serra da Bodoquena		X	X
PN do Jaú		X	X
PN de Anavilhanas		X	X
PN da Restinga de Jurubatiba		X	
PN da Serra da Canastra		X	
PN da Serra do Cipó		X	
PN de Caparaó		X	X
FLONA de Ipanema		X	X

Nota: *concessões anteriores à Lei n.º 13.668/2018. Fonte: Elaboração própria com base em Silva e Raimundo (2021), Juras (2022), ICMBio (2024c) e site do ICMBio²⁷.

²⁶ No final do século XX, o PND passa a fazer parte da proposta estratégica de redução da atuação e da estrutura do Estado, permeando as políticas públicas, estimulando a competitividade entre os atores sociais privados e transferindo a estes os serviços que o Estado não efetua de forma satisfatória, conforme estabelecido na Lei n.º 9.491/1997.

²⁷ Contratos de concessão disponíveis em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao>.

As divisórias entre os nomes dos PNs demarcam as concessões em relação à Lei n.º 13.668/2018 e ao PPI. A CSAV nos PNs do Pau Brasil, da Chapada dos Veadeiros e do Itatiaia ocorreu após a Lei n.º 13.668/2018, mas devido ao adiantamento de seus processos de concessão não foram adicionados aos decretos e qualificados para o PPI. Juras (2022) versa que em razão do fim e/ou da proximidade do fim dos contratos, os PNs do Iguaçu e da Serra dos Órgãos foram incluídos no PPI.

Em 2024, ocorreu a exclusão das UCs do PND e a manutenção de apenas 11 UCs no PPI, mediante o Decreto n.º 11.912/2024 e conforme orientação do Conselho do PPI²⁸. As 11 UCs possuíam estudos de viabilidade econômica e processos de concessões em andamento.

Os projetos de concessão estão classificados no âmbito do PPI no subsetor de “parques e florestas para visitação” do setor de meio ambiente²⁹. O PNSBd e o PN da Serra dos Órgãos encontravam-se em processo de consulta pública; o PN de Jericoacoara e o PN da Chapada dos Guimarães no processo de leilão; e os demais, em estudos de viabilidade em fevereiro de 2024 (Brasil, 2024g). Cabe mencionar que os Decretos n.º 10.331/2020 (PN de Aparados da Serra e PN da Serra Geral) e n.º 10.381/2020 (FLONA São Francisco de Paula e FLONA de Canela) não foram revogados pelo Decreto n.º 11.912/2024.

Até junho de 2024, 13 UCs tiveram concessões efetivadas (Quadro 6), totalizando um valor de R\$ 2.680.013.529,56 em contratos. A CSAV em 11 UCs, que ocorreu até 2022, serviu como exemplo e aperfeiçoamento da política e programa de concessões, cabendo a ressalva de que o novo contrato do PN do Iguaçu (1/2022), segundo ICMBio (2024c), alcançou o valor de R\$ 1,9 bilhões, com uma outorga fixa de R\$ 375 milhões pagos à União. Em 2024, dois PNs (da Chapada dos Guimarães e de Jericoacoara) firmaram contratos de concessão para visitação.

²⁸ O Conselho do PPI tem a função de assessoramento do presidente da República sobre questões e programas de parceria com o setor privado.

²⁹ O setor de meio ambiente do PPI, com 21 projetos em andamento, possui ainda o subsetor “florestas para manejo” (PPI, 2024). As concessões em FLONAs compreendem a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros, e o uso público, conforme a previsão de gestão de florestas públicas para a produção sustentável (Lei n.º 11.284/2006) e visitação (artigo 14-C da Lei n.º 11.516/2007).

Quadro 6 – UCs com contratos de concessão de serviços de apoio à visitação com setor privado

UC federal	Situação	Contrato (n.º e empresa)	Prazo de vigência (anos)	Valor global do contrato (R\$)
PN do Iguaçu*	Encerrado	01/1998 - Cataratas	15	30.243.353,97
	Encerrado	02/1998 - Cataratas	15	63.062.289,20
	Vigente	01/2010 - Ilha do Sol	10 + 5 (prorrog.)	1.200.000,00
	Vigente	22/2015 - Helisul	5 + 36 meses + 12 meses (prorrog. até 2025)	156.419.170,46
PN da Serra dos Órgãos*	Encerrado	02/2010 - Hope	10 + 1	2.349.046,00
PN Marinho de Fernando de Noronha*	Vigente	136/2010 - Consórcio EcoNoronha	15	7.884.000,00
PN da Tijuca*	Vigente	01/2012 - Complexo Paineiras	20	7.450.000,00
	Vigente	01/2014 - Esfeco - Trem do Corcovado	20	3.820.000,00
PN do Pau Brasil	Encerrado	01/2018 - Hope	15	9.099.467,47
PN da Chapada dos Veadeiros	Vigente	02/2018 - Socicam para Parquetur Participações	20	16.289.446,02
PN de Itatiaia	Vigente	01/2019 - Hope para Parquetur Itatiaia	25	35.031.489,92
PN de Aparados da Serra	Vigente	01/2021 - Urbia Cânions Verdes	30	29.866.671,31
PN da Serra Geral				
FLONA São Francisco de Paula	Suspensão	02/2021 - Parque Sul	30	8.579.987,00
FLONA de Canela	Suspensão	03/2021 - Parque Sul	30	15.104.716,00
PN do Iguaçu	Vigente	01/2022 - Urbia Cataratas	30	1.926.758.253,97
PN da Chapada dos Guimarães	Vigente	01/2024 -Parquetur	30	57.939.568,25
PN de Jericoacoara	Vigente	02/2024 - Urbia Cataratas	30	298.916.069,99
Total				2.680.013.529,56

Nota: *concessões anteriores à Lei n.º 13.668/2018.

Fonte: Elaboração própria com base em Silva e Raimundo (2021), Juras (2022) e ICMBio (2024c).

A situação dos contratos de concessão em 2023 era de relativo êxito, pois nove dos 15 encontravam-se vigentes. O encerramento ou suspensão de contratos ocorreu por motivos diversos, que variam entre o encerramento do prazo de vigência (3), com ou sem prorrogações, problemas associados aos contratos e à sua fiscalização (1) e suspensões (2).

Conforme auditoria realizada em 2023 pela CGU, para avaliação dos contratos de CSAV, entre os fatores que contribuíram para o insucesso da concessão no PN do Pau Brasil estava a não observância de “aspectos importantes apontados no Estudo de Negócios e Viabilidade Econômico-Financeira realizado” (CGU, 2024, p. 23). No caso das únicas

FLONAs concedidas (FLONA São Francisco de Paula e FLONA de Canela), antes mesmo da concessionária assumir suas funções, ambas tiveram seus contratos suspensos, excepcionalmente devido à situação conflituosa com comunidades indígenas (CGU, 2024).

Quanto ao tempo dos contratos, é possível verificar que, após a Lei n.º 13.668/2018, as concessionárias conseguem uma garantia de 30 anos para os seus contratos, geralmente prorrogáveis por mais cinco anos. A segurança do retorno financeiro e do lucro para a concessionária — associados aos elevados valores dos contratos e outorgas à União —, as exigências relacionadas ao monitoramento e as obrigações contratuais com objetivo de educação, conservação ambiental e de uso público de forma geral, além dos riscos, contribuem para elaboração de estudos de viabilidade econômica que preveem longos períodos de concessão.

O marco da CSAV, estabelecido pela Lei n.º 13.668/2018, também contribuiu para reforçar os objetivos primários de manutenção e construção de infraestrutura e de prestação de serviços de qualidade voltados ao uso público, estabelecendo que a concessão não compreendia os serviços de gestão e tampouco a área total das UCs, e sim áreas destinadas ao uso público previstas no plano de manejo da UC, bem como instalações e, sobretudo, a prestação de serviços turísticos. Os serviços elementares destacados por Silva e Raimundo (2021, p. 55) compreendem:

[...] venda de ingressos e gestão das bilheterias; serviços de atendimento ao visitante; serviços de transporte interno; de alimentação; lojas de conveniência/souvenirs; espaços de campismo; controles de acesso; estacionamentos; serviços de tecnologia, entre outros.

Diante da demanda de criação de uma infraestrutura mínima para prestação dos serviços de uso público e de visitação, Silva e Raimundo (2021) verificaram que, na definição dos objetivos contratuais, o poder público estabelece um modelo de contrato

[...] (i) que concede à concessionária direito de exploração/uso da área de uso público para implantação, operação, administração, manutenção, conservação, modernização e exploração econômica, o que inclui permissão para investir em infraestrutura turística e realizar obras de criação e melhoria de equipamentos turístico, sob fiscalização do setor público; e
(ii) que concede à concessionária direito de prestação de serviços de apoio ao uso público e visitação, o que pode incluir operacionalização e gestão de roteiros turísticos e de diversos serviços [...] (Silva; Raimundo, 2021, p. 55).

De acordo com a pesquisa dos autores, esses dois modelos observados nos contratos até 2019 variam em relação aos acordos firmados entre as partes ou mesmo mesclam-se, conforme as necessidades locais. Não obstante, podem variar considerando a UC, o

institucional e o público-alvo dos serviços prestados. No caso da CSAV, a qual envolve uma diversidade de interesses econômicos, sociais, culturais e de conservação, os contratos são a chave para sucesso ou insucesso da política de concessões.

Consideramos que o modelo de concessão passa, necessariamente, pelas compreensões experienciadas e vivenciadas nas relações contratuais. Mesmo com a normatização jurídica, a definição de termos, conceitos, objetivos e objetos da concessão, as possibilidades de ajustes e incrementos nos contratos conferem liberdades e obrigações às partes, União e empresas.

Em uma discussão sobre as dicotomias existentes e que contrapõem o direito público e o direito privado, Bobbio (2020) distingue quanto às fontes desses direitos a lei e o contrato, enquanto negócio jurídico. O aprofundamento do autor sobre esses direitos ocorre no sentido de explicar o conjunto de regras de conduta vinculado a um e ao outro.

Como se vê, aqui o critério de distinção entre direito público e privado é o diverso modo com o qual um e outro passam a existir enquanto conjunto de regras vinculatórias da conduta: o direito público é tal enquanto posto pela autoridade política, e assume a forma específica, sempre mais predominante com o passar do tempo, da “lei” no sentido moderno da palavra, isto é, de uma norma que é vinculatória porque posta pelo detentor do supremo poder (o soberano) e habitualmente reforçada pela coação (cujo exercício exclusivo pertence exatamente ao soberano); o direito privado ou, como seria mais exato dizer, o direito dos privados é o conjunto das normas que os singulares estabelecem para regular suas recíprocas relações, as mais importantes das quais são as relações patrimoniais, mediante acordos bilaterais, cuja força vinculatória repousa primeiramente, e *naturaliter* [pela própria natureza], isto é, independentemente da regulamentação pública, sobre o do *ut des* [princípio da reciprocidade] (Bobbio, 2020, p. 19, grifos do autor).

As relações entre o direito público e o privado estão entrelaçadas nas modalidades escolhidas para a prestação dos serviços de uso público das UCs. Mas a política e programa de concessões, diferentemente das outras modalidades, envolve normas singulares e relações recíprocas estabelecidas no acordado contratual, como descrito por Bobbio (2020).

Nesse sentido, são acrescentadas às leis vigentes uma legislação própria que regulamenta o objeto contrato e o processo de licitação para a efetivação da concessão, garantindo, dessa forma, que o direito dos privados seja assegurado, e não podendo imputar-lhe obrigações desinteressantes e que não estejam previstas no acordo contratual.

Na falta de uma regulamentação específica da relação de CSAV em UCs, a estrutura contratual e a concessão, enquanto instrumento de delegação, assim como as alterações e prorrogações possíveis, estão fundamentadas nas Leis n.º 8.987/1995, 14.133/2021 e 9.074/1995. Amplamente utilizada para justificar a possibilidade de se estabelecer parcerias

(contratos) para a CSAV, a Lei n.º 8.987/1995 dispunha sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos até ser alterada e passar a vigorar a Lei n.º 14.133/2021, como nova lei de licitações e contratos administrativos. Sobre as outorgas e prorrogações das concessões, impera a Lei n.º 9.074/1995; enquanto a Lei n.º 14.133/2021 confere maior detalhamento para a execução da fiscalização de contratos.

A fiscalização é fundamental para que se acompanhe a efetividade da política de concessões, considerando que o contrato é firmado entre as partes, as quais não respondem apenas a interesses particulares, posto que o ICMBio é o órgão gestor de UCs e representante dos interesses públicos na visitação e conservação das áreas destinadas às atividades turísticas. Quanto tratamos do acompanhamento da CSAV e da fiscalização dos contratos, a Instrução Normativa ICMBio n.º 4/2024 corresponde à normatização que estabelece os critérios para avaliação das concessões e contratos. Antes, normas e critérios estavam estabelecidos na Instrução Normativa ICMBio n.º 9/2018.

A fiscalização dos contratos estabelecidos entre o órgão público (interesses e valores públicos) e particulares (lucro) demonstrou os insucessos do programa de CSAV, enquanto modelo de viabilização do uso público e de conservação do patrimônio natural. Da mesma forma, a avaliação dos contratos de concessão vigentes, realizada pela CGU após auditorias³⁰, apontou problemas relacionados à gestão e fiscalização executada pelas Comissões de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFACs) e assinalou a sobrecarga de trabalho e a falta de pessoas para o cumprimento satisfatório das obrigações da comissão.

Nesse sentido, foi identificada sobrecarga no trabalho das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFACs), materializada no acúmulo de funções, por um mesmo servidor, na fiscalização de contratos distintos e, em alguns casos, em outras atividades no âmbito do ICMBio (CGU, 2024, p. 13).

A avaliação da CGU serviu à verificação da capacidade de fiscalização e gestão dos contratos de concessão vigentes em 2023, por parte do ICMBio. Devido à data de realização das auditorias que precederam a avaliação, as concessões dos PNs da Chapada dos Guimarães e de Jericoacoara não foram avaliadas. Os resultados apresentados pela CGU (2024) envolvem: insuficiência de recursos organizacionais (pessoas, recursos financeiros e físicos); fragilidades na supervisão, monitoramento, fiscalização e avaliação dos contratos;

³⁰ As auditorias nos oito PNs e duas FLONAS ocorreram entre março e novembro de 2023 por cinco Controladorias Regionais e pela Secretaria Federal de Controle Interno. Os Relatórios Individuais contendo especificidades das auditorias, apontando os problemas e recomendações estão disponíveis em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>.

consequentemente, baixa responsabilização³¹ e necessidade de aprimoramento no quesito participação social; e ausência de monitoramento sistemático e de avaliação dos impactos ambientais relacionados à visitação. A partir dos relatórios individuais de fiscalização das concessões, avaliados pela CGU (2024), foi possível analisar os principais problemas identificados nos processos de fiscalização dos contratos, além de recomendações (Quadro 7).

Quadro 7 – Problemas no monitoramento e fiscalização de contratos e recomendações ao ICMBio

UCs	Problemas e recomendações
PN da Tijuca	(1) Readequação dos recursos humanos, físicos e de TI.
	(2) Planejamento orçamentário e dos controles para assegurar a fidedignidade e integridade dos dados de receita informados pela concessionária.
PN do Pau Brasil	(1) Não observância dos aspectos importantes apontados no Estudo de Negócios e Viabilidade Econômico-Financeira.
	(2) Elevada rotatividade entre os membros da CFAC.
	(3) Ausência de planejamento, coordenação adequada, manuais e metodologia para a fiscalização.
	(4) Insuficiência de recursos humanos, equipamentos, recursos técnicos e operacionais (inclusive de veículos).
PN de Itatiaia	(1) Necessidade de aprimoramento na promoção da participação social e <i>accountability</i> , a partir da maior transparência dos resultados.
	(2) Monitoramento dos impactos ambientais e de segurança relacionados à visitação.
	(3) Recomendação: implementação da pesquisa de satisfação dos visitantes, cujo cronograma de implementação encontrava-se em atraso.
PNs de Aparados da Serra e da Serra Geral	(1) Ausência de plano de fiscalização do contrato.
	(2) Fragilidades na transparência e divulgação dos resultados do contrato de concessão.
	(3) Necessidade de validação da metodologia de satisfação de usuários para análise dos dados coletados.
	(4) Monitoramento dos impactos da visitação.
FLONA São Francisco de Paula	(1) Situação excepcional (conflitos de uso da área com comunidades indígenas).
	(2) Sobrecarga de trabalho da CFAC.
	(3) Falta de planejamento da fiscalização e do monitoramento das obrigações contratuais.
	(4) Riscos de segurança relacionados à visitação e ao uso público.
PN do Iguaçu	(1) Fragilidades na gestão e fiscalização dos contratos devido à ausência de manuais, fluxos de comunicação, sistemas de apoio e planos anuais de fiscalização.
FLONA Canela	(1) Situação excepcional (conflitos de uso da área com comunidades indígenas).
	(2) Sobrecarga de trabalho da CFAC.
	(3) Falta de planejamento da fiscalização e do monitoramento das obrigações contratuais.
	(4) Riscos de segurança relacionados à visitação e ao uso público.

³¹ A falta de responsabilizações a que se refere o documento da CGU (2024) compreende a ausência de divulgação de informações e considera que os instrumentos de incentivo à participação social são pouco aproveitados, ou mesmo utilizados, assim como os instrumentos de responsabilização. Segundo Rodrigues e Abrucio (2020), a responsabilização (*accountability*) pode ser entendida como a possibilidade de cobrança dos compromissos e funções assumidos.

UCs	Problemas e recomendações
PN Marinho de Fernando de Noronha	(1) Readequação dos recursos humanos para o aprimoramento dos controles, para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais e a fidedignidade e integridade dos dados de receita informados pela concessionária.
	(2) Recomendação: implementação de indicadores de impacto da visitação e melhoria nos controles das obrigações contratuais para a mitigação dos riscos de impactos ambientais.
PN da Chapada dos Veadeiros	(1) Fragilidades na supervisão e no acompanhamento dos contratos em razão da insuficiência da capacidade organizacional e de recursos humanos e tecnológicos.
	(2) Falhas na concessão do reequilíbrio financeiro do contrato e da bonificação.
	(3) Falha no processo de monitoramento dos impactos ambientais e de segurança decorrentes da visitação.
	(4) Oportunidades de melhorias na promoção da <i>accountability</i> do processo de concessão, por meio da promoção da transparência e incentivo à participação social.
	(5) Recomendação: reavaliar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Fonte: Elaboração própria com base em CGU (2024).

O Quadro 7 auxilia na compreensão de alguns resultados provenientes da expansão da política de concessões e da adoção do programa de concessões, atrelado, sobretudo, a dogmas econômicos e liberais. As implicações positivas da análise dessa avaliação da supervisão e acompanhamento dos contratos e das consequências desse programa compreendem os aperfeiçoamentos do processo de concessão e dos futuros contratos, bem como da gestão da fiscalização e monitoramento dos contratos, assim como contribuirá para análise do processo de CSAV do PNSBd.

O sucesso do programa claramente pode suscitar benefícios econômicos, sociais e de conservação ambiental, porém, a situação constatada é comprometedora, podendo gerar riscos diversos, como a falta de qualidade na prestação do serviço, impactos ambientais danosos ao local e ao próprio uso público, e descumprimento das obrigações contratuais (CGU, 2024). Cruz, Rodrigues e Lemos (2023) constataram, em função das reiteradas menções sobre o tema por parte dos gestores públicos do PN da Serra dos Órgãos, que a fiscalização representa uma lacuna no processo de concessão. Segundo os autores, os gestores também manifestaram preocupação quanto ao tempo de resposta às irregularidades, faltas e incompreensões registradas.

Ao analisar os problemas específicos da gestão dos contratos apontados pela CGU (2024) e expostos no Quadro 7, verificamos que a dificuldade basilar e elementar corresponde à falta de recursos do órgão gestor para efetuar uma fiscalização eficiente e eficaz, utilizando os termos administrativos recorrentes. Nesse sentido, em cinco das UCs foram identificados problemas e possibilidades de melhoria em relação à falta ou necessidade de readequação dos recursos humanos, físicos e tecnológicos.

A insuficiência de pessoal tornou-se evidente após a análise. Especificamente, foi avaliado que no PN Marinho de Fernando de Noronha há necessidade de melhorias na readequação dos recursos humanos, de forma a aprimorar o controle no cumprimento das obrigações contratuais (fator apontado como fragilidade no PN da Chapada dos Veadeiros), e na fiscalização e garantia da veracidade dos dados de receita informados pela concessionária (também mencionado como oportunidade de melhoria para o PN da Tijuca).

Ainda sobre os recursos humanos, com prejuízos à fiscalização contratual foi aferida uma alta rotatividade entre os membros da CFAC no PN do Pau Brasil e sobrecarga de trabalho da CFAC nas FLONAs Canela e São Francisco de Paula. A CGU (2024) apontou que 46% dos servidores das CFACs consideram excessiva a sua carga de trabalho, ainda que, como destacado pela CGU como boa prática, elas disponham de um suporte na parte administrativa da fiscalização, dado por especialistas em economia e contadores.

Na percepção dos fiscais administrativos, as atribuições de sua responsabilidade – como a análise dos aspectos contábeis e econômico-financeiros dos contratos e dos relatórios – possuem grau moderado a alto de dificuldade, principalmente diante da necessidade de conhecimentos específicos para interpretação e análise das informações e da ausência de modelos e sistemas informatizados (CGU, 2024, p. 15).

A constatação da CGU (2024) havia sido exposta, anteriormente, por Rodrigues e Abrucio (2019), visto que, nas palavras de um interlocutor servidor do ICMBio, foi apresentada uma desmistificação de que, com as concessionárias, o servidor teria mais tempo para as outras funções que não de uso público, alegando, ainda, que quando o parceiro prestador dos serviços de apoio à visitação não é bom, há um sobrecarga devido às possíveis notificações e autuações.

Somado às ausências e insuficiências, e como possível consequência do planejamento e da falta de recursos orçamentários, foi constatada a necessidade de readequação ou a insuficiência de recursos tecnológicos para a fiscalização nos PNs da Tijuca e da Chapada dos Veadeiros. No PN do Pau Brasil, além da precariedade quanto aos recursos tecnológicos, soma-se a insuficiência de recursos técnicos, equipamentos e recursos operacionais, com destaque à falta de veículos para exercício da fiscalização e, provavelmente, demais funções.

É inegável o auxílio proporcionado pelas ferramentas tecnológicas para as diversas funções executadas pelos servidores. No caso da fiscalização e monitoramento dos contratos, essas ferramentas são fundamentais para verificação da integridade das informações e cruzamento dos dados (repassados pela concessionária), sejam eles relacionados à qualidade e quantidade de visitas, ou ao exercício de fiscalização de receitas, outorgas, repasses e

custeios. No PN da Tijuca e no PN Marinho de Fernando de Noronha, conforme Quadro 7, sugeriu-se o aprimoramento do controle da integridade dos dados repassados pelas concessionárias.

A preocupação e a dificuldade em fiscalizar as receitas e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos refletiu nos questionamentos sobre a capacidade de gestão de contratos e de planejamento dos gastos orçamentários (recursos organizacionais) do ICMBio, inclusive por parte da CGU (2024). Acrescentamos os questionamentos sobre a necessidade de mais pessoal e recursos diversos para o acompanhamento e fiscalização dos contratos, os quais geram mais gastos.

Em plena expansão das políticas de concessão, a CGU (2024), a partir dos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, constatou a redução dos recursos disponíveis no Plano Orçamentário 0001 (promoção da visitação pública e instrumentalização dos serviços ambientais e do comércio de produtos florestais ofertados pelas UCs) da Ação Orçamentária 20WM. Enquanto a média entre os anos de 2017 e 2019 foi de R\$ 354.926,12 liquidados, para os anos seguintes (2020–2022) a média foi de R\$ 220.347,08 liquidados. Nas palavras da CGU (2024, p. 14), a redução orçamentária afetou a realização das atividades de fiscalização e

A situação encontrada contribuiu, de forma determinante, para as falhas e fragilidades constatadas na gestão, no monitoramento e na fiscalização da execução dos contratos de concessão e compromete a eficiência e a eficácia do Programa de Concessões (CGU, 2024, p. 14).

Além da redução orçamentária e dos contingenciamentos, a falta de recursos organizacionais para a fiscalização de contratos, amplamente mencionada, pode estar associada ao planejamento das ações e obrigações do ICMBio (o objetivo fundamental de conservação da biodiversidade e o pagamento da estrutura organizacional, de forma geral, são os principais gastos). As seguintes indagações surgem então: quais os ônus e os bônus da escolha desse modelo de parcerias? Seria uma maneira de viabilizar e delegar as atividades administrativas referentes ao uso público, sem o ônus para o Estado? Mas e a fiscalização? Qual o balanço ótimo entre a receita total derivada das concessões e os gastos totais com a fiscalização das concessões, considerando ainda os desgastes referentes ao acúmulo de funções dos servidores?

A CSAV representa um aporte significativo à arrecadação do ICMBio, mas cabe destacar que essa arrecadação varia, entre outras coisas, em função do pagamento de outorgas fixas (estabelecidas no contrato de concessão), as quais correspondem aos maiores aportes

próprios da CSAV. Em 2022, segundo ICMBio (2024d), a arrecadação foi histórica devido à outorga fixa do contrato de concessão no PN do Iguaçu, com aporte de R\$ 375 milhões à arrecadação total do ICMBio (R\$ 570.244.000). Na Tabela 8 podemos observar uma diferença nos percentuais referentes às receitas advindas da CSAV nos anos de 2022 e 2023.

Tabela 8 – Arrecadação do ICMBio referentes à CSAV – 2022 e 2023

Ano	Receita total (R\$)	Receitas de concessões e visitas ³² (R\$)	Percentual
2022	195.244.000 ^a	71.650.603	37%
2023	106.512.546	83.098.133 ^b	78%

Nota: a) desconsiderou-se a outorga fixa de 375 milhões (Concessão n.º 001/2022) da concessão no PN do Iguaçu, visto que em 2023 não ocorreu esse tipo de arrecadação; b) aumento de 15,97% em relação a 2022.

Fonte: Elaboração própria com base em ICMBio (2024d).

Antes do marco das concessões, as arrecadações do Órgão Gestor em questão foram de R\$ 170.803.000 (2016) e R\$ 450.495.000 (2017) (ICMBio, 2018c). Fica evidente a variação na arrecadação total do ICMBio, elevada no ano de 2017, alta histórica no ano de 2022 (R\$ 570.624.987,97, com a outorga fixa) e reduzida em 2023, segundo ICMBio (2024d), em função das receitas do licenciamento ambiental.

No caso da receita total para o manutenção da instituição, fazendo uma comparação aproximada quanto às despesas, no ano de 2022 foram R\$ 2.748.390.791,51, e em 2023, R\$ 2.626.050.880,40. Ao estabelecer uma relação entre as receitas totais destes anos e a arrecadação referente às receitas provenientes de arrendamentos, visitação em UCs e concessão, as correspondências seriam respectivamente de 2,61% e 3,16%.

Observa-se que o debate sobre as concessões e as parcerias no âmbito da política pública de conservação da natureza é orientado principalmente por questões de ordem econômico-financeira, influenciado também pelas medidas de ajuste fiscal que vêm promovendo cortes orçamentários em agendas setoriais, como a da gestão ambiental, por exemplo. Assim, as parcerias são pautadas em virtude da urgência do Estado em promover alternativas para enfrentar a escassez de recursos e pessoal. Contudo, ao criar uma determinada área de conservação, o governo assume também o compromisso de viabilizar condições adequadas para a implementação destas áreas (Rodrigues; Abrucio, 2020, p. 82).

Os valores que compõem a arrecadação orçamentária do ICMBio decorrentes das concessões podem ser esmiuçados a partir do Relatório Anual das Concessões – 2023 e dos valores e benefícios fixados nos contratos. Os benefícios gerados relacionam-se a melhorias

³² Referentes às receitas de arrendamentos, visitação em UCs e concessão (ICMBio, 2024d, p. 108).

locais e para a UC, qualidade de visitação e uso público, além de projetos voltados à preservação ambiental, comunitários e para auxiliar as demandas do Órgão Gestor da UC.

Um dos exemplos são os serviços obrigatórios³³, que, no caso do Contrato n.º 1/2019 do PN de Itatiaia, possui uma determinação de apoio à pesquisa, recuperação de área degradada e demolição de imóveis e à Brigada de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais. No Quadro 8 estão postos os principais benefícios que, em sua maioria, produzem descontos na outorga variável baseada em um percentual da Receita Operacional Bruta (ROB)³⁴.

Quadro 8 – Relação de benefícios derivados das concessões

UCs	Tipo de benefício	Reversão	Valor (R\$)	Outorga variável
PN de Itatiaia	Serviços obrigatórios	Apoio à pesquisa, recuperação de área degradada, demolição de imóveis e à Brigada de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais.	300.000,00	2% da ROB
PN da Chapada dos Veadeiros	Bonificação	Eventos para a capacitação de funcionários (21 dos 22 são locais) e moradores locais sem vínculo empregatício com a concessionária. Temas: gestão de resíduos, conservação ambiental, gestão de negócios, mercado e vendas, e saúde e bem-estar.	296.511,23 ^a	27% da ROB
PN do Iguaçu (Helisul)	Horas de voo	Horas de voo utilizadas pelo ICMBio para os serviços de gestão, manejo, proteção, uso público e pesquisa.	611.672,04 ^b	8% do ingresso
PN da Tijuca (Trem de Corcovado)	Projeto socioambiental	Programa de educação socioambiental denominado Programa Favela Parque, em parceria com jovens e adultos, moradores das comunidades dos Guararapes, Cerro Corá, Vila Cândido e Prazeres, e com o Instituto PRECISA SER.	278.504,81 ^c	9,99% da ROB
PN Marinho de Fernando de Noronha	Programa de voluntariado do ICMBio	Os voluntários cadastrados e selecionados têm direito a alojamento, alimentação e isenção da taxa de preservação ambiental.	217.860,87 ^d	14,7% da ROB
PN do Iguaçu (Ilha do Sol)	Diárias de embarcação	96 diárias de embarcação para fiscalização e monitoramento.	710.208,00 ^b	8% do ingresso

Nota: a) valor reduzido da outorga variável de 27%, a qual corresponderá a 18,2%. b) descontados da outorga variável; c) valor investido para os anos de 2022 e 2023; d) desconto da outorga variável, assim como os ingressos dos visitantes convidados.

Fonte: Elaboração própria com base em ICMBio (2024c).

Os benefícios também ocorrem por meio do aproveitamento dos serviços da empresa, como os serviços de embarcação e de voo, convertidos em diárias, a exemplo do PN do Iguaçu. São comuns os incentivos ao uso público, às parcerias com a comunidade e à

³³ Previstos antecipadamente no projeto básico e no contrato, configuram obrigações da concessionária.

³⁴ Receita sem abatimento, resultante da operação da concessionária na UC.

educação ambiental, na forma de programas e projetos, como no PN da Tijuca e no PN Marinho de Fernando de Noronha (neste, o programa de voluntários foi pensado e demandado pelo Órgão Gestor).

No PN da Chapada dos Veadeiros, a título de benfeitoria (capacitações) realizadas pela concessionária, a bonificação foi concedida no valor de R\$ 296.511,23, contabilizados e deduzidos da ROB. Dessa forma, a partir do desconto, o percentual de 27% de outorga variável foi reduzido, por conta dessas benfeitorias, para 18,29% no ano de 2023.

Consta no contrato do PN da Chapada dos Veadeiros a possibilidade de desconto de até 50% na outorga variável, caso os requisitos sejam atendidos simultaneamente. Em razão da redução da outorga variável, devido à execução de cursos de capacitação, calculamos que a bonificação foi de 8,79%. Cabe mencionar que a CGU (2024, p. 20) identificou e relatou falhas nessa concessão de bonificação. Após a avaliação dos contratos, a CGU sugeriu ao ICMBio:

Aprimorar normativo interno para orientar o processo de concessão da bonificação, considerando: (i) a definição de fluxos, procedimentos e controles, de modo a garantir a segregação de funções; (ii) a valorização da entrega das obrigações contratuais no prazo e antes do prazo, bem como a qualidade dos serviços prestados; (iii) a participação popular nos processos decisórios; (iv) a transparência de informações gerenciais e dos resultados (CGU, 2024, p. 20).

A ausência de fluxos claros e procedimentos de responsabilização dificultam a fiscalização e fragilizam esse tipo de benefício, o qual, segundo Rodrigues e Abrucio (2019), poderia ser usado para mitigar impactos, mas como situação constatada pela CGU (2024), pode chegar ao ponto do aceite de documentação comprobatória insuficiente.

A bonificação tem a vantagem da possibilidade de reverter benefícios para mitigação de impacto, ou para a conservação do patrimônio natural, ou ainda retorno para a comunidade lindeira na próprias UCs em que o contrato foi assinado. Contudo, parece mais próxima de uma responsabilização voltada à gestão para o atendimento dos objetivos de implantação do uso público e, como asseverado por Rodrigues e Abrucio (2019), seguindo uma lógica de gestão de resultados (eficiência, eficácia e efetividade).

Outra benfeitoria derivada de um ajuste com um Parque, porém não abatida da outorga, corresponde ao Acordo Substitutivo de Sanção Administrativa do PN de Itatiaia. O valor equivalente da benfeitoria, para o ano de 2023, foi determinado em R\$ 315.000,00, nos termos obrigatórios de investimentos nas áreas temáticas do Parque, sejam elas o Programa Parque Limpo, as oficinas de sinalização, máquinas e equipamentos, a vigilância de áreas remotas, a manutenção de equipamentos, frota e predial (ICMBio, 2024c).

Além dos benefícios e das outorgas (fixa e variável), o retorno para as UCs pode ainda proceder do preestabelecimento de receitas acessórias, provenientes da exploração econômica de produtos e/ou da marca associada à UC. O contrato do PN do Iguaçu que prevê o pagamento dessas receitas contribuiu para a ROB o montante de R\$ 83.619.783,93.

Os encargos acessórios, denominados “macrotemas³⁵” e custeados pela empresa concessionária, contribuem com a UC e com o ICMBio, apoiando diversas funções e demandas (projetos, equipamentos e obras). Conforme contrato do PN do Iguaçu, o percentual de 6% da ROB deve ser destinado aos macrotemas, totalizando o investimento de R\$ 12.466.383,34 em 2023; bem como o contrato dos PNs de Aparados da Serra e da Serra Geral prevê um valor de R\$ 9.439.759,42, destinados a ações em macrotemas (ICMBio, 2024c).

A análise de experiências, avaliação e relatório das concessões e contratos tem sido pertinente e ocasiona reflexões que contribuem ao planejamento de elaboração e fiscalização dos contratos. Entre as demandas por recursos organizacionais, a CGU (2024) registrou a ausência de manuais e metodologias, e coordenação e planejamento adequados para o exercício da fiscalização. A falta dessas orientações, ou mesmo de um padrão mínimo, considerando as diferenças e especificidades de cada UC, podem inclusive afetar a supervisão das informações financeiras, dos benefícios e impactos prestados pelas concessionárias. Entre as falhas e fragilidades, a CGU (2024, p. 15) constatou:

Fragilidades nos controles de verificação da autenticidade e integridade dos dados financeiros apresentados pelas concessionárias, como por exemplo da ROB, com risco de recebimento incorreto do valor da outorga variável pelo ICMBio, bem como destinação a menor, pelas concessionárias, para o custeio de ações em macrotemas (encargos acessórios); [...].

Fragilidade essa corroborada pelos fiscais administrativos, na mesma avaliação feita pela CGU:

Na percepção dos fiscais administrativos, as atribuições de sua responsabilidade – como a análise dos aspectos contábeis e econômico-financeiros dos contratos e dos relatórios – possuem grau moderado a alto de dificuldade, principalmente diante da necessidade de conhecimentos específicos para interpretação e análise das informações e da ausência de modelos e sistemas informatizados (CGU, 2024, p. 16).

Os problemas com os sistemas informatizados e a capacitação dos recursos humanos foram discutidos anteriormente, cabendo avançar nas discussões sobre manuais e modelos

³⁵ Encargo acessório em cada contrato, referente ao investimento obrigatório por parte da concessionária em projetos com temas específicos.

pertinentes ao aperfeiçoamento do monitoramento e à fiscalização os contratos. Apesar da Instrução Normativa ICMBio n.º 4/2024 ter contribuído na definição dos atributos e competências e dos responsáveis pela gestão dos contratos de concessão, a CGU (2024) sugere o aprimoramento de procedimentos e padrões com a consolidação de um manual de fiscalização, no qual deveriam constar modelos para os variados planos e relatórios previstos na Instrução Normativa.

Problemas com a ausência de planejamento, de coordenação adequada e de manuais e metodologia foram registrados em todas as UCs avaliadas pela CGU (2024), conforme pode ser observado no Quadro 8. Os prejuízos derivados dessas carências refletem na fiscalização, de forma geral, e na verificação dos critérios, indicadores e responsabilizações, de maneira específica, acrescentando ainda que as fragilidades na averiguação dos dados contábeis e econômico-financeiros dos contratos e dos relatórios acarretam prejuízos não só ao recebimento de receita, mas também podem repercutir nos benefícios e na geração de impactos ambientais e socioeconômicos.

As sugestões de Cruz, Rodrigues e Lemos (2023), elaboradas a partir de pesquisa, vão ao encontro da avaliação da CGU (posterior à pesquisa). De forma que as autoras organizaram sugestões, entre as quais, a criação de um caderno de experiências sobre as parcerias nos PNs, com registros anuais de “um conjunto de iniciativas em curso, destacando o escopo da parceria, as instituições envolvidas, os aprendizados, as formas de monitoramento e os efeitos da parceria para a sociedade e UCs” (Cruz; Rodrigues; Lemos, 2023, p. 208). Este tipo de registro e levantamento de experiências poderia servir concisamente para o acompanhamento e aperfeiçoamento da fiscalização, além de orientar a elaboração dos manuais e da metodologia para fiscalização de contratos.

Destacamos que os poucos apontamentos da CGU (2024) quanto à sugestão de resolução das fragilidades verificadas no PN do Iguaçu, da Tijuca e de Fernando de Noronha, os quais põem estrutura de visitação e têm elevadas quantidades de visitação e atratividade, foram os de aperfeiçoamento e ampliação no monitoramento dos contratos e dos recursos organizacionais do ICMBio.

Nesse sentido, fica evidente que o planejamento da fiscalização se apresenta como fundamental tanto para recolhimento de receitas como para a mitigação dos riscos de impactos ambientais. No caso do PN Marítimo de Fernando de Noronha, a CGU (2024) recomendou que fossem estipulados indicadores de impacto da visitação e controle das obrigações contratuais com vistas à atenuação dos impactos ambientais.

Devemos ponderar, devido aos objetivos das UCs e aos discursos de visitação como alicerces da conservação ambiental, a preocupação legítima dos impactos da visitação nos bens públicos (patrimônio natural) das UCs. De acordo com Cruz, Rodrigues e Lemos (2023, p. 208), a operacionalização dos serviços de apoio à visitação envolve “competências e especificidades relacionadas ao contexto de criação e gestão da área”, sugerindo que, para o estabelecimento da parceria, seria interessante a seleção de parceiros alinhados com os objetivos do PN e a verificação, a partir de critérios de responsabilidade ambiental e social, dos históricos da empresa. Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023) propõem que, para além da maior oferta financeira, esses critérios de qualificação façam parte do processo de licitação.

Cruz, Rodrigues e Lemos (2023) também recomendam, a partir da análise prévia dos possíveis impactos da visitação — segundo Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023) —, que devem ser inseridos no contrato como condicionantes para obtenção de bonificações a adoção de um sistema de desempenho com base nos impactos das concessões para as comunidades e UC, tais como: poluição do ar, sonora e do solo (geração de resíduos) e supressão de vegetação em trilhas.

A pesquisa de Cruz, Rodrigues e Lemos (2023) foi baseada em entrevistas e análise de documentos do PN da Serra dos Órgãos, e em relatórios nos quais constavam as lacunas na prestação dos serviços. Essas e outras análises de pesquisadores, bem como documentos, relatórios e registros, poderiam compor um caderno de experiências para o planejamento, fiscalização e modelo das concessões. Ademais, como mencionado pelas autoras, esses desafios e aprendizados auxiliam nas responsabilizações relacionadas aos aspectos socioambientais.

Para Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023), os estudos prévios ao processo de licitação não contemplam minimamente a inclusão de critérios socioambientais, em desacordo com a Instrução Normativa ICMBio n.º 9/2018, que determina que estes estudos demonstrem a viabilidade socioambiental da concessão em questão.

Questões relacionadas aos impactos ambientais, segurança na implementação da visitação e uso público também foram detalhados na avaliação das concessões dos PNs de Itatiaia e da Chapada dos Veadeiros e nas FLONAs São Francisco de Paula e Canela. No caso destas últimas, ambas localizadas no Rio Grande de Sul, adiciona-se a essas preocupações os conflitos gerados pela imposição do modelo de concessões.

Os contratos das duas FLONAs foram suspensos e os problemas e recomendações da CGU (2024) são os mesmos. Os conflitos com as comunidades indígenas (Kaingangs e Xoklengs), devido ao uso e à reivindicação da terra (área) concedida, foram descritos como

excepcionalidade e se estenderam e se estendem ao/no judiciário, com expectativas de conciliação. A essa questão se somam os riscos de segurança relativos à visitação e ao uso público, em uma evidente falta de *accountability*, ou seja, ausência de responsabilização e de envolvimento da sociedade no processo decisório de concessão.

A falta de comunicação entre a UC e as comunidades do entorno, assim como entre entidades e órgãos, também afeta o sucesso das decisões e o projeto de concessão. Juras (2022) aponta os prejuízos ao processo administrativo da concessão na indefinição dos papéis e responsabilizações de outros atores, para além do ICMBio, citando o Ministério do Meio Ambiente, o MTUR, a FUNAI, entre outros. O autor sugere, ainda, uma norma superior e conjunta entre as instituições. Corroboramos que a comunicação, a participação e o estabelecimento de acordos entre as instituições e junto às comunidades evitariam boa parte das ocorrências paralisantes, ainda que os conflitos sejam inevitáveis.

Nas concessões dos PNs de Itatiaia, de Aparados da Serra, da Serra Geral e da Chapada dos Veadeiros, a CGU expôs as fragilidades e oportunidades, e indicou a necessidade de aprimoramento na promoção da responsabilização, destacando a transparência dos resultados e o incentivo à participação social como elementares. Para Rodrigues e Abrucio (2020), a responsabilização deve ser exercitada em todos os processos de parcerias e, além dos aspectos destacados pela CGU, consideram basilar a comunicação entre os envolvidos no processo, utilizando as seguintes palavras:

É preciso fazer com que a responsabilização, em suas múltiplas dimensões, seja a base dos processos de concessão ou parceria dos parques. Nesse sentido, três elementos são peças-chave: a transparência, de modo a aumentar a capacidade de os reguladores e a sociedade controlarem o desempenho de quem provisiona o serviço; a criação de uma comunicação eficaz, que estimule a confiança entre os envolvidos; e a participação social, que fortalece a *accountability* e aumenta a legitimidade do processo. O fortalecimento da responsabilização, ressalte-se, não é uma questão apenas de instrumentos regulatórios. Deve-se, acima de tudo, realçar esses valores públicos que guiam os processos de parceria (Rodrigues; Abrucio, 2020, p. 74).

Assim, mesmo que a responsabilização esteja sendo discutida no âmbito da gestão das UCs, das novas formas de governança do Estado e das relações das esferas público/privado, e que os campos componham o desempenho e a qualidade dos serviços públicos prestados e a participação dos cidadãos, de toda forma, encontra-se no campo político (Rodrigues; Abrucio, 2019).

A CGU averiguou a indefinição de componentes de governança política que prejudicariam a efetividade e avaliação do programa/política de concessões: a definição dos objetivos e dos papéis dos atores (Juras, 2022). A ausência de informações e de comunicação

com os envolvidos no processo de concessão pode gerar incompreensões quanto a proposta, opção pela concessão e desconfiarças perante a inserção de um novo agente na UC e na comunidade.

Rodrigues e Abrucio (2020) salientam, ainda, que esse processo se ampliou ainda mais no contexto da administração pública quando o cidadão consumidor passa a fazer parte da equação. A recomendação da CGU (2024) para a fiscalização do PN de Itatiaia e a identificação de fragilidades no PNs de Aparados da Serra e da Serra Geral mencionaram a implementação das pesquisas de satisfação dos visitantes. No caso do primeiro PN, a alusão à pesquisa de satisfação deve-se ao atraso de implementação desta; e no segundo caso, o ponto central é a verificação da metodologia aplicada.

A identificação do perfil dos visitantes e as pesquisas de satisfação estão ancoradas e focadas na obtenção dos resultados, sobretudo na consolidação do programa e na possibilidade de ampliação da política pública de concessão. O acompanhamento, verificação da eficiência e fiscalização dos resultados deve contemplar, além dos benefícios, a conservação, o retorno social à comunidade do entorno das UCs, a satisfação do cidadão consumidor e a consolidação do uso público.

Diante da identificação dos diversos atores envolvidos nos processos de concessão, reforçamos a comunicação e a orientação das ações por intermédio de valores públicos como guias para o sucesso das concessões e das relações derivadas (Estado, privados, cidadãos e consumidores). Quanto aos valores públicos, para Rodrigues e Abrucio (2020, p. 73), são a “chave de interpretação para o processo em curso na gestão da visitação em áreas protegidas”. Nesse novo modelo de governança de UCs, além dos instrumentos de gestão e responsabilização baseados em valores públicos, a fiscalização faz parte do fortalecimento do modelo de concessões e parcerias e do governo, assim como destacado por Rodrigues e Abrucio (2019, p. 118):

O novo modelo de governança em parques públicos brasileiros, caracterizado pela adoção de parcerias, colocou o debate para além da dicotomia entre o público e o privado. O estudo realçou as potencialidades dessa proposta: novos instrumentos de gestão e valores públicos de accountability e vinculados à especificidade da política pública em questão – a conservação do patrimônio natural e cultural e o seu usufruto pelo público – influenciam o paradigma tradicional de provisão de serviços para a sociedade. Porém, essa mudança depende também de um governo estruturado para regular os entes privados e promover a compreensão sobre o impacto das concessões para a sociedade e a conservação da natureza.

A estruturação do governo regulador que fiscalize e monitore as concessões, avaliando e oferecendo a transparência necessária para acompanhamento dos cidadãos quanto à política

pública de concessão é fundamental. Contudo, os resultados da pesquisa de Juras (2022, p. 71) descrevem um cenário em que não há uma definição clara dos “objetivos, metas, indicadores, diretrizes e dos papéis e responsabilidades dos órgãos e entidades envolvidos na concessão de uso público”, em uma lógica de intervenções com a ausência de marco regulatório e de estratégias governamentais.

Logo, os resultados apresentados por Juras (2022) e por este trabalho demonstram prejuízos a responsabilização, avaliação e monitoramento da política pública de concessão. A única vantagem apurada por Juras (2022) relaciona-se à utilidade da liberdade de decisão do gestor para o aprimoramento do modelo de concessão de uso público no Brasil.

O discurso de uso público é um dos mais ressaltados para a justificativa de ampliação das concessões. Para tanto, uma análise aprofundada do uso público, e não das visitações, seria necessária para a compreensão da natureza pública (interesse e proteção do patrimônio público) da prestação de serviços baseada em valores públicos, na forma de CSAV. A natureza pública é discutida em Rodrigues e Irving (2015).

A concessão de áreas, instalações e serviços, no sentido de delegação de serviço público, é compreensível, porém, pode haver um contraponto no discurso de concessão para uso público. Considerando o explicitado por Rodrigues e Abrucio (2019, p. 118) quanto à governança pautada pela responsabilização, “a análise empírica do caso brasileiro indicou uma maior preocupação com a eficiência do que com a transparência e a participação”.

De forma geral, a perspectiva de eficiência pode auxiliar no aperfeiçoamento do modelo de concessões e parcerias e na ampliação das condições necessárias ao uso “público” em UCs. Mas, de forma específica, reproduz e fortalece um modelo com valores liberais, além de retroalimentar seu vínculo à rede de interações com instituições e grupos de interesses.

Há uma racionalização liberal de que o Estado é ineficiente na gestão das UCs ou mesmo na fiscalização das parcerias. Todavia, constatamos que a sobrecarga de trabalho e falta de recursos organizacionais nas ações de fiscalização dos contratos de concessões são os principais problemas para a garantia dos interesses públicos nesse modelo, ainda que tenha ocorrido um aumento nas receitas provenientes das outorgas.

A avaliação e o relatório das concessões contribuíram para análise do programa de concessões brasileiro, incluindo algumas especificidades de cada UC e contrato. Ademais, ficaram explícitos que os aspectos contábeis e econômico-financeiros dos contratos e dos relatórios demandam uma atenção dos serviços de fiscalização; e que há ausência de modelos que auxiliassem na análise dos dados e informações prestadas pelas concessionárias.

A transparência dos dados e informações corresponde a outro ponto a ser considerado. Bastante prejudicada pela ineficiência na responsabilização e no incentivo à participação social por parte do órgão gestor, os Conselhos Gestores seriam espaços oportunos para a discussão tanto dos processos de concessão quanto das responsabilizações e participação comunitária. Contudo, não há uma obrigação das concessionárias em participarem de espaços de diálogo. As obrigações no retorno social e ambiental somente ocorrem efetivamente a partir de obrigações, indicadores e bonificações estipulados no contrato, marcando a relação contratual baseada em interesses entre a esfera pública e a privada.

Embora cada UC apresente ambiente e estruturas físicas, contextos sociais e culturais, e demandas diferentes; reforçamos a definição de objetivos de conservação, padronização de valores públicos e estabelecimento de indicadores socioambientais e socioeconômicos, sendo de grande valia tanto para condução dos processos de licitação³⁶ quanto para fiscalização dos contratos. Caso contrário, cada UC definirá seus próprios objetivos durante o processo de concessão, com base no plano diretor, contabilizados pelo estudo de viabilidade econômica e na elaboração do projeto básico.

A sustentação do modelo de áreas protegidas pauta-se muito no financiamento do sistema de UCs, assim como no modelo de concessões e demais parcerias para efetivação do uso público e conservação do patrimônio natural. Dessa forma, viabilizar e manter esta estrutura é manter o modelo. Esse caminho escolhido pela gestão pública deve minimamente estabelecer os critérios para o acompanhamento do modelo e dos impactos das concessões para as UCs.

A questão dos serviços prestados pelas concessionárias quanto à visitação, sua qualidade e contribuições para as comunidades do entorno, não foi abordado, pois na próxima seção o foco será a análise do processo de CSAV no PNSBd. A visitação na forma como ocorre hoje nos PNs e no PNSBd foram discutidos nos capítulos II e III.

4.2 O processo de concessão dos serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Esta seção trata do acompanhamento, apresentação e discussão do processo de CSAV do PNSBd, em sua fase de planejamento. O planejamento corresponde à primeira fase do fluxograma, dividido em diversas etapas, incluindo, na sequência, as fases de implementação

³⁶ Estudos de viabilidade, minuta de contrato (geralmente, somente a viabilidade econômica é considerada) e edital.

e monitoramento da parceria, com possibilidade de controle social em diversas etapas do processo (Brasil, 2021; Moro; Rotta; Éles, 2022).

O relatório técnico desses autores elucida que as diferentes modalidades de parcerias para o apoio ao uso público nas UCs preveem e possibilitam diferentes instrumentos de controle social (acesso à informação e à justiça, prestação de contas e responsabilização). Entre eles, a participação social ocorre por meio da atuação nos/dos Conselhos Gestores (consultivos), em audiências públicas, consultas públicas, consultas prévias livres e informadas, e petições.

A análise da audiência pública e consulta pública³⁷, enquanto etapas do planejamento da CSAV do PNSBd, serviram à pesquisa do exercício de controle social direto. Pretendemos, dessa forma, contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento de ações e parcerias em outras UCs, assim como balizar o monitoramento posterior do Parque. O acompanhamento do planejamento contempla, ainda, a investigação da viabilidade econômico-financeira e socioambiental da minuta do contrato, em comparação, e utilizando como referência, aos demais documentos técnicos e legais. A análise terá como eixo as responsabilidades contratuais da concessionária diante dos objetivos e objetos contratuais referentes a infraestrutura, atratividade, impactos ambientais e sociais, garantia da prestação e qualidade dos serviços, e acesso ao bem público (considerando a segurança de uso privativo da área concedida, mediante assinatura do contrato administrativo).

A importância da participação dos cidadãos e da comunidade local vincula-se à garantia dos direitos territoriais (interesse público) e de acesso aos serviços públicos, bem como possibilita a responsabilização do Estado por intermédio do acompanhamento das decisões e ações estatais, e no exercício do controle social (Moro; Rotta; Éles, 2022). A necessidade de atuação, dada a diversidade do território brasileiro e das áreas onde estão implantadas as UCs, foi ponderada por Rodrigues e Botelho (2023, p. 18):

O monitoramento participativo dos efeitos das parcerias para as áreas protegidas e os territórios envolvidos é primordial para a atuação embasada e contextualizada nas diferentes realidades do país. Além disso, medidas para o controle social, o acompanhamento e a colaboração efetiva dos diferentes sujeitos sociais na construção dos projetos de parcerias são necessários para legitimar a política pública e valorizar a diversidade do território brasileiro.

³⁷ Ambos os instrumentos de participação são reconhecidos em lei (Lei n.º 11.079/2004 e Lei n.º 9.847/1999) e podem ser realizados sempre que houver situação relevante (audiências públicas) e assunto de interesse geral (consultas públicas) (Moro; Rotta; Éles, 2022).

A escolha da/das parceria/as para prestação de serviços de apoio à visitação deve envolver a comunidade regional e local, não só devido ao patrimônio natural e cultural dos PNs que fazem parte dos seus territórios, mas também pelo seu poder de decisão quanto ao interesse e à adesão às concessões, visto que, muitas vezes, as atividades vinculadas ao turismo são pré-existentes e executadas mediante outros arranjos de parcerias. Podemos exemplificar com a autorização dada aos condutores para prestação de serviços de visitação no PNSBd.

A concessão implica um processo licitatório que, obrigatoriamente, possui um fluxo no qual há previsão e possibilidade de participação cidadã a partir de instrumentos obrigatórios e opcionais, além de instrumentos que garantam a segurança jurídica necessária. As etapas do planejamento serão apresentadas e analisadas a partir do fluxo da CSAV do PNSBd.

O processo de concessão no PNSBd teve início e possui autorização legal conferida pela Lei n.º 13.668/2018, e no início do segundo semestre de 2024 aguarda aprovação dos órgãos de controle (análise do TCU) para o cumprimento da última etapa de planejamento. A fase de implementação se inicia com a publicação do edital licitatório e se estende até a assinatura do contrato. As etapas de aprovação e a publicação do edital estão previstas para o 4º trimestre de 2024³⁸. Posteriormente, o monitoramento e a fiscalização do contrato serão executados regularmente pela CFAC e pelo poder concedente (ICMBio).

A autorização legal atribuída pela Lei n.º 13.668/2018 não estabeleceu as condições e limites, suficientes e circunstanciais, de como as parcerias deveriam ocorrer. Apenas normatizou e padronizou o objeto das concessões (serviços, áreas ou instalações), reforçando as atividades a serem exploradas em UCs — visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, previstas na Lei do SNUC (Brasil, 2000) —, diante da necessária ou não execução de obras de infraestrutura.

Reconhecemos a infraestrutura turística como fator determinante na preferência de alguns gestores públicos de UC pela adesão e sujeição do manejo da UC aos trâmites e procedimentos do programa de concessões, com o objetivo de viabilizar o uso público. A Lei de Concessões (Brasil, 2018) também prevê, diante de um processo licitatório, a possibilidade

³⁸ Conforme o *Hub* de projetos do BNDES. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Parque-Nacional-Serra-da-Bodoquena/40edd3ec-5143-11ed-b658-0242ac11002b>. Nesse *site*, o BNDES apresenta e divulga etapas, informações e documentação do processo de CSAV do PNSBd. As etapas compreendem e seguem a seguinte previsão: estudos técnicos (4º trim. 2022), consulta pública (1º trim. 2023), aprovação pelos órgãos de controle (4º trim. 2024), lançamento do edital (4º trim. 2024), leilão (1º trim. 2025) e assinatura do contrato (2º trim. 2025).

de que as empresas concessionadas, mediante serviços e ações diversos, auxiliem a gestão, a conservação e a proteção de uma UC.

Nas conclusões de seu estudo, Juras (2022), após pesquisa de dados disponíveis no Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão³⁹ do ICMBio, averiguou a “necessidade de implantar, planejar e ordenar o uso público e monitorar a visitação” na maioria das UCs. O autor constatou uma variedade quanto a atratividade e número de visitas às UCs, sugerindo uma avaliação das peculiaridades e do porte delas para previsão da CSAV.

Diante do respaldo jurídico e da necessidade de uma justificativa técnica da UC para iniciar o processo licitatório, aproximadamente sete meses após a publicação da Lei de Concessões (Brasil, 2018), em novembro de 2018, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU)⁴⁰ o Ato Justificador n.º 3/2018⁴¹. Essa justificativa técnica dispunha a conveniência da outorga de concessão dos serviços de apoio à visitação do PNSBd à iniciativa privada, considerando-a onerosa e estipulando um prazo de 20 anos para a concessão.

O ato também indicou, a partir de levantamentos e documentos técnicos anteriores, os serviços obrigatórios a serem executados, como: estacionamento, centro e recepção de visitantes, cobrança de ingressos, alimentação, espaço de campismo e loja de conveniência. A justificativa para a concessão pauta-se nos aspectos e condições do patrimônio natural e no aproveitamento da concessão para a melhoria das condições de conservação, de visitação e econômicas, conforme a publicação no DOU:

[...] VII - O Parque Nacional da Serra da Bodoquena possui expressiva beleza cênica e imenso potencial para o ecoturismo. Além de abrigar excepcionais bens naturais, como rios, cachoeiras, trilhas e cavernas, a Serra da Bodoquena abriga manifestações culturais diversificadas;

[...]

VIII - A implantação de serviços de apoio à visitação tem como objetivo o fornecimento de melhores condições de preservação do patrimônio natural e de um melhor aproveitamento do potencial de visitação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, com a previsão de geração de empregos diretos, redução significativa dos gastos públicos, além do aumento da arrecadação nas três esferas de governo [...]. (ICMBIO, 2018d).

A opção pela concessão, ao que parece (devido à ausência de mais informações), realizou-se fundamentada em um processo, possivelmente interno ao órgão gestor, instruído pelos levantamentos, estudos e documentos técnicos apresentados pelos gestores do PNSBd.

³⁹ Corresponde a uma ferramenta e metodologia para examinar o desempenho da gestão e monitoramento das UCs, com base na análise territorial e dos processos de gestão. Site do sistema: <http://samge.icmbio.gov.br/>.

⁴⁰ DOU, Brasília, DF, seção 1, nº 229, p. 84, 29 nov. 2018.

⁴¹ Este ato considera a legislação aplicável e contém as atividades a serem efetuadas no uso do bem público, cumprindo a necessidade e observância de justificativa da concessão, conforme legislação vigente e o fluxograma de Moro, Rotta e Éles (2022).

Tanto a base de dados e informações quanto o processo são apenas mencionados no Ato Justificador.

O que se segue no planejamento da licitação, consoante quadro e fluxograma de Moro, Rotta e Éles (2022) e OPAP (2023a), é a verificação das possibilidades de atividades e usos, infraestrutura e parcerias vinculados à atividade de uso público e turística averbada no plano de manejo e plano de uso público.

Em contribuição, durante consulta pública ao planejamento da licitação do PN da Serra dos Órgãos, pesquisadores do OPAP sugeriram a inclusão do plano de manejo como documento anexo ao processo de concessão, para que a concessionária esteja ciente e sujeite-se ao previsto no documento de planejamento e gestão da UC. Na justificativa para essa inclusão, a OPAP (2023a) expressa:

Considerando que o “plano de manejo é o principal instrumento de planejamento e gestão de uma Unidade de Conservação” (ICMBIO), onde são definidas normas, zoneamento e atividades a serem desenvolvidas, é imprescindível seu uso como referência para o ato de uma concessão a terceiros. Tal documento é fundamental para o entendimento dos objetivos do PARNA e das suas características socioambientais, enquanto patrimônio ambiental e sociocultural; áreas, zonas e seus limites, até para a definição de LIMITES de atuação da concessionária; além de indicar entidades parceiras, entraves, dificuldades e potencialidades para ações de apoio à visitação e da conservação da geobiodiversidade.

Além de basilar para gestão das UCs, o plano de manejo, mesmo que seja um documento público e deva estar disponível e de fácil acesso, deveria fazer parte dos documentos anexos devido às menções a ele nos próprios documentos anexos ao processo de licitação. Em OPAP (2023a), consta um exemplo e constatação da citação do plano de manejo no caderno de encargos, o qual não consta nos documentos anexos, o que poderia gerar discurso de não conhecimento do conteúdo do documento por parte da concessionária.

O plano de uso público corresponde a um plano específico que deve ser elaborado com assegurada participação social e incorporado, após aprovado, automaticamente ao plano de manejo, conforme Instrução Normativa ICMBio n.º 7/2017. O plano de uso público, embora seja um documento técnico que orienta as atividades de uso público, não é obrigatório para instituição do processo de concessão. A título de informação, segundo o Gestor Público (2024), o plano de uso público do PNSBd foi construído em 2018, mas ainda não foi aprovado, visto que não contempla tudo o que ocorre no Parque.

Ao pesquisar as condições específicas (plano de manejo e de Uso Público, regularização fundiária e adequação) para a concessão de uso público — nas palavras de Juras (2022) — das UCs com contratos ou em processo de concessão, Juras (2022) verificou que

todas possuíam plano de manejo, atualizado ou não. A obrigatoriedade da existência do plano de manejo para a efetivação das atividades de turismo foi determinada pela Lei n.º 11.771/2008, em seu parágrafo único do artigo 5º, estabelecendo que estas devem estar de acordo com o plano de manejo e com os objetivos de criação da UC.

Ademais, todas as UCs federais classificadas para o PPI possuíam Planos de Manejo aprovados. Juras (2022), a partir da análise de condições específicas, averiguou que as UCs com contratos e as qualificadas para o PPI, além do plano de manejo, possuíam previsão de zoneamento para a concessão e estudos de viabilidade. Nas palavras do autor, “Isso revela que as UCs são minimamente preparadas para a concessão de uso público antes de sua qualificação no âmbito do PPI” (Juras, 2022, p. 72).

Consideramos que a qualificação de UCs federais no PPI, solicitada pelo próprio ICMBio, faz parte de uma estratégia de viabilização do uso público pela criação e melhoramento da infraestrutura das UCs (25 UCs no total). De acordo com Moro, Rotta e Éles (2022), a inclusão da UC em um programa governamental de parcerias não é obrigatória enquanto etapa de planejamento da concessão. Entretanto, as garantias de segurança jurídica e estabilidade das políticas públicas de infraestrutura fazem parte dos princípios dispostos na lei de criação do PPI (Brasil, 2016).

A Lei n.º 13.334/2016 estabelece que poderiam integrar o programa, até 2019, somente os empreendimentos públicos de infraestrutura, excetuados utilizando-se de parcerias público-privadas, delegações ou demais parcerias celebradas pela administração pública. Após a publicação da Lei n.º 13.901/2019, as decisões do PND e os serviços e obras de interesse estratégico também podem fazer parte do programa. Salientamos, ainda, a competência do TCU em fiscalizar os processos incluídos no PPI e no PND.

No caso do PNSBd, os atos normativos que o incluem no PPI e no PND correspondem à Resolução n.º 157/2020 e ao Decreto n.º 10.673/2021. A resolução em questão considera, ao incluir e qualificar as nove UCs no âmbito do projeto de CSAV, que a administração pública deveria concentrar esforços em outras demandas prioritárias, como as oportunidades de investimentos, emprego e econômicas, e a necessidade de expansão do serviço público, além de conferir a este projeto tratamento prioritário, dada a sua magnitude. Já o decreto prevê a possibilidade de ações de apoio a gestão, conservação e proteção serem custeadas, e ainda, como consequência, há a facilidade de obtenção de crédito junto ao BNDES.

Em 2019, conforme investigado por Oliveira (2020), outros programas foram propostos com vistas à viabilização de parcerias entre a esfera pública e a privada. No caso do entorno do PNSBd, a região de Bonito foi escolhida, entre outras regiões que compõem o

Mapa do Turismo Brasileiro, para fazer parte do Programa Investe Turismo, proposto pelo MTUR, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Instituto Brasileiro de Turismo.

As propostas e metas do programa, no modelo de parcerias público-privadas, eram voltadas para novos negócios, facilitar o acesso ao crédito, *marketing* e inovação, e pacotes de ações voltadas para investimentos. A perspectiva do MTUR era de construir uma rede de parcerias e incentivos ao setor privado para a realização de empreendimentos locais, porém o programa não foi continuado, e no ano de 2020 o turismo foi afetado pela pandemia.

Nessa mesma perspectiva neoliberal, as políticas públicas e ambientais orientaram-se ao encontro das parcerias público-privadas. Evidencia-se a partir da proposta de parcerias ambientais público-privadas a pretensão em promover e consolidar alianças entre os setores públicos e privados, especificamente no que tange às questões ambientais (Oliveira, 2020). Essas parcerias seriam estabelecidas com o envolvimento e apoio do Ministério do Meio Ambiente, ICMBio, Caixa Econômica Federal, Fundo Multilateral de Investimentos, entre outros parceiros.

Como mencionado no capítulo anterior, as parcerias público-privadas exigem uma contrapartida do Estado, e foi dessa forma que o caminho escolhido e estruturado juridicamente foi o das concessões; somando-se o apoio financeiro do fomento para o subsídio dos projetos de concessão conferido pelo BNDES.

A cooptação dos projetos de concessão pela agência financiadora BNDES envolve desde apresentações e consultas aos potenciais interessados nas parcerias para a CSAV, buscando entender a viabilidade do processo, passando pela contratação de estudos técnicos de viabilidade econômica e financeira, apresentação das propostas em audiências públicas, até o financiamento da concessão. Toda essa condução é identificada pela instituição como estruturação de projeto de concessão dos serviços de apoio à visitação, à revitalização, à modernização, à operação e à manutenção dos serviços turísticos em UCs, conforme disposto no site da instituição (BNDES, 2022).

Os estudos técnicos preliminares que respaldam a atuação do BNDES, referente aos primeiros PNs a serem concedidos, ocorreram, inicialmente, em 2017, e em 2018 foram apresentados no “Parques do Brasil: estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais”. Após a contratação dos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF), foram feitas as estimativas para os 11 projetos a serem concessionados, com a expectativa de R\$ 153,7 milhões em investimentos, receita total de 1,6 bilhões e ainda a geração de 248,1 milhões em impostos (ICMBio, 2018e).

As estimativas para o PNSBd presentes nesse documento apontavam investimentos de R\$ 3,4 milhões, R\$ 36,8 milhões em receitas totais e a geração de R\$ 11 milhões em impostos. Cabe ressaltar que a outorga total da CSAV para esse Parque foi estimada em R\$ 2,6 milhões, e o prazo de concessão de 15 anos, e para os demais Parques o tempo estimado era de 20 anos (Brasil, 2018).

A contratação e elaboração dos estudos prévios, visando ao processo de licitação do PNSBd, realizou-se em 2017. A publicação do Edital de Chamamento Público n.º 1/2017 destinou-se ao Procedimento de Manifestação de Interesse, para autorizar a elaboração de EVEF para o PNSBd. O chamamento também estabelece que é possível, caso o estudo seja selecionado e o edital de licitação lançado, que o vencedor da licitação custeie os estudos. Há uma condicionante referente ao ressarcimento e à obrigatoriedade de atualização até a abertura da licitação, se ocorrer.

Nesse mesmo chamamento está determinado que os interessados deverão consultar o plano de manejo da UC. Devemos lembrar que, em 2017, o plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena não havia passado pelas alterações mencionadas no capítulo II, mas somente em 2018. Mesmo assim, naquele mesmo ano, enquanto demanda dos processos licitatórios, o chamamento público para contratação de EVEF seguiu.

Conforme Instrução Normativa ICMBio n.º 9/2018, a responsabilidade de elaboração ou providência dos EVEF é da Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios, vinculada ao Comitê Especial de Concessão, instituído por essa mesma instrução normativa. Enquanto etapas que precedem a licitação e assinatura do contrato de concessão, a elaboração desses estudos prévios auxilia na produção de documentos técnicos, como o projeto básico, por exemplo.

Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023), ao estudarem a presença de análises de viabilidade socioambiental em documentos de referência da fase de planejamento das concessões, identificaram nos Termos de Referências dos Editais de Chamamento Público n.º 1/2017, n.º 2/2017 e n.º 3/2017 a presença de critérios socioambientais de viabilidade das concessões, possíveis impactos sociais e menção às populações locais, em uma solicitação explícita de inclusão dos impactos gerados na economia local.

O mapeamento das empresas atuantes no mercado e a consulta da disposição (*marketing sounding*) destas quanto à qualificação técnica especializada ocorreu em 2020, por meio da Request for Information (RFI) n.º 3/2020. Essa consulta fez parte das estratégias do BNDES, que coordena a contratação de serviços técnicos especializados e fomenta os projetos de concessão.

Desde o lançamento do seu Programa de Estruturação de Concessões de Parques Naturais, em 2020, o BNDES tem apoiado a CSAV em PNs e em muitos Parques Estaduais. A expansão das concessões para a esfera estadual ocorreu, conforme Rodrigues e Botelho (2023), muito em função das parcerias entre BNDES, ICMBio, órgãos estaduais de gestão do meio ambiente e com auxílio estratégico do Instituto Semeia. Em 2022, surge ainda o programa de financiamento BNDES Parques e Florestas⁴², para concessões de parques e florestas, com um orçamento de R\$ 500 milhões disponíveis para concessionários de projetos federais, estaduais e municipais, e com possibilidade de financiamento de até 80% do projeto.

Todos esses incentivos são acompanhados, durante a etapa de planejamento da CSAV, pela elaboração de estudos técnicos complementares. Os EVEF, projeto básico e minuta de contrato são alguns dos documentos sob responsabilidade de elaboração da Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio e que devem ser anexados ao processo de licitação (Moro; Rotta; Éles, 2022).

Durante a elaboração da modelagem econômico-financeira, o ICMBio contou com parcerias para a captação de investimentos para UCs selecionadas para o projeto das concessões. Conforme patente no Relatório de Gestão MTUR de 2021, a partir da cooperação técnica internacional entre o Ministério e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) Brasil foram destinados R\$ 248 mil para realização da contratação dos EVEF do PNSBd. Essa cooperação técnica também viabilizou os referidos estudos para os PNs dos Lençóis Maranhenses, de Jericoacoara e da Chapada dos Guimarães, com os seguintes objetivos:

Objetivou-se, com a contratação dos referidos estudos, subsidiar potenciais parcerias com a iniciativa privada para exploração de atividades de visitação turística voltadas à educação ambiental e à conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza (Brasil, 2022, p. 39).

A escrita do propósito desse investimento e a contratação seguem o padrão da legislação que autoriza as concessões (Lei n.º 13.668/2018). O alinhamento do amparo legal e das ações institucionais dos Ministérios e do BNDES serviram para elaboração dos estudos pertinentes à tomada de decisão e consolidação do modelo de parcerias na tentativa de viabilizar o uso público nas UCs. Entretanto, constatamos que o projeto de concessões foi acelerado e tomado como solução durante os anos de 2017 e 2023.

⁴² O escopo do programa está em BNDES (2022).

A busca por recursos, construção de infraestrutura, *expertise* para a gestão e oferta das atividades turísticas pela iniciativa privada, são os principais argumentos apresentados para escolha dessa modalidade de parceria. Segundo Braga (2013, p. 151, grifos da autora), no contexto das concessões as atividades de “*trekking, hiking, canoagem, passeios em embarcações náuticas, rafting, circuitos de arvorismo, rapel, boia-cross, bungee jump, trilhas, aluguel de bicicletas, hospedagem e serviços de alimentação (refeições e lanches), dentre outros, podem ser ofertados pela iniciativa privada*”.

Pode-se dizer que os estudos preliminares e técnicos complementares (financeiro e socioambiental) servem para o apoio na tomada de decisão na escolha das parcerias. No caso do PNSBd, considerando todos os dados, informações e trâmites apresentados, averiguamos que o Parque foi selecionado e preparado para o projeto das concessões, a respeito do Chamamento Público para credenciamento de prestadores de serviços para condução de visitantes, locação de equipamentos e transporte terrestres de passageiros para fins turísticos, realizado em 2020 pelo PNSBd.

Seguindo os trâmites do planejamento para concessões e processo licitatório, é prevista e obrigatória a participação social na forma de audiência⁴³ e consulta pública⁴⁴, as quais acompanhamos e analisamos, considerando a importância do controle social diante do planejamento para a concessão. Essas etapas foram executadas mediante apresentação e esclarecimentos referentes ao projeto de concessão, levantamento de sugestões e questionamentos⁴⁵ da população do entorno do Parque e rodadas de conversas com potenciais investidores. Posteriormente, o BNDES efetuou e disponibilizou em seu *site* o relatório das conversas com empresa (*roadshow*) e respostas às contribuições da consulta pública (classificadas quanto ao *status* como atendido, parcialmente atendido, não atendido e esclarecido).

Após a conclusão dos estudos e documentos prévios e complementares, a proposta de CSAV do PNSBd foi submetida à consulta pública entre os dias 21 de novembro de 2022 e 17 de fevereiro de 2023. Para tanto, foi disponibilizado um formulário *on-line* para contribuições e questionamentos. A audiência pública realizou-se no dia 9 de fevereiro de 2023, e ambas as

⁴³ Momento da “reunião para diálogo entre a Administração Pública e outros agentes sociais, com o objetivo de debater oralmente determinadas questões de interesse público” (OPAP, 2023c, p. 50).

⁴⁴ Corresponde ao “mecanismo não presencial de participação, em que peças escritas e formais são submetidas por qualquer cidadão interessado, com o objetivo de contribuir para a instrução de processos decisórios e de formulação de normas da Administração Pública” (OPAP, 2023c, p. 50).

⁴⁵ A audiência pública foi gravada e encontra-se disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cKZQvWTwfH8>.

etapas têm a finalidade de submeter a proposta à participação social. Ulteriormente, a proposta seguiu para a avaliação prévia do TCU.

No enquadramento de Moro, Rotta e Éles (2022), as etapas apresentadas representam o final do planejamento e a estruturação da proposta, para que então se inicie a implementação, com a abertura e divulgação do edital. A submissão da minuta do edital e do contrato à audiência e a consulta públicas ocorre em conformidade com o estabelecido no artigo 13-A da Lei do PPI (Brasil, 2016).

No dia da audiência pública, realizada às 15 h na Câmara Municipal de Bonito, ocorreu a apresentação da proposta de CSAV para o PNSBd, por um representante do BNDES. A reunião iniciou com a fala do coordenador do PNSBd e com a apresentação das autoridades presentes (Figura 33), que compreendiam representantes do ICMBio, do IBAMA, do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), das Prefeituras Municipais de Bodoquena e de Bonito, da Fundação do Turismo e um deputado. O coordenador do PNSBd reforçou que a intenção da expansão do turismo no Parque era agregar ao turismo local, e não competir com os atrativos existentes, dadas algumas características mais prístinas e rústicas do Parque.

Figura 33 – Autoridades convidadas a participar da mesa de abertura da reunião



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2023.

A exposição do representante do BNDES, presenciada pela comunidade e demais representantes institucionais (Figura 34), pautou-se nos principais pontos da proposta, como:

objeto, objetivos, fases do processo e documentos anexos⁴⁶, incentivo à participação na consulta pública, informações do Parque e das áreas objeto da concessão, modelo financeiro (investimentos, encargos, diretrizes construtivas, serviços, receita, ingressos etc.), obrigações financeiras e socioambientais, benefícios ao entorno, indicadores de desempenho e verificador de desempenho.

Reiterou-se durante a reunião a geração de receita proveniente de ingressos, locação de equipamentos, transporte interno e comércio de alimentos, e que isso aconteceria ao longo de 30 anos, tempo de duração da concessão. Outrossim, o projeto de concessão de serviços turísticos prevê que a concessionária deve efetuar melhorias na infraestrutura das trilhas, expostas no capítulo II, modernizando e melhorando suas infraestruturas. As três áreas ofertadas para a concessão correspondem às Trilhas Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido, Cânion do Rio Salobra e Rancho Branco, das quais, durante a audiência, foi ressaltado que apenas a Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido possuía infraestrutura de uso público construída.

A apresentação também ponderou a inclusão do custeio de ações de apoio a proteção, conservação e gestão das áreas previstas no edital de concessão. No prosseguimento da reunião, o representante aludiu à realização da rodada de conversa com os potenciais investidores e passou o microfone para os questionamentos da comunidade, que, em sua maioria, era constituída de moradores de Bonito.

Figura 34 – Trabalhadores das instituições e comunidade presentes na audiência pública



Fonte: Acervo próprio, com imagem capturada durante o trabalho de campo realizado em 2023.

⁴⁶ A publicação dos avisos e demais documentos referentes ao processo de concessão estão disponíveis em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/aviso-de-consulta-e-audiencia-publica-no-09-2022>.

Ao final da audiência, realizou-se a rodada de perguntas e sugestões, e consecutivamente, o representante do BNDES respondeu a eles. Os questionamentos da comunidade local foram extensos e versavam sobre: o valor dos ingressos e a gratuidade para a comunidade local; se futuramente novas áreas poderiam ser incluídas para a concessão; a lei de segurança para os atrativos; a situação dos atuais condutores que foram capacitados e cadastrados pelo ICMBio para prestar serviços no Parque; a capacidade de carga dos atrativos; os possíveis achados e registros de patrimônio histórico na área do Parque; as estradas e o acesso às trilhas; a métrica do número de visitantes tanto em Bonito quanto a previsão para as trilhas; e se a comercialização dos ingressos iria compor o sistema de *voucher* único, característico do turismo da região Bonito/Serra da Bodoquena.

O acompanhamento da audiência nos permitiu a análise das sugestões, questionamentos e críticas da comunidade, e o retorno imediato, mediante repostas efetuadas pelo representante do BNDES, após consulta ao seu grupo de trabalho. As perguntas e respostas realizadas durante a audiência foram organizadas no Apêndice C.

A primeira pergunta da reunião foi sobre a possibilidade de incluir, posteriormente, novas áreas do Parque na concessão e sobre o financiamento do BNDES. Em resposta, o representante explicou que existe uma possibilidade, desde que seja de interesse público, a concessionária tenha interesse em abarcar a área, e que isso não gere um desequilíbrio financeiro no contrato. Ademais, teria que ser feito um reestudo, comportar o interesse de todos e uma nova concessão. Sobre o financiamento, a resposta foi positiva, e o representante do BNDES ponderou que existe uma linha de financiamento no banco, a qual mencionamos neste trabalho como “BNDES Parques e Florestas”.

Um dos questionamentos foi sobre ícones e cenários culturais da região, se seriam considerados e preservados diante da concessão. As respostas orientaram-se no sentido de explicar que, caso fosse encontrado algum material arqueológico durante obras de infraestrutura, ocorreria a interferência da concedente, conforme previsto no contrato, mas que, ainda, não havia no plano de manejo do Parque nenhuma identificação e registro de sítios arqueológicos e/ou “patrimônio”. Nas palavras do coordenador do Parque, caso seja encontrado, o ICMBio fará uma vistoria e uma reavaliação.

Questionamentos sobre condutores, aproveitamento da mão de obra do entorno e vinculação dos ingressos ao sistema de *voucher* de Bonito, também foram realizados. Com relação aos condutores e guias de turismo, foi explicitada a isenção de entrada para eles; e para os condutores credenciados, em específico, que poderiam continuar prestando seus

serviços, visto que a concessionária não terá exclusividade sobre a área, somente sobre alguns serviços, como comércio.

Essa resposta veio em decorrência do questionamento sobre a possível concorrência gerada entre os condutores e a concessionária, caso se mantenha a cláusula prevista na minuta de contrato sobre a não exclusividade da concessionária na execução do serviço de condução. Nesse sentido, foi gerada a pergunta sobre a obrigatoriedade de contratação dos condutores.

Em resposta a outra questão sobre a condição dos condutores, foi expresso que “Os condutores credenciados poderão seguir com seus serviços de condução em todas as áreas da UC, como um todo, e não precisa ter contrato com a concessionária, só precisa ser credenciado”. É possível que essa informação, mesmo constando na minuta, tenha sido equivocada e tenha passado por alterações, já que, em entrevista ulterior com o Gestor Público (2024), foi exteriorizado que a concessionária tomaria as decisões sobre os serviços prestados na área concedida.

A respeito da obrigatoriedade de contratação de guias de turismo em atrativos, prevista em Bonito mediante lei municipal, foi refutada a possibilidade, pois não pode haver obrigatoriedade referente a mão de obra no contrato, vedada por lei e com jurisprudência do TCU. Acrescentou-se que a obrigatoriedade da condução em qualquer trilha de UC é feita pelo ICMBio, considerando a Portaria n.º 769/2019. Mas pelas experiências de concessões em outros Parques, é sempre melhor para o concessionário estabelecer parcerias com trabalhadores da região, citando como exemplo os PNs da Chapada dos Veadeiros e da Chapada dos Guimarães.

Sobre o sistema de *voucher* com as agências, foi destacado que a concessionária era livre para deliberar como faria a venda do seu produto, sendo possível, apenas, adicionar ao contrato a obrigatoriedade para que não ultrapasse um determinado limite, a exemplo do valor do ingresso. O representante do BNDES abalizou que não se pode obrigar a fazer uso do sistema de *voucher*, mas percebeu que seria relevante para a própria concessionária.

No que concerne ao acesso ao Parque e seus atrativos, e dadas sua distância e as estradas vicinais, foi feito um questionamento sobre como ficaria a administração disso, e se a concessionária teria uma parte de responsabilidade. A resposta contemplou a questão da obrigatoriedade de manutenção da estrutura viária (caderno de encargos), mas interna ao Parque, por impossibilidade jurídica de obrigação no contrato. Contudo, o representante do BNDES lembrou as obrigações socioambientais e a possibilidade de a concessionária apresentar projetos que se relacionem às estradas.

No caderno de encargos, além da manutenção da estrutura viária, havia a obrigação de instalação de um sistema de segurança e plano de gestão de segurança. Essa ponderação ocorreu em resposta à questão sobre a implementação do sistema de segurança nos atrativos do Parque.

Uma menção às obrigações socioambientais também se deu, quando do questionamento sobre a articulação do Parque com outras UCs do entorno. A representante do ICMBio asseverou que a gestão das UCs continuava sob responsabilidade da instituição e que a articulação regional continuaria sendo almejada; e, ainda, que no contrato havia a previsão de pagamento de obrigações socioambientais e de projetos de desenvolvimento regional e de integração com o todo.

As dúvidas e críticas sobre as projeções do número de visitantes (presentes na apresentação e EVEF) foram realizadas três vezes, duas pela mesma munícipe. Nas perguntas, foram questionadas a métrica e as projeções de visitação. Segundo a munícipe, a projeção de que, em cinco anos após a assinatura do contrato, a visitação seria de 72.000 visitas era ilusória, pois isso representaria 30% do que Bonito recebeu no seu melhor ano, em 2022.

Discorremos, no capítulo III, que em 2023 a visitação em Bonito foi de 313 mil, e em 2022, de 280 mil, aproximadamente (OTEB, 2024). Para efeito de comparação, um dos atrativos mais visitados e consolidado de Bonito, o MONA da Gruta do Lago Azul, recebeu a visita de 72.591 pessoas em 2023. Devemos ponderar, também, que os atrativos mais procurados de Bonito são os balneários (33%) e as flutuações (23%).

A munícipe presente na audiência, conforme Apêndice C, expôs que “a entrada, o teto de investimento, a infraestrutura, não tem como”, referindo-se às projeções e métricas de visitação. Também questionou o que aconteceria caso não houvesse interessados na concessão, se haveria revisão dos estudos e do edital, e se o ICMBio teria interesse em investir na infraestrutura necessária. A resposta deu-se no sentido da construção do projeto, acertos e erros, inclusões e exclusões, e citou as contribuições que surgiriam a partir do *roadshow*, considerando ainda que o projeto seria apresentado novamente, evitando o desperdício dos gastos com o leilão, na agnição do projeto não ser interessante e não haver interessados. Em decorrência de uma negativa para a concessão, respondeu-se que voltariam ao planejamento, e o ICMBio seguiria gerindo e viabilizando o uso público com seu próprio orçamento, como ocorre comumente em UCs.

Sobre os investimentos em pesquisa, foi questionado o porquê da porcentagem de 1,5%. Explicou-se que se tratava de um modelo de chegada, e que esse percentual seria maior em UCs com visitação consolidada, variando conforme a visitação e o estabelecimento.

A visitação é fator elementar nos cálculos de projeção de receita (ingresso), impactos socioambientais e capacidade de carga dos atrativos. Sobre este último, foram realizadas perguntas sobre como seria estabelecida e calculada para as três áreas concedidas. Em resposta, foi dito que a capacidade de carga é estabelecida pelo Número Balizador da Visitação (NBV)⁴⁷, enquanto modelo balizador de licitação disponibilizado e elaborado pelo ICMBio. Afirmou-se que a concessionária vencedora deveria nos primeiros seis meses da concessão estabelecer NBV (quantidade de visitação) junto ao ICMBio para cada atrativo da UC. Conforme o respondente, o Parque receberia visitantes com base nesse número, e com mais infraestrutura, seria possível receber mais visitantes.

Outra ponderação sobre a visitação, feita por um cidadão, correspondia à visão diferenciada para o PNSBd e as características do turista em querer “ver o verde”, afastando o seu potencial para turismo de massa. A resposta a essa assertiva orientou-se novamente pelo NBV, complementado que os especialistas do ICMBio verificariam essa questão junto à concessionária e posteriormente seriam responsáveis pela fiscalização dessa visitação.

Sobre a visitação e isenção para estudantes e para escolas, um cidadão perguntou como seria administrada, no sentido de estabelecer margens razoáveis para esse tipo de visitação, que ele classificou como de educação ambiental. Em resposta, esse tipo de visitação foi considerado essencial e que havia uma quantidade determinada para fins de orientação da visita, não correspondendo a um valor fechado. Ainda sobre sugestões do mesmo cidadão em relação à possibilidade de um passaporte global e/ou anual, o respondente as agradeceu e disse que possivelmente seria interessante para a concessionária, não havendo restrições nesse sentido, mas que a única questão que deveria ser verificada, e estava prevista, é de que, mesmo nesse contexto, o valor diário não ultrapassasse o valor do ingresso.

Questionamentos recorrentes sobre o valor do ingresso para moradores do entorno do Parque também foram efetuados, visto que constava na minuta do contrato o desconto de 25% para moradores dos municípios de Bodoquena e Bonito, apenas. Um cidadão sugeriu que o desconto fosse aplicado para Jardim, e nesse caso a resposta do representante do BNDES foi de que o município seria incluído. Um cidadão contextualizou sobre as áreas indígenas em volta do Parque, destacando a terra Kadiwéu ao lado do PNSBd, e em outros municípios, como Miranda e Nioaque, sugerindo, por fim, que fossem incluídos, enquanto comunidade do entorno, no direito de desconto de 25% no valor do ingresso.

⁴⁷ Calculado com base na capacidade diária de receber visitantes, dependendo da atividade e do manejo necessário, considerando-se as seguintes questões: espaço disponível, serviços, infraestrutura, equipamentos, segurança e qualidade da experiência do visitante (ICMBio, 2011).

O desconto no valor do ingresso para a comunidade lindeira e os ajustes desses valores⁴⁸ e das receitas acessórias, no sentido de diminuição dos valores de referência dos EVEF, fizeram parte das contribuições da consulta pública.

A etapa de consulta pública, ocorreu mediante disponibilização de formulário *on-line* para contribuições ao processo de CSAV do PNSBd, durante um período de quase três meses, entre os anos de 2022 e 2023 (21/11/2022 a 17/02/2023). As contribuições, sugestões e críticas foram realizadas por pessoas físicas (sociedade civil organizada) e pessoas jurídicas das categorias: empresa interessada, escritório de advocacia, e sem registro de categoria. Esses atores direcionaram sua participação na consulta pública para as sugestões de alterações, exclusões e inclusões nos documentos anexos (minuta de contrato, caderno de encargos e EVEF referencial). O relatório da consulta pública encontra-se no Anexo B.

A primeira contribuição menciona as fragilidades do relevo da Serra da Bodoquena e sua relevância científica e cênica, que não suportaria o turismo massificado, sendo sugerido deixar a gestão da UC para o ICMBio. A resposta à contribuição foi registrada como esclarecimento, e considerou a possibilidade de ocorrência das concessões com restrições aos serviços de apoio à visitação e obrigatoriedade do cumprimento, por parte da concessionária, do estabelecido em contrato. A resposta do ICMBio (2023) a essa contribuição foi:

Inicialmente, cumpre registrar que, como parte da estratégia de promoção e execução, conforme Art 1º da lei 11.516/2007 e alterações posteriores, do uso público e ecoturismo das Unidades de Conservação (UC) e de desenvolvimento do turismo de natureza no país, o Estado brasileiro tem adotado o modelo de concessão de serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais desde a década de 1990. As concessões se restringem aos serviços de apoio ao uso público, sendo que a gestão da UC continua a cargo do ICMBio. Especificamente sobre o nível de utilização cabe salientar que o contrato de concessão e, por conseguinte, a atuação da concessionária, deve respeitar, na integralidade, o plano de manejo da UC, bem como o NBV, que leva em consideração o número ótimo de visitação em função das condições de manejo existentes na unidade de conservação.

Consta nas respostas do ICMBio (2023) à consulta pública, as sugestões de alteração e inclusão de ingresso acessível/gratuidade para os moradores do entorno, nas seguintes palavras: “Na cláusula 7 incluir os moradores como alvo de isenção”. Considerando que na minuta do contrato constavam apenas os municípios de Bonito e Bodoquena, a resposta a essa contribuição foi de que a sugestão seria atendida, assim como na audiência pública. Mas consta em ICMBio (2023) que serão considerados apenas os municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim, municípios em que o Parque se encontra.

⁴⁸ Sugestão de *ticket* médio na faixa de R\$ 45,00 e R\$ 60,00, feita por uma empresa interessada. Enquanto o valor apresentado na proposta de concessão foi de R\$100,00 a R\$150,00, que corresponde ao preço praticado em Bonito.

A autora da sugestão indicou, ainda, a gratuidade do ingresso, com a seguinte justificativa: “Considero, em verdade, ser necessário isentar de ingresso os moradores desses municípios para gerar vínculo afetivo com o Parque, medida estratégica para promoção de educação ambiental e proteção efetiva ampliada”. Não houve resposta para essa questão, apenas sobre o acréscimo de Jardim.

Devido à localização do Parque em zona de fronteira, uma das sugestões tratava da inclusão do idioma espanhol no cardápio e em outros informes. Como justificativa, foram redigidas as seguintes palavras:

PNSB encontra-se em território de fronteira entre Brasil e Paraguai, e não muito distante está a Bolívia também, sendo que muitos dos visitantes aos municípios, incluindo o Parque, são oriundos desses países. Seria importante inclusão, valorização da fronteira e atitude de descolonização.

Sobre isso, a resposta foi de que, por ser uma decisão negocial, deveria ser tratada diretamente com a concessionária, futuramente.

Outro *status* de resposta que consta como atendido trata das responsabilidades da concessionária e do poder concedente quanto à gestão de incêndios. Esta contribuição foi realizada por uma empresa interessada, que pede que ocorra uma alteração no caderno de encargos, para:

Deixar claro nesta cláusula que as responsabilidades de gestão dizem respeito à equipe de brigada civil de incêndio da CONCESSÃO. Sugere-se que fique claro que a responsabilidade para prestar os serviços de prevenção e combate a incêndios fora da ÁREA DA CONCESSÃO continuam sendo do ICMBio (ICMBio, 2023).

A alteração compreende a mudança no trecho “deverá prover e gerir os serviços de prevenção e combate a incêndios na ÁREA DA CONCESSÃO” para “deverá gerir equipe de brigada civil de incêndio da CONCESSÃO e deverá prover os serviços de prevenção e combate a incêndios na ÁREA DA CONCESSÃO”, conforme consta em ICMBio (2023).

Ainda sobre os encargos e obrigações das empresas, neste caso, em relação ao de sistemas de gestão de segurança, foi sugerido e não atendido o pedido de exclusão de obrigatoriedade da certificação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e o *International Organization for Standardization* (ISO) 21101. A justificativa para o pedido de exclusão se deu em função da existência de somente uma empresa certificadora. Todavia, em resposta, explicou-se que a sugestão não poderia ser acatada devido ao artigo 13 da Portaria ICMBio n.º 1.020/2022, a qual gera essa determinação e estabelece as normas para gestão de segurança nas UCs.

As contribuições das empresas interessadas, escritórios de advocacia e pessoas jurídicas para os valores de ingressos e receitas acessórias, projeção de demanda de visitação e para o modelo histórico de crescimento, envolvem questionamentos referentes aos EVEF. No caso dos ingressos, como mencionado anteriormente, a empresa considerou o valor do ingresso alto, podendo ser impraticável para a concessionária; lembrando que o número de visitas e o valor do ingresso são a base dos cálculos do EVEF.

Somado a isso, a empresa apontou alguns desafios, como o de aumentar o número de visitas⁴⁹, baixo atualmente, para um número satisfatório de aproximadamente 100.000 visitas. Justificou também que a consolidação do turismo e o fato de haver muitos atrativos em Bonito podem ser um problema para a geração de receita da concessionária. Reforçou, ainda, que não era possível comparar e sustentar o valor médio do *ticket* para Parques, devido à ausência da possibilidade de análise desse mercado⁵⁰ (*benchmarking*). Esta e as contribuições analisadas a seguir, foram registradas com o *status* de “atendidas parcialmente”, fundamentadas na justificativa de que a “atualização do modelo financeiro do projeto foi realizada” diante dessas considerações.

As sugestões para melhoramento do modelo de crescimento (considerando crescimento e prazos) e a projeção da demanda foram acatadas parcialmente. A contribuição para o ajuste na taxa de captação e para a proporção entre número de visitantes em detrimento do número de visitas foram expressos da seguinte maneira:

Ajustar as premissas de projeção de demanda considerando uma taxa de captação da visitação da região significativamente menor, adequada ao número de visitantes recebidos em detrimento do número de visitas. Ou seja, considerar para as estimativas de curva de demanda do PNSB o número de visitantes divulgado pelo Observatório de Turismo, i.e., de 290.391 em 2022. E não considerar o número de aproximadamente 700.000 visitas/ano, conforme relatado durante reunião de Roadshow Parque Nacional da Serra da Bodoquena – Parquetur, do dia 08/02/2023 (ICMBIO, 2023).

A pertinência na exposição dessa contribuição se deve aos equívocos existentes nos EVEF. Na região de Bonito podemos considerar dois dados de visitação: a estimativa do número de visitantes, apresentada no capítulo III, e o número de *vouchers* (fornecidos pela Secretaria de Turismo de Bonito). A empresa sugeriu utilizar a estimativa do número de visitantes, e não o número referente à quantidade de *vouchers*, que no ano de 2022 foi de 846.627 visitas em atrativos, segundo OTEB (2022).

⁴⁹ A empresa e demais contribuições utilizaram o termo “visitantes”, porém a métrica do ICMBio é feita com base no número de visitas, independentemente do número de visitantes, conforme a Instrução Normativa ICMBio n.º 5/2018.

⁵⁰ Por se tratar de um mercado novo, é difícil avaliá-lo e comparar as performances das empresas.

A empresa utilizou como exemplo a região da Chapada dos Veadeiros, que também possui diversidade de atrativos de ecoturismo e cujo Parque, nas estimativas e nas palavras da empresa, consegue captar entre 20% e 25% dos visitantes do total da região, o que, no PNSBd, compreenderia uma estimativa potencialmente mais realista do que a de 72.500 visitantes.

Com relação aos valores das intervenções de obra civil, houve um questionamento aos valores e à data do orçamento, segundo a empresa em 2021. A contribuição não foi atendida e justificou-se que isso ocorreu em função da necessidade de padronização do projeto e que, “neste caso, serem avaliados [os valores] pelo investidor em seu próprio modelo financeiro, com vistas à valoração do projeto e eventual lance na data de leilão” (ICMBio, 2023).

A contribuição direcionada aos macrotemas (constam na minuta do contrato) foi a mais extensa e robusta. Um escritório de advocacia ponderou que, em se tratando de um elemento a ser executado pela empresa (encargo acessório), e definido pela concedente, poderiam ocorrer desacordos e litígios em relação a: “(i) objeto da atividade, (ii) prazos de execução, (iii) forma de execução; (iv) agente de execução (concessionária ou terceiro subcontratado)” (ICMBio, 2023). Também questionaram a falta de definição da alocação dos riscos (não havia definição dos critérios de compartilhamento de risco com o poder concedente e dos fatores alheios que poderiam impossibilitar a utilização dos recursos destinados aos macrotemas), visto que seriam assumidos pela concessionária, e a ausência de especificação das atividades que deveriam ser executadas, com possíveis prejuízos à concessionária, caso extrapolassem a sua capacidade técnica. Algumas considerações foram pontuais e pertinentes ao processo de concessão, como:

Por exemplo, documentos em Consulta Pública, não há no glossário definição sobre “Macrotemas”, tão somente “encargos acessórios”, mas sem esclarecer a natureza peculiar dessas obrigações contratuais. Tampouco há disciplina na alocação de riscos, embora seja possível que riscos não previstos para a atividade privada sejam assumidos pela concessionária a partir da definição dos Macrotemas pelo Poder Público, com virtuais impactos no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Além disso, há aparente contradição entre as cláusulas que preveem como dever da concessionária utilizar os valores no prazo de 36 meses (Cláusula 12.5), mas caso não sejam utilizados deverão ser recolhidos à Conta Única do Tesouro (Cláusula 12.6.1.). Carece de disciplina que esclareça se, por exemplo, é uma prerrogativa da concessionária optar por não executar as atividades e somente depositar o valor, o prazo para a determinação da atividade e especificações pelo Poder Concedente (ICMBio, 2023).

O questionamento sobre a prerrogativa da concessionária somente depositar o valor referente à execução dos macrotemas, caso não cumprisse o prazo, foi pertinente de tal maneira que foi emitido um esclarecimento de que as ações de cunho socioambiental

(macrotemas) demandariam regulamentação, e que adequações seriam realizadas no contrato, eventualmente considerando essas contribuições.

Essas considerações nos remeteram a uma pergunta efetuada na audiência pública sobre o artigo 35 da Lei do SNUC (Brasil, 2000), o qual estabelece a divisão dos recursos obtidos pelas UCs de Proteção Integral mediante rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade. Questionamo-nos se, em caso de pagamento do valor referente aos macrotemas diretamente para a conta do Tesouro da União, ele seria redistribuído conforme o artigo 35 da Lei do SNUC (Brasil, 2000), em prejuízo do benefício que seria recebido pela UC concedente. Ademais, haveria uma discordância quanto à proposta dos macrotemas e o seu entendimento, enquanto cobrança da execução de “ações e serviços de apoio à visitação, proteção e gestão das unidades de conservação, custeados pela concessionária”, definição presente em ICMBio (2024c).

Ao analisar o histórico de imposição dos macrotemas, verificamos que esse encargo em contratos de CSAV é recente. Conforme ICMBio (2024c), esse encargo consta no contrato dos PNs de Aparados da Serra e da Serra Geral, de 2021. No Relatório Anual das Concessões (ICMBIO, 2024d), declara-se apenas que corresponde ao valor de R\$ 9.439.759,42, que compõe o valor total nominal do contrato, de R\$ 29.866.671,31. Nesse sentido, os macrotemas correspondem a um percentual de 31% do valor total do contrato. No contrato de concessão nos Parques em questão (n.º 1/2021), a obrigação com relação aos macrotemas é de custear ações de apoio ao programa de voluntariado da UC; de monitoramento ambiental e manejo de espécies; e de integração com o entorno e sensibilização ambiental, em valor correspondente a 2,5% da ROB.

O contrato de CSAV do PN do Iguaçu, mais recente, assinado em 2022, estabeleceu o pagamento de 6% da ROB para ações em macrotemas. No contrato n.º 1/2022, foram identificadas as seguintes ações de macrotemas a serem custeadas pela concessionária: (1) apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental; (2) apoio a projetos de integração com o entorno; (3) apoio a planos e projetos de pesquisa; (4) apoio às ações de manejo de espécies; (5) apoio às ações de monitoramento; (6) apoio ao programa de voluntariado; (7) apoio às ações de capacitação técnica e apoio à gestão; e (8) apoio às ações de divulgação institucional do Parque.

Os contratos mais atuais, de 2024, dos PNs da Chapada dos Guimarães e de Jericoacoara também possuem previsão de pagamento desse encargo. No caso do PN da Chapada dos Guimarães (Contrato n.º 1/2024) está estabelecido que devem ser destinados para esses encargos (os mesmos macrotemas do PN do Iguaçu) o valor de 4,5% da sua ROB.

Por sua vez, no Contrato n.º 2/2024 do PN de Jericoacoara, o valor corresponde a 5% da ROB. Outrossim, este contrato apresenta os mesmos macrotemas do Contrato n.º 1/2022, com apenas uma distinção no macrotema 7, que no caso do contrato do PN de Jericoacoara, especificamente, versa sobre o “apoio às ações de organização do transporte dos MORADORES e TRABALHADORES para a VILA DE JERICOACOARA”⁵¹.

Outro momento de consulta, esclarecimentos e verificação de interessados na concessão das áreas do PNSBd, foi o evento itinerante voltado à criação de oportunidades de negócios, o qual foi amplamente divulgado nas redes do Departamento de Relacionamento com Investidores do BNDES, Instituto Semeia e no *hub* de projetos do BNDES.

No dia seguinte à audiência pública em Bonito, de forma presencial, ocorreu o encontro dos representantes institucionais⁵² com dois empresários interessados em participar do futuro edital de concessão. Nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2023 (videoconferência), também se realizaram reuniões. No total, ocorreram cinco reuniões com empresas interessadas. No relatório do *roadshow* estão registradas as participações de representantes do BNDES, Instituto Semeia, ICMBio e do PPI, efetivamente.

As reuniões iniciavam com a apresentação da proposta de CSAV do PNSBd, dos aspectos jurídico-licitatórios e da estrutura do projeto. Conforme o relatório do *roadshow* do Parque (ICMBIO, 2022c), uma das empresas interessadas apenas solicitou mais informações sobre as áreas objeto da concessão e sobre a proposta, incluindo os investimentos.

As duas empresas que participaram do *roadshow* local, promovido um dia após a audiência pública, presencialmente, são da região e desenvolvem atividades de turismo. Os questionamentos detiveram-se na previsão de lançamento do edital de concessão e na possibilidade de realização de atividades turísticas complementares, junto à empresa concessionária, considerando a localização da empresa, lindeira ao Parque. Ademais, ponderou-se se a demanda projetada de visitação não estaria além da realidade e se havia a possibilidade de oferta das áreas separadamente, podendo ser esta opção mais interessante para os investidores locais.

É possível que o edital tenha passado por alterações em função dessas contribuições, visto que, em entrevista, o Gestor Público (2024) comunicou que o edital a ser lançado continha mudanças, e que as empresas poderiam escolher uma das áreas, e neste caso mais de

⁵¹ Contrato n.º 002/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao#:~:text=A%20concess%C3%A3o%20%C3%A9%20um%20contrato,servi%C3%A7os%20de%20apoio%20ao%20visitante>.

⁵² Do ICMBio, do Ministério do Meio Ambiente, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, vinculada ao Ministério da Economia, do MTur e do BNDES.

uma empresa firmaria contrato, em áreas diferentes. O Gestor Público (2024) expôs que as três áreas fornecidas em conjunto poderiam inviabilizar a proposta de concessão.

Devemos lembrar que uma das áreas corresponde à Trilha Rancho Branco, a qual não possui atratividade anual, devido ao baixo nível de água do Rio Santa Maria em alguns meses do ano, e ao acesso, que ocorre a partir do trânsito por propriedades particulares. Cabe mencionar, também, que uma das empresas interessadas, após afirmar que a região norte do Parque (Trilha Cânion do Rio Salobra e Rancho Branco, localizadas no fragmento norte) tem grande potencial para concessão, demonstrando conhecimento e preocupação quanto ao acesso (passagem) até a trilha Rancho Branco.

De forma geral, outros questionamentos semelhantes aos manifestados durante a audiência e a consulta públicas foram realizados. As indagações e ponderações referiam-se a: demanda de visitação, custos (valores dos encargos e outorgas) e investimentos considerados no modelo, valor do ingresso, haja vista ser um projeto que se iniciaria e sem infraestrutura pré-existente (*greenfield*), além de preocupações em função da localização do Parque.

Em análise geral sobre o interesse das empresas que participaram das reuniões, todas apresentaram e foram registradas como tendo médio interesse (cogitavam) em participar do leilão. Esses resultados, no que tange ao interesse das empresas e após a análise das contribuições, devem servir e conduzir as alterações pertinentes à continuação do processo de CSAV.

Seguindo as normativas existentes, após a participação e contribuição social públicas, avaliação e consolidação da proposta por parte do órgão gestor, este efetuará o retorno à sociedade e dará sequência ao processo licitatório, considerando o processo de CSAV do PNSBd.

Acrescentamos que, para além do acompanhamento, controle e fiscalização sociais, deve ocorrer, concomitantemente, a atuação do poder concedente, a participação do usuário na fiscalização e a devida prestação de contas e informações por parte da concessionária. Em contribuição e incentivo ao controle e participação social, conforme instrumentos apresentados anteriormente (OPAP, 2023c), os quais demonstram e exemplificam ser possível de serem utilizados em todas as etapas do processo de licitação de concessões e permissões.

Tendo em vista que, na defesa desta tese (2024), o processo de CSAV estava no final da fase de planejamento e aguardando a análise do TCU para suceder a publicação do edital, iniciando a fase de implementação, e havendo a obrigação de prestação de informações públicas e a disponibilização, antecipada, dos documentos licitatórios (OPAP, 2023c),

analisaremos, no âmbito deste estudo, a minuta do contrato de CSAV do PNSBd para criar uma base de conhecimento para futuras e possíveis ações de controle social.

No caso da concessão de prestação de serviços, as especificidades operacionais da atividade e a relação da UC com os prestadores de serviço e/ou visitantes ocorrem nos termos do contrato, conforme parágrafo 1º do artigo 11 da Portaria n.º 289/2021, ainda que este seja planejado e deva seguir as orientações e obrigações previstas nas portarias, instruções normativas e referências técnicas do ICMBio, como conjecturado nesse mesmo artigo. A Portaria n.º 289/2021 define, ainda, como contrato de concessão:

[...] o contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular, por tempo determinado, a execução e/ou operação de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais, para que o faça em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante preço público pago pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente do objeto do contrato (ICMBio, 2021, art. 7º, XV).

Considerando as diversas etapas até a assinatura do contrato que permite ao particular operar nas áreas concedidas, é necessária a definição de objetivos consoantes para a prestação de serviços públicos e a atenção aos limites normativos e especificidades da UC (Cruz, 2021; ICMBIO, 2018f). Conforme previsto nos contratos de concessão das UC brasileiras, as obrigações e a atuação das concessionárias estão limitadas à área concedida, mesmo que novas áreas possam ser incorporadas por meio de termo aditivo, tal qual é possível, consoante minuta do contrato de CSAV do PNSBd.

O objeto da minuta de contrato do PNSBd, seguiu o padrão de alguns contratos anteriores e as orientações e normatizações vigentes, determinando que o objeto do contrato corresponde a:

[...] concessão destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Serra da Bodoquena (“PNSB”), incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do PNSB (ICMBIO, 2022b, p. 3-4).

Quanto aos serviços mencionados e para que possamos compreender os principais objetivos da administração em optar por este tipo de parceria, devemos verificar os objetivos de concessão presentes no projeto básico que subsidiou a minuta do contrato. Constam no projeto básico do PNSBd os seguintes objetivos de concessão para a oferta de serviços e informações de qualidade aos visitantes, compatíveis com os objetivos da UC:

- promover a conservação dos ambientes naturais, a beleza cênica local e as manifestações socioculturais da região;

- ofertar infraestrutura física adequada e a prestação de serviços qualificados para o desenvolvimento do ecoturismo e do uso recreacional;
- adotar estratégias e mecanismos que propiciem uma aproximação da UC com a sociedade, em especial com as comunidades do entorno;
- inserir a UC no desenvolvimento local e regional como fonte de geração de emprego e renda, especialmente para as comunidades do entorno.

Tomando em conta os objetivos de conservação do patrimônio natural e cultural do PNSBd, de aproximação das comunidades do entorno e de desenvolvimento local e regional, entendemos que a maneira encontrada pelo ICMBio para atingir estes objetivos, mediante concessão, foi de criar e cobrar da concessionária o pagamento de uma outorga de encargos acessórios com base em macrotemas. Entretanto, por ser um mecanismo novo, ainda que desde 2021 esteja sendo utilizado nos contratos de concessão, é necessário que haja maior detalhamento conceitual, dimensional, do valor ideal destinado (proporção em relação à infraestrutura construída e impactos socioambientais) e clareza na aplicação dos recursos.

A falta de clareza no que tange à conceituação e aplicabilidade dos macrotemas despertou e tem despertado questionamentos, os quais foram realizados na consulta pública da concessão no PNSBd. Nessa consulta, sugeriu-se que a definição de “macrotemas” fosse incorporada ao glossário do processo CSAV do PNSBd, em vez de somente serem definidos os “encargos acessórios”.

Sobre os valores ligados aos macrotemas, durante consulta pública para CSAV do PN da Serra do Órgão, pesquisadores da OPAP pediram esclarecimentos quanto ao pagamento dos encargos destinados aos macrotemas. Nas palavras dos pesquisadores:

Os valores arrecadados com os serviços de apoio à visitação por meio de concessões à iniciativa privada devem refletir efetivamente no beneficiamento financeiro das UCs para a gestão da conservação. Exige, portanto, transparência e clareza quanto ao retorno do pagamento das taxas em prol da conservação destes espaços, principalmente, para os consumidores e usuários, decorrente da exploração comercial por uma empresa privada com fins lucrativos (OPAP, 2023a).

Os pesquisadores pediram que os valores e a aplicação fossem melhor detalhados tanto no contrato quanto nos EVEF, visto que neste não havia sido identificado como os recursos seriam aplicados, e tampouco havia na minuta do contrato o detalhamento na cláusula de pagamentos devidos ao poder concedente, a especificação do pagamento da outorga variável, considerando sua relação com os macrotemas.

Nos EVEF apresentados durante o planejamento da CSAV do PNSBd, consta que o percentual destinado à outorga + macrotemas deveria ser de 3% da ROB, e na especificação

da outorga constava que a proporção destinada aos macrotemas era de 50% destes 3%, sendo que o pagamento relativo aos macrotemas se iniciaria no segundo ano de contrato e a outorga variável apenas no quinto ano, a partir da data de eficácia do contrato.

Na minuta do contrato do PNSBd (ICMBIO, 2022b), na cláusula 12, referente aos encargos acessórios (macrotemas), consta a destinação dos valores, sem especificações, para o custeio dos seguintes macrotemas:

- Apoio às ações de educação, comunicação e interpretação ambiental;
- Apoio a projetos de integração com o entorno;
- Apoio a planos e a projetos de pesquisa;
- Apoio às ações de manejo de espécies;
- Apoio às ações de monitoramento;
- Apoio ao programa de voluntariado;
- Apoio às ações de capacitação técnica e apoio à gestão;
- Apoio às ações de divulgação institucional do PNSBd;
- Apoio na regularização fundiária promovida na área do PNSBd.

Como exposto anteriormente na análise de outros contratos, há uma padronização nos temas e na quantidade, aproximadamente sete ou oito. No caso do PNSBd, foram identificados na minuta do contrato de concessão nove macrotemas. Especificamente, neste contrato é proposto como “macrotema” a regularização fundiária. Apesar de valores referentes à compensação ambiental estarem sendo destinados ao PNSBd para manutenção operacional institucional e para regularização fundiária, reiteramos que apenas 25% da área do Parque encontra-se regularizada, conforme Gestor Público (2024).

A implantação das UCs, assim como promover e incentivar a recreação e o turismo, fazem parte das finalidades de criação do ICMBio, conforme a Lei n.º 11.516/2207. Nesse sentido, a regulação fundiária, a implantação da UC e a criação de infraestrutura para auxiliar na conservação do patrimônio natural, criar vínculos com a comunidade do entorno ou mesmo viabilizar o uso público, são objetivos do Parque e constam nos seus documentos principais, como plano de manejo e projeto básico⁵³.

Conforme método utilizado por (Cruz, 2021), a partir dos objetivos da concessão é possível verificar os aspectos ambiental, social, econômico e institucional presentes nas responsabilidades (obrigações) contratuais da concessionária, visto que são subsidiadas por

⁵³ No projeto básico do PNSBd há apenas o Núcleo Cabeceira do Rio Perdido como atrativo a ser concedido. Este documento foi produzido em 2017, ano que ainda se cogitava o prazo limite e improrrogável de 20 anos de concessões, e o PNSBd ainda não possuía a infraestrutura mínima das três trilhas de visitação.

esta. Dessa forma, verificaremos a presença desses aspectos nas obrigações da concessionária, apresentadas na minuta do contrato do PNSBd. Reiteramos, como previsto na minuta, que as obrigações da concessionária estão limitadas à área da concessão, no caso inscritas no caderno de caracterização do PNSBd.

Os aspectos ambientais de responsabilidade da concessionária são reduzidos e genéricos, tais como: responsabilizar-se pela destinação, triagem, transporte, armazenagem, descarte e/ou aproveitamento dos resíduos; e cumprir e observar todas as normas e exigências legais ambientais e obter, quando aplicável, todas as licenças, permissões e autorizações. Não foram contemplados aspectos como implementação de um programa de separação de lixo e reciclagem e obrigatoriedade no fornecimento de informações sobre a área e as características da fauna e flora locais e do Parque de forma geral, contribuindo, assim, para a educação ambiental, a possível mitigação dos impactos derivados do uso turístico e a divulgação do Parque e de seus objetivos.

Em relação aos aspectos sociais, a maioria tem relação com a tratativa dos trabalhadores e visitantes, e, no caso do zelo ao patrimônio, entendemos ser parte dos bens e heranças da/para sociedade. Nesse sentido, os aspectos encontrados foram: responsabilizar-se integralmente pelos acidentes de trabalho; o cumprimento de todas as determinações legais e regulamentares quanto à legislação tributária, trabalhista, previdenciária, de segurança e de medicina do trabalho de seus empregados, prestadores de serviços, contratados ou subcontratados; zelo e responsabilidade com o patrimônio do poder concedente; manutenção da identificação e uniformização dos funcionários e funcionários das subcontratada; e disponibilização ao poder concedente, trimestralmente, e sempre que solicitado, de relatório com as reclamações dos visitantes, bem como as respostas fornecidas e as providências adotadas em cada caso. No âmbito social, as concessionárias poderiam ter responsabilidades atribuídas quanto ao provimento de informações sobre aspectos de segurança, condições da operação, procedimentos da visita e recomendações para o conforto e bem-estar.

Quanto aos aspectos econômicos, devido à discriminação dos custos, gastos e encargos presentes no anexo Caderno de Encargos, constatamos que a única menção a obrigações de cunho econômico foi sobre a realização de investimentos obrigatórios e modernizações conforme os cronogramas e especificações do caderno de encargos da concessionária. Aspectos econômicos referentes aos limites econômicos das tarifas; possibilidade de associação e utilização do *marketing* institucional da empresa para promoção do Parque; e prestação de contas da gestão dos serviços ao poder concedente e aos usuários, não foram encontrados.

Sobre a inserção das referências do Parque no *marketing* institucional realizado pela concessionária, podemos inferir que em algum momento ele foi descontinuado e desconsiderado, visto que estava propositado no projeto básico, como requisito e obrigação do plano de comunicação e identificação visual a identificação legível de que junto ao nome da empresa deveria constar a seguinte frase “Concessionário a serviço do Parque Nacional Bodoquena”. Algo parecido com a obrigação do contrato n.º 1/1998 de CSAV do PN do Iguaçu, responsabilizando a empresa pela utilização de uniforme com identificação da empresa e do Parque. Cogitamos que a mínima referência às UCs, como a utilização dos logotipos, poderia servir para reforço da “marca” das UCs e para identificação de que aquele ambiente corresponde a um patrimônio natural e cultural público, e não a um lugar somente comercial.

Ainda sobre a utilização da “marca” da UC, acreditamos ser pertinente a cobrança de uma receita (% da ROB) referente à venda de produtos com a “marca” da UC associada. Essa prática foi feita na vigência do Contrato n.º 1/1998, a partir da cobrança de 5% do faturamento bruto arrecadado com a venda de produtos relativos ao PN do Iguaçu.

Os aspectos institucionais encontrados na minuta do contrato, de responsabilidade da concessionária, são: informar imediatamente o poder concedente sobre todo e qualquer evento que altere de modo relevante o normal desenvolvimento da prestação dos serviços obrigatórios; apresentar relatórios gerenciais, balanço patrimonial e demonstração de resultados correspondentes, relatório auditado de sua situação contábil e relatório anual de conformidade; atualizar constantemente a relação de bens reversíveis sob sua gestão, bem como dos bens inservíveis; cooperar e apoiar as atividades de acompanhamento e fiscalização do poder concedente; atender às convocações formalmente encaminhadas pelo poder concedente, inclusive para participar de reuniões para apresentação de esclarecimentos e resultados; responsabilizar-se pela interlocução com terceiros; conservar e atualizar constantemente sobre bens, equipamentos e instalações empregados na concessão; responsabilizar-se por todas as despesas relativas a serviços que utilizar, tais como água, esgoto, energia elétrica, telefone, gás, coleta de lixo; e manter os arquivos contendo as informações dos serviços executados durante a vigência da concessão.

Ocorre que os aspectos institucionais presente nas obrigações contratuais da concessionária contemplam sua relação com o poder concedente, sobretudo quanto a comunicados e ocorrências referentes aos serviços prestados, elaboração de relatórios de prestação de contas e os demais, obrigatórios por lei vigente para o exercício de fiscalização por parte do poder concedente na fiscalização das áreas, bens, instalações, serviços no geral e

qualidade dos serviços prestados ao usuário. As obrigações incluem, ainda, a manutenção da atualização das informações e o pagamento pelos serviços de água, luz etc.

Sobre a obrigação de atender às convocações encaminhadas formalmente pelo poder concedente, destacamos sua importância devido à responsabilidade de governança e de prestação de contas a qual a concessionária deve se submeter. As autoras Cruz, Rodrigues e Lemos (2023, p. 206) constataram que, entre os desafios e aprendizados que fizeram parte do processo de gestão do PN da Serra dos Órgãos, o qual também adotou o modelo de gestão por concessão, estava uma “limitada participação da concessionária nos espaços de consulta, diálogo e interlocução com os demais operadores de turismo da UC e com a sociedade civil”. Neste caso, não estava explicitada a obrigação de participação da concessionária nas reuniões do Conselho Gestor do Parque, e a empresa deixou de participar das reuniões.

Não só a participação, atuação e governança dos envolvidos com a conservação e o uso do patrimônio natural público devem ser bem demarcadas, como suas responsabilidades, direitos e a fiscalização das ações que abrangem, no âmbito do contrato, uma série de relações entre concessionária, usuário e poder concedente.

Após apresentar as obrigações inerentes à concessionária, passemos às obrigações do ente administrativo e político que deve atuar no monitoramento, fiscalização e regulação da atuação da concessionária.

Na cláusula 17 da minuta do contrato de CSAV do PNSBd, constam as obrigações do poder concedente: garantir à concessionária a plena exploração das receitas do PNSBd e das receitas acessórias, assim como o permanente acesso livre da concessionária e de sua equipe e funcionários à área da concessão; disponibilizar à concessionária os bens que ficarão sob sua gestão; responsabilizar-se pelos ônus, danos, despesas, pagamentos, indenizações e eventuais medidas judiciais decorrentes de atos ou fatos, inclusive de natureza ambiental, anteriores à data da eficácia do contrato; fornecer informações disponíveis e necessárias ao desenvolvimento da concessão; fundamentar adequadamente suas decisões, aprovações, pedidos ou demais atos praticados; indicar formalmente o(s) agente(s) público(s) responsável(is) pelo acompanhamento do contrato; acompanhar, fiscalizar permanentemente e atestar o cumprimento do contrato, bem como analisar as informações prestadas pela concessionária, incluindo-se os relatórios auditados da situação contábil da sociedade de propósito específico, contemplando, entre outros, o balanço patrimonial e a demonstração de resultados; aplicar as sanções e penalidades e adotar as demais medidas necessárias ao cumprimento regular do contrato; interceder junto aos órgãos de segurança pública para assegurar que seja destacado efetivo com a finalidade de preservar a ordem pública e garantir

a segurança dos usuários do PNSB; arcar com todas as despesas relativas a serviços que utilizar, tais como água, esgoto, energia elétrica, telefone, gás, coleta de lixo, e outras; emitir tempestivamente as autorizações que sejam necessárias à execução do objeto do contrato; colaborar, dentro da sua esfera de competência e observados os termos da legislação pertinente, com a obtenção das licenças, permissões e autorizações eventualmente necessárias para a execução do contrato; selecionar uma pessoa jurídica ou consórcio dentre aqueles apresentados pela concessionária em lista tríplice, para desempenho das atividades de verificador de conformidade; e disponibilizar aos usuários e à sociedade civil em geral, com periodicidade bianual, relatórios sobre os serviços prestados pela concessionária e os resultados alcançados pela concessão.

Nesse sentido, o poder concedente fica responsável pela garantia das condições para a prestação do serviço, garantias de segurança e da prestação de informações para o usuário e do monitoramento de fiscalização da concessionária e do contrato. No caso do ator “verificador independente”, os quais são considerados importantes para objetividade e imparcialidade da fiscalização, conforme OPAP (2023a), os pagamentos e a natureza deste ator devem ser bem estabelecidos no âmbito dos encargos da concessionária, para garantia da eficiência e independência do seu serviço.

A garantia dos direitos dos usuários, tanto pela concessionária quanto pelo poder concedente, foi apresentada. Porém, destacamos e analisamos alguns direitos e obrigações dos usuários presentes na cláusula 20 da minuta do contrato de CSAV do PNSBd (ICMBIO, 2022b). São eles: direito ao recebimento dos serviços adequados e informações quanto aos objetivos de visitação e conservação e aos preços dos ingressos e dos serviços obrigatórios ou não; levar ao conhecimento do poder concedente e da concessionária as irregularidades e dos ilícitos às autoridade competentes; contar com canais de comunicação físicos e eletrônicos efetivos (sítio na *internet*, endereço de correio eletrônico) para fazer reclamações, sugestões e elogios à concessão; contribuir para a conservação dos bens reversíveis e do PNSBd; utilizar adequadamente as áreas da concessão e os serviços; colaborar para a adequada prestação dos serviços e utilização da área da concessão.

Os direitos dos usuários estão concentrados no recebimento de informações e serviços de qualidade, enquanto os deveres voltam-se para as denúncias de irregularidades e ilícitos, assim como devem contribuir para a manutenção dos bens públicos. Apesar do direito ao recebimento de informações referentes aos objetivos do Parque, não fica especificada a importância de se reforçar os aspectos ambientais não só da fauna e flora, mas das características geológicas, geomorfológicas e hidrográficas; além das explicações da

importância de manutenção desse patrimônio e dos impactos ambientais gerados pela visitação.

Reiteramos que trabalhos anteriores, como Septanil, Rodrigues e Ranieri (2023), demonstraram a ausência de análises prévias de viabilidade socioambiental e impactos gerados pela visitação. Esses autores também constataram que a base e fundamentação documental concentra-se na viabilidade e retorno econômico-financeiro para a concessionária, de forma a conseguir concretizar a concessão.

Quanto à relação da UC e da concessionária com o entorno, analisamos alguns itens, como valor do acesso ao atrativo e retorno na forma de empregos. A viabilidade social do empreendimento e da concessão depende muito da visitação, mão de obra e dos usuários.

Os atrativos do PNSBd estão a uma distância, aproximada, de 50 a 90 km do *trade* turístico de Bonito, o qual ocasiona suporte de mão de obra, assim como Bodoquena, e respaldo para a cobrança do elevado preço de ingresso e aumento do número de visitantes em função da melhora na infraestrutura. Porém, devemos comparar as condições de visitação, o preço do ingresso e os empregos gerados (Tabela 9) com outras UCs concedidas, para que possamos compreender melhor a proposta de CSAV do PNSBd.

Tabela 9 – Viabilidade social da concessão

UC	N.º visitas (2023)	Preço do ingresso ^a	Preço do ingresso (comunidade)	Empregos diretos
PN do Iguaçu (Urbia-Cataratas)	1.800.225	R\$ 97,00	R\$ 19,00	400
PN da Tijuca (Trem de Corcovado)	2.232.128 ^b	R\$ 122,50 alta temporada	--	60
PN da Tijuca (Paineiras-Corcovado)	2.232.128 ^b	R\$ 81,50 alta temporada	--	136
PNs de Aparados da Serra e da Serra Geral	147.606	R\$ 97,00 (3 diárias)	--	212
PN de Itatiaia	149.869	R\$ 42,00	residentes do entorno R\$4,00	34
PN da Chapada dos Veadeiros	80.258	R\$ 45,00	residentes do entorno R\$4,00	22
PN Marinho de Fernando de Noronha	618.238	R\$ 358,00 (10 diárias)	desconto Brasil R\$ 179,00	63
PN da Serra da Bodoquena (proposta)	5.998	R\$ 80,00 (EVEF)	25% preço do ingresso	40

Nota: a) ingressos com preços atualizados e verificados no final de 2023; b) o total de visitas (4.464.257) foi dividido entre os dois atrativos, considerando 53% das visitas ocorrerem no Morro do Corcovado, conforme Hyde e Alves (2024).

Fonte: Elaboração própria com base em tabela de EVEF⁵⁴ do PNSBd e ICMBio (2024a, 2024c).

⁵⁴ EVEF utilizado no processo de CSAV do PNSBd, disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/aviso-de-consulta-e-audiencia-publica-no-09-2022>.

Os dados e informações contidos na tabela demonstram uma grande diferença no número de visitas dos PNs expostos e nas visitas do PNSBd, lembrando que a projeção de demanda apresentada pelo BNDES durante audiência pública é de que o número de visitas do Parque chegue a 70 mil visitas no 5º ano de contrato.

Em relação ao preço do ingresso, o valor propositado se equipara ao praticado no PN da Tijuca (Paineiras-Corcovado) e está acima dos valores dos PNs de Itatiaia e PN da Chapada dos Veadeiros, comparáveis ao PNSBd, mas que possuem uma visitação mais elevada, cobrando metade do preço do ingresso, o que destaca ainda o valor irrisório cobrado dos residentes do entorno.

Todavia, o PNSBd projeta uma geração de empregos diretos maior do que a dos PNs de Itatiaia e da Chapada dos Veadeiros. No que diz respeito à mão de obra disponível a serviço do PNSBd, podemos concluir que não seriam necessários grandes investimentos no macrotema “capacitação técnica e apoio à gestão”, uma vez que a região de Bonito/Serra da Bodoquena possui um mercado estável de turismo de natureza e diversos profissionais qualificados para execução dos serviços turísticos, inclusive de condução no Parque. Atualmente, segundo Gestor Público (2024), o PNSBd possui, aproximadamente, 200 condutores credenciados, dos quais cerca de 70 a 80 são ativos.

Assim, averiguamos que a concessionária poderá utilizar-se dos preços elevados executados na região e polo turístico de Bonito/Serra da Bodoquena, devido à valoração da natureza e ao mercado consolidado, porém, não pode ser “obrigada” a contribuir diretamente com o entorno (fora da área concedida), somente mediada pelo ICMBio, a partir da proposta dos macrotemas.

A análise realizada neste capítulo nos permite concluir que a criação de infraestrutura para visitação e viabilização do uso público é o principal objetivo pelo qual se está efetuando a CSAV do PNSBd. Em síntese, aparentemente a escolha do modelo de concessão para desenvolvimento do turismo no PNSBd não foi realizada em conjunto com a comunidade local, visto que, em 2017, foram encomendados os primeiros estudos de viabilidade e foi lançado o edital para procedimento de manifestação de interesse, antes mesmo da Lei que autoriza legalmente as concessões.

O avanço do processo de CSAV do Parque inclui sua qualificação no PPI, que possui como finalidade a interação entre a esfera pública e a privada, mediante assinatura de contrato, o qual implica uma das formas de desestatização da prestação dos serviços públicos. O foco do PPI até 2019, estabelecido pela sua lei de criação, era a execução de

empreendimentos públicos de infraestrutura, porém, posteriormente, passou a abarcar os serviços públicos também.

Os estudos de viabilidade, todavia, são flexíveis e acompanharam a tendência do modelo de concessões, enquanto modelo de parcerias. Em contribuição à consulta pública, o OPAP (2023a), ao solicitar esclarecimentos quanto ao prazo de vigência do contrato de concessão no PN da Serra dos Órgãos, ponderou: “Considerando que é apresentado um EVEF com a projeção de um único cenário (exclusividade de prestação de diversos tipos de serviços e único prazo de 30 anos), se a concessão fosse de 10, 15 ou 20 anos também seria viável economicamente?”, exemplificando com a experiência de concessões do PN do Iguaçu, que possui três concessionárias operando serviços específicos, por prazos menores de 10 e 15 anos. O OPAP (2023) ainda questionou:

Em que sentido um contrato de tão longo prazo confere maior segurança? Observa-se os parâmetros utilizados para projeção da demanda em termos quantitativos (histórico + PIB), mas quais seriam os parâmetros usados para projeção da oferta como tipos de serviços, qualificações prioritárias, precificação, que influenciam os investimentos necessários (payback) e o prazo? Há estudos que embasam a projeção da oferta (ex: Disposição a Pagar - DAP, Conjoint Analysis)? Estudos de mercado? Existe uma amostragem estratificada de preferência pelos diferentes grupos que fazem uso do PARNA? Conforme Portaria nº 289/2021, Art. 4 e 5, como uma concessão exclusiva, de longo prazo contribui para a inclusão social e o acesso democrático às áreas de visitação da Unidade de Conservação e estímulo ao turismo de base comunitária?

Os questionamentos e as incertezas em relação à escolha do modelo de concessão em detrimento de outros tipos de parcerias demonstram que a escolha do tempo de duração e do próprio modelo devem ser melhor explicados e justificados, incluindo as vantagens para a comunidade do entorno.

A mudança nas diretrizes da política de concessão pode ser exemplificada com a CSAV do PNSBd, pois a proposta inicial de tempo de concessão presente no Ato Justificador e depois no projeto básico (elaborado com base em EVEF) era de 20 anos. O Gestor Público (2024), quando questionado sobre o tempo de duração e os termos do contrato de concessão, respondeu que o número de anos está relacionado ao índice de viabilidade e que, se já existisse estrutura, isso poderia diminuir o tempo de concessão, acrescentando que, no caso do Parque, era preciso atrair investidores, dar garantias e um prazo maior de segurança.

Nesse sentido, a minuta do contrato corresponde ao resultado dos estudos, experiências de concessão em outras UCs e garantias de uma proposta atrativa às empresas interessadas, a qual, no caso do PNSBd, foi bastante questionada durante os momentos de

consulta pública, não só pela falta de viabilidade, mas pelo interesse público em algumas cláusulas e nos resultantes dos estudos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho discutimos os valores e formas que a natureza assumiu em diferentes momentos históricos, os quais expõem os processos de degradação dos ambientes naturais, a depender das atividades socioeconômicas, da proteção e do manejo das áreas destinadas à conservação. Constatamos que a produção da natureza está na essência do que se objetiva entender por “desenvolvimento”.

No contexto atual de valorização, a natureza e suas formas absorvem novas maneiras lucrativas de assimilar os excedentes de capital, o que, para Harvey (2004), demora anos de investimento em um projeto que precisa demonstrar o seu valor e buscar as atividades produtivas que o sustentem. Ainda que a natureza não possua limites rígidos estabelecidos, constantemente haverá a demarcação de espaços destinados a ações e pretensões (pré-tensões) de conservação e preservação do que se entende por natureza. Nesse sentido, surgem as concepções de “áreas protegidas” e “unidades de conservação”.

A produção da natureza e dos seus limites materializa o processo de produção social (objeto/mercadoria). Se em um primeiro momento, a ideia era afastar/reservar as áreas “naturais” do avanço da utilização direta dos seus recursos; em um segundo momento e justificado pela geração de receita para conservação, parte dessa natureza (recursos) será conduzida/destinada à sensibilização da relação homem/natureza (uso público), e enquanto objeto apropriado pelo setor privado, será utilizada para o consumo por meio do turismo (uso privativo).

A sociogênese da conservação moderna e pública da natureza foi dividida por Santamarina Campos, Vaccaro e Costa (2014) em três etapas, que inicialmente compreendia a busca pelo paraíso perdido que abarcava uma paisagem baseada em valores identitários patrióticos e nacionais; a multiplicação de instituições e a expansão das áreas protegidas a partir de agentes e figuras protecionistas preocupados com o contexto de crises ambientais; e o novo modelo de conservação participativa e de irrupção da conservação neoliberal (parcerias/concessões).

Ao que Cruz (2012) chama de “patrimonialização do patrimônio” corresponde a patrimonialização dos bens públicos, relacionados à produção de espaços e turismo, produzindo ainda conflitos e contradições. Assim, a conservação da natureza e sua patrimonialização envolve interesses políticos, econômicos e socioculturais. A relação entre política, economia e espaço possibilitou a reflexão sobre a maneira como empregamos o patrimônio natural, ou seja, conforme a relevância dos ambientes para a economia.

Ao modelo de conservação, antes executado pelas instituições públicas, foram incluídas as parcerias com as organizações de sociedade civil e com o setor privado, permitindo o uso turístico de alguns espaços das UCs e validando a criação, implementação e uso das UCs. Destarte, entendemos que o processo de concessão do patrimônio natural envolveu não só a sua valorização, como também seu uso e mercantilização (divulgação/*marketing*). O patrimônio natural, neste contexto, está sendo produzido e reproduzido enquanto produto/insumo/mercadoria pela atividade de serviços turísticos.

No Brasil, a década de 90 do século XX e o início do século XXI foram cruciais para compreendermos o avanço das políticas econômicas neoliberais, turísticas e, concomitante, ambientais. O turismo de natureza e de aventura avançaram, a partir das normatizações, e o turismo de forma geral foi apontado como solução para obtenção de receita (incentivo à chegada de turistas internacionais), assim como veio a ser para a implementação das UCs.

Apesar das semelhanças entre as formações econômicas e sociais e os espaços produzidos no ambiente da política de concessões, ao definir e especificar o recorte ao qual nos propusemos investigar, averiguamos que existe na região turística Bonito/Serra da Bodoquena uma relação histórica entre produção da natureza e turismo, incluindo conflitos e territorializações diversos. Devido à quantidade de recursos naturais valorizados e com objetivo de consolidação da atividade turística, várias políticas públicas de turismo destinaram recursos para esta região, em benefício e com apoio da população local, que buscava meios para conciliar a conservação das belezas naturais com geração de renda e lucro advindos desta atividade econômica.

A experiencição do turismo no PNSBd iniciou com a estruturação mínima e a abertura da Trilha Sumidouro-Ressurgência do Rio Perdido e, posteriormente, das Trilhas Cânions do Rio Salobra e Rancho Branco. Até então, a comercialização das trilhas e dos serviços turísticos tem sido prestado por condutores e agências de turismo. Pelo fato de as trilhas apresentarem diferentes realidades quanto a infraestrutura, paisagens e acessos, isso gerou durante o processo de *roadshow* o questionamento da possibilidade de segmentação das áreas para concessão. Essa possibilidade foi apontada como possível mudança no contrato de concessão do CSAV do PNSBd pelo Gestor Público (2024).

Os conflitos pelos usos de terra fazem parte do contexto do patrimônio natural público do PNSBd desde a sua criação, mas o novo uso para mercantilização da natureza e geração de receita surge a partir do turismo. As três áreas do Parque delimitadas e destinadas para a estruturação dos atrativos turísticos foram inicialmente utilizadas para uso público das visitas de instituições de ensino e pelos condutores de visitantes como forma de

complementação da sua renda. Mas a decisão de aumentar a infraestrutura para desenvolvimento das atividades de turísticas e de uso público orientaram o PNSBd na direção do projeto de concessão.

A atuação do Estado e do ICMBio criou um arcabouço legal e normativo territorializante, com políticas de uso público e concessão do patrimônio natural no interior das UCs brasileiras. Ainda que esse processo molecular para facilitação da acumulação de capital tenha preterido algumas UCs em detrimento de outras, o avanço do número de visitas (1.127% entre 2000 e 2023) e o firmamento de parcerias para desenvolvimento da atividade turística encontraram em 2018 seu amparo legal. A Lei de Concessões é o alicerce das políticas públicas e do projeto de concessão dos serviços, áreas e instalações de apoio à visitação em UCs, principalmente PNs.

O programa de CSAV foi apresentado como um modelo de conservação, de viabilização do uso público e de financiamento para a implementação e gestão de UCs. Todavia, a análise das concessões, em um cenário em que não há indicadores, diretrizes, objetivos e responsabilizações transparentes, demonstrou os principais problemas associados à gestão e fiscalização do contrato e do projeto de concessão, tais como: ausência de recursos operacionais, planejamento, coordenação adequada, manuais e metodologias; dificuldade de verificação das informações sobre receita e análise do estudo de negócios e de viabilidade econômico-financeira; participação social, responsabilização e transparência dos resultados; implementação de pesquisas de satisfação dos visitantes; e segurança e impactos ambientais relacionados à visitação.

A importância da fiscalização dos contratos deve-se ao fato de estes serem os instrumentos que formalizaram as relações entre o setor público e o privado. Mesmo com a normatização jurídica, a definição de termos, conceitos, objetivos e objetos da concessão são estabelecidos pelo contrato, possibilitando ajustes e incrementos que conferem liberdades e obrigações às partes (União e empresas), conforme legislação que rege o instrumento.

As relações entre o direito público e o privado estão entrelaçadas nas modalidades escolhidas para a prestação dos serviços de uso público das UCs. Mas a política e o programa de concessões, diferentemente das outras modalidades, envolve normas singulares e relações recíprocas estabelecidas no acordado contratual. Nesse sentido, são acrescentadas às leis vigentes uma legislação própria que regulamenta o objeto contrato e o processo de licitação.

Foi constatado que o discurso de ineficiência do Estado em gerir as UCs, ou mesmo de fiscalizar a CSAV, corresponde e muito em uma sobrecarga de trabalho e falta de recursos organizacionais para as ações de fiscalização dos contratos de concessões. Outro problema

está relacionado ao interesse público nesse modelo de concessão, ainda que tenha ocorrido um aumento nas receitas provenientes das outorgas.

A transparência dos dados e informações corresponde a outro ponto a ser considerado, pois é bastante prejudicada pela ineficiência na responsabilização e no incentivo à participação social por parte do Órgão Gestor. Os Conselhos Gestores seriam espaços oportunos para a discussão, tanto dos processos de concessão quanto das responsabilizações e participação comunitária, contudo, não há uma obrigação das concessionárias em participarem de espaços de diálogo. As obrigações no retorno social e ambiental somente ocorrem efetivamente a partir de obrigações, indicadores e bonificações estipulados no contrato, reforçando a relação contratual baseada em interesses entre a esfera pública e a privada.

Logo, a sustentação do modelo de áreas protegidas e de concessões está pautado no financiamento do sistema de UCs e na efetivação do uso público e da conservação do patrimônio natural. Dessa forma, viabilizar e manter esta estrutura é manter o modelo. Este caminho escolhido pela gestão pública deve minimamente estabelecer os critérios para o acompanhamento do modelo e dos impactos das concessões para as UCs.

O acompanhamento, apresentação e discussão da fase de planejamento do processo de CSAV do PNSBd nos permitiu inferir que o interesse maior na concessão ocorreu em função da criação de infraestrutura. Ainda que diversos objetivos, tais como conservação do patrimônio natural e cultural da região, aproximação do Parque com a sociedade, principalmente com as comunidades do entorno, desenvolvimento local e regional (geração de emprego e renda), também constem no projeto básico para CSAV.

O acompanhamento e análise dos momentos de participação e controle social (audiência e consulta públicas), *roadshow* e da resposta institucional (ICMBio e BNDES) nos elucidaram quanto aos aspectos mais importantes e que foram evidenciados pelos questionados da população local. Os questionamentos ressaltaram as preocupações quanto a descontos e isenções para a comunidade do entorno, sugerindo incluir mais municípios e as comunidades indígenas do entorno; elevados preços do ingresso; prejuízos ao trabalho que os condutores já desempenhavam; viabilidade econômica e financeira da proposta, dada a incompatibilidade das projeções com a realidade; e possíveis retornos para o Parque e para a comunidade, exigindo mais informações sobre os macrotemas. Algumas considerações e sugestões tiveram um retorno institucional positivo, como adicionar a população de Jardim como beneficiária do desconto para comunidade do entorno, segmentar as áreas para que mais de uma empresa possa participar da concessão e para que esta seja viável economicamente.

Poucos questionamentos foram proferidos sobre os possíveis impactos socioambientais da visita no PNSBd. Ponderamos que isso pode ter ocorrido devido à baixa quantidade de informações sobre o assunto nos documentos anexos ao processo de concessão, o que evidencia que não ocorreu um estudo prévio de viabilidade socioambiental. É possível que a ausência do estudo de viabilidade socioambiental esteja vinculada à geração de atratividades para o fechamento do negócio e ao fato de o ICMBio continuar responsável pelas ações de conservação e preservação do Parque, reforçando a ideia de que o negócio da concessão prevê a viabilidade econômica, e não a socioambiental.

Quando analisamos alguns possíveis impactos da concessão para o PNSBd e para a comunidade do entorno, averiguamos que é possível que ocorra um aumento nas visitas, mas não como apresentado nas projeções do EVEF; em relação à previsão de geração de empregos diretos, constatamos estar acima dos empregos gerados nas concessões de alguns PNs, mas devemos ainda verificar, posteriormente, se a concessão não afetaria a geração de renda dos 70 a 80 condutores que atuavam ativamente no PNSBd.

O acesso ao patrimônio natural público do Parque fica comprometido devido ao preço elevado dos ingressos, que acompanha os valores praticados pelo turismo de Bonito; e por considerar apenas os municípios em que há área do Parque como comunidade do entorno, sendo que o município de Porto Murtinho, onde está localizada a comunidade Kadiwéu (zona de amortecimento do Parque), que durante muito tempo foi (e ainda é) apontado como município que possui áreas do PNSBd, e inquestionavelmente corresponde ao entorno do Parque.

Concluimos que o processo de CSAV do PNSBd seguiu os trâmites estabelecidos pela política de concessão, incluindo sua qualificação no PPI e no PND, que hoje admitem conceder ao setor privado a prestação de serviços públicos de interesse estratégico, para além da criação de infraestrutura (objetivo inicial). Em 2024, a despeito dos vários decretos de qualificação de UCs para PPI e PND (25 UCs no total), os quais foram revogados, o PNSBd foi excluído do PND, assim como as demais UCs; e mantiveram-no apenas no PPI devido ao processo de concessão em andamento.

Embora reconheçamos os limites da ação do Estado em um mundo liberal, mesmo assim é importante registrar propostas de ações para o poder público no sentido de possibilidades de regulação para garantir direitos socioambientais. Isto posto, para contribuir e concluir, apresentamos as seguintes propostas:

- fortalecimento da instituição pública gestora das UCs brasileiras e responsável pela execução do Plano Nacional de Meio Ambiente;

- a instituição pública gestora deve estabelecer critérios, especificações e normatização claros que orientem e justifiquem o estabelecimento dos diferentes tipos de parcerias;
- se continuada a política e o projeto de concessões, que seja realizado o planejamento anterior pelos gestores públicos das UCs quanto aos impactos socioambientais da concessão e a consulta ao interesse público dos cidadãos e da população local;
- inclusão de um estudo de viabilidade socioambiental e do plano de manejo enquanto documento anexo aos processos de concessão dos serviços de apoio à visitação;
- e, por fim, fazer avaliação, busca e incentivo a outros tipos de parcerias para viabilização do uso público nas UCs, incluindo as parcerias voltadas ao turismo de base comunitária.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. A theory of capitalist regulation: the US experience. London, UK: Verso, 2000.

BEDIM, B. P. Turismo, espaço e tempo social: acepções teóricas da modernidade em movimento. **GEOgrafias**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 7-22, 2008.

BEHR, M. F. von. **Serra da Bodoquena**: história, cultura e natureza. Campo Grande, MS: Free, 2001.

BERNINI, C. I. Políticas de conservação ambiental no Brasil e mercadificação da natureza. **Ge USP - Espaço e Tempo**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 662-681, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/146059>. Acesso em: 3 jul. 2023.

BNDES cria programa com R\$ 500 milhões de financiamento para concessões de parques e florestas. **BNDES**, Brasília, 2 fev. 2022. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-cria-programa-com-500-milhoes-de-financiamento-para-concessoes-de-parques-e-florestas>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: fragmentos de um dicionário político. 24. ed. Rio de Janeiro, RJ: São Paulo, SP: Paz e Terra, 2020.

BODOQUENA (MS). Prefeitura Municipal de Bodoquena. **História do município**, c2024. Disponível em: <https://www.bodoquena.ms.gov.br/turista/categoria/historia-do-municipio/2>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BOGGIANI, P. C. Ciência, meio ambiente e turismo em Bonito: a combinação que deu certo? In: BANDUCCI, A.; MORETTI, E. C. (org.). **Qual paraíso**: turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal. Campo Grande, MS: UFMS, 2001. p. 151-165.

BOGGIANI, P. C. Serra da Bodoquena: Parque Nacional ou APA? **Portal Bonito**, Bonito, c2023. Disponível em: <https://www.portalbonito.com.br/colunistas/paulo-boggiani/353/serra-da-bodoquena-p-nacional-ou-apa>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BONITO (MS). Prefeitura Municipal de Bonito. **História do município**, c2024. Disponível em: <https://www.bonito.ms.gov.br/historia/>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRAGA, A. S. **Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação**. Orientadora: Márcia Dieguez Leuzinger. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal da República de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000**. Estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei n.º 9.074, de 18 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a.

BRASIL. **Lei n.º 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, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b.

BRASIL. **Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008.** Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2008a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil.** 2. ed. rev. Brasília, DF: MTUR, 2008b.

BRASIL. **Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018.** Altera as Leis n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.901, de 11 de novembro de 2019.** Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Cartilha do Programa Investe Turismo.** Brasília, DF: MTUR, 2019.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Relatório de Gestão** – 2021. Brasília, DF: MTUR, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao/gmn2compactado.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Versões anteriores do Mapa do Turismo Brasileiro**: 2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2017, 2019 e 2022. Brasília, DF: MTUR, 2023a. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=268. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do turismo brasileiro**. Brasília, DF: MTUR, 2023b. Disponível em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. Instituto de Pesquisa em Reputação e Imagem. **Tendências de turismo**: comportamento da população brasileira. Brasília, DF: MTUR/IPRI, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/pesquisa-mtur-sp-rj-e-bahia-sao-o-top-3-dos-entrevistados-que-querem-realizar-viagens-em-2024/IPRIMturTendenciasdeTurismoVero_22.01.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Painel de Informações do Novo CAGED**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged/novo-caged-2024/junho>. Acesso em: 25 de jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. Mapa do Turismo: **Relatório de atividades turísticas Bonito-MS**. Brasília, DF: MTUR, 2024c. Disponível em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 25 de mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. Mapa do Turismo: **Relatório de atividades turísticas Jardim-MS**. Brasília, DF: MTUR, 2024d. Disponível em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 25 de mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. Mapa do Turismo: **Relatório de atividades turísticas Bodoquena-MS**. Brasília, DF: MTUR, 2024e. Disponível em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 25 de mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Painel SISMAPA**: Mapa do Turismo. Brasília, DF: MTUR, 2024f. Disponível em: <https://paineis.turismo.gov.br/sense/app/6114ffd5-73b7-4bd6-9361-f3c1e68ed6d2/sheet/45309610-8f0c-404d-8136-6c06324dfe34/state/analysis>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Programa de Parcerias de Investimento**. Projetos de visitação – PPI, Brasília, 2024g. Disponível em: <https://ppi.gov.br/projetos/>. Acesso em: 10 jul. de 2024.

BRUMATTI, P. N. M; SONAGLIO, K. E. Limitações e desafios das concessões turísticas em áreas protegidas na América Latina. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 62-83, 2023.

BUCKLEY, R. C. Private tourism in public parks. *In*: HSU, Y. (ed.). **Issues Confronting the Management of the World's National Parks**, Taipei, TW: National Dong Hua University, 2010. p. 1-6.

BUSCIOLI, R. da R. **Política Nacional de Turismo: discursos e práticas do Estado brasileiro e suas interações no processo de (re)produção espacial sul-mato-grossense**. Orientador: Adauto de Oliveira Souza. 2021. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021.

CGU. **Avaliação dos contratos de concessão de uso público de Unidades de Conservação federais**: relatório consolidado - Unidade Auditada: ICMBio. Brasília, DF: CGU, 2024.

CHOAY, F. **Alegoria do patrimônio**. 3. ed. Lisboa, PT: Edições 70, 2014.

COSTA, C. A. **A criação do geoparque Bodoquena-pantanal no mundo da sustentabilidade**: a mercantilização da natureza e a produção de territórios. Orientador: Edvaldo César Moretti. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

COSTA, P. G. G. **Bonito, cidade das águas**: na trilha das construções identitárias de Mato Grosso do Sul (1948-2010). Orientador: Maria do Carmo Brazil. 2010. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

CRUZ, H. S. **Parcerias em áreas protegidas**: os aprendizados da concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ). Orientadora: Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues. 2021. Dissertação (Mestrado em Ecoturismo e Conservação) – Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

CRUZ, H. S.; RODRIGUES, C. G. de O.; LEMOS, C. C. de. Aprendizados e desafios da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 189-214, 2023.

CRUZ, R. de C. A. Ensaio sobre a relação entre Estado, políticas públicas de turismo e desenvolvimento regional no Brasil. **Confins**, [s. l.], n. 44, 2020.

CRUZ, R. de C. A. **Geografias do turismo**: de lugares a pseudo-lugares. São Paulo, SP: Roca, 2007.

CRUZ, R. de C. A. **Introdução à geografia do turismo**. 2 ed. São Paulo, SP: Roca, 2003.

CRUZ, R. de C. A. Patrimonialização do patrimônio: ensaio sobre a relação entre turismo, “patrimônio cultural” e produção do espaço. **Ge USP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 31, p. 95-104, 2012.

CRUZ, R. de C. A. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. *In*: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (org.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. San Pablo, USA: CLACSO, 2006. p. 337-350.

CRUZ, R. de C. A. **Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil**. Orientador: Eduardo Yázigi. 1999. Tese (Doutorado em Geografia) –

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CRUZ, R. de C. A. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, 2005.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Propriedade, apropriação social e instituição do comum. **Tempo Social**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 261-273, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/103366>. Acesso em: 31 out. 2020.

DEMERRITT, D. What is the “social construction of nature? A typology and sympathetic critique. **Progress in Human Geography**, [s. l.], v. 26, n. 6, p. 767-790, 2002.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. ampl. São Paulo, SP: Hucitec: NUPAUB/USP, 2008.

DUDLEY, N. (ed.). **Guidelines for applying protected area management categories**. Gland, CH: IUCN, 2008.

EAGLES, P. F. J. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 231-248, 2009.

FONSECA, M. A. P. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

FONSECA, M. A. P.; TODESCO, C.; SILVA, R. C. **A interiorização do turismo no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2022.

FONSECA, V. M.; CARA, R. N. B. Os Parques Nacionais da Argentina e do Brasil: aspectos contemporâneos do uso público. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, Niterói, v. 9, n. 14, p. 19-40, 2021.

FRATUCCI, A. C. Turismo e território: relações e complexidades. **Caderno Virtual de Turismo**, [s. l.], v. 14, p. 87-96, 2014. Disponível em: <https://www.ivt.coppe.ufjf.br/caderno/article/view/1018>. Acesso em: 26 jun. 2024.

FUNDAÇÃO DE TURISMO DE MATO GROSSO DO SUL. Informações gerais – atividades turísticas. **Alumia 1.0**: Plataforma de Inteligência Turística: Campo Grande, MS: Gerência do Observatório do Turismo de Mato Grosso do Sul, c2024. Disponível em: <https://alumia.tur.br/atividadeturistica/#dashboard>. Acesso em: 9 dez. 2024.

GADELHA, R. M. A. F. **As missões jesuíticas do Itatim**: um estudo das estruturas sócio-econômicas coloniais do Paraguai, séculos XVI e XVII. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1980.

GIL-FARRERO, J. La protección de la naturaleza: problemáticas, métodos e historiografía. **Rubrica Contemporânea**, [s. l.], v. 9, n. 18, p. 141-159, 2020.

GODOI, R. C.; AMARAL, S. C. F. O reflexo do projeto neoliberal nas políticas públicas em turismo e turismo de aventura no Brasil. **Licere**, Belo Horizonte, v. 22, n. 4, 2019.

GODOY, A. O modelo da natureza e a natureza do modelo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 129-138, 2000.

GONÇALVES, K. B.; COSTA, C. A. A apropriação da natureza e a reinvenção do capital nas áreas protegidas do Pantanal transfronteiriço: o caso do Parque Nacional Otuquis (Bolívia), Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense (Brasil) e o Parque Nacional Rio Negro (Paraguai). **ENTRE-LUGAR**, [s. l.], v. 11, n. 22, p. 317-341, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/entre-lugar/article/view/10601>. Acesso em: 23 jan. 2023.

GONZÁLEZ-RODRÍGUEZ, M. R.; DÍAZ-FERNÁNDEZ, M. C.; PULIDO-PAVÓN, N. Tourist destination competitiveness: an international approach through the travel and tourism competitiveness index. **Tourism Management Perspectives**, [s. l.], n. 47, 2023.

GOOGLE EARTH. **Jardim**, 2023. Disponível em: <https://www.google.com.br/intl/pt-BR/earth/about/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

GORZ, A. **O imaterial**: conhecimento, valor e capital. São Paulo, SP: Annablume, 2005.

GRESSLER, L. A.; SWENSSON, L. J. **Aspectos históricos do povoamento e da colonização do Estado de Mato Grosso do Sul**: destaque especial ao município de Dourados. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 1988.

GUIA LOPES DA LAGUNA (MS). Prefeitura Municipal de Guia Lopes da Laguna. **História do município**, c2024. Disponível em: https://guialopesdalaguna.ms.gov.br/pagina/2_Historia.html. Acesso em: 13 abr. 2024.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo, SP: Boitempo, 2016.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo, SP: Loyola, 2004.

HYDE, D.; ALVES, L. Uma reflexão sobre o turismo em parques nacionais no Brasil. **O eco**, [s. l.], 3 maio 2024. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/uma-reflexao-sobre-o-turismo-em-parques-nacionais-no-brasil/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2022.

IBGE. Cidades e Estados. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 15 abr. 2024.

IBGE. **Finanças Públicas** – ano 2023. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2024b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

ICMBIO. **Plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena**: Encarte 1. Brasília, DF: ICMBio, 2013a.

ICMBIO. **Plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena**: Encarte 3. Brasília, DF: ICMBio, 2013b.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 3, de 3 de fevereiro de 2014**. Regulamenta o Relatório Anual de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais - RAPP, nos termos desta Instrução Normativa. Brasília, DF: ICMBio, 2014.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 7, de 21 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. Brasília, DF: ICMBio, 2017.

ICMBIO. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena**: Encarte 4. Brasília, DF: ICMBio, 2018a

ICMBIO. **Portaria n.º 640, de 5 de julho de 2018**. Altera o Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Estado de Mato Grosso do Sul. (Processo Administrativo nº 02129.000558/2017-21). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 129, p. 148-149, 6 jul. 2018b.

ICMBIO. **Relatório de Gestão** - Exercício 2017. Brasília, DF: ICMBio, 2018c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ICMBIO. **Ato Justificador n.º 3, de 29 de novembro de 2018**. Brasília, DF: ICMBio, 2018d.

ICMBIO. **Parques do Brasil**: estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020. Brasília, DF: ICMBio, 2018e.

ICMBIO. **Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação** - ROVUC. Brasília, DF: ICMBio, 2018f.

ICMBIO. **Portaria n.º 289, de 3 de maio de 2021**. Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais. Brasília, DF: ICMBio, 2021.

ICMBIO. Anexo A – **Caracterização do Parque Nacional da Serra da Bodoquena**. Brasília, DF: ICMBio, 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/2.3_PNSBd__ANEXO_A_AREA_DA_CONCESSAO_v4_pos_ICMBio_limpo.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

ICMBIO. Anexo I - **Minuta de Contrato**. Brasília, DF: ICMBio, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/2.2_PNSB__Minuta_de_contrato_Bodoquena_v.final_4.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

ICMBIO. **Relatório do Roadshow do Parque**. Brasília, DF: ICMBio, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/aviso-de-consulta-e-audiencia-publica-no-09-2022>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ICMBIO. **Relatório da Consulta Pública do PNSB**. Brasília, DF: ICMBio, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/aviso-de-consulta-e-audiencia-publica-no-09-2022>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ICMBIO. **Painel Dinâmico de Informações sobre a Visitação nas Unidades de Conservação Federais (2000-2023)**. Brasília, DF: ICMBio, 2024a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzJiNjgzZTk0ZWl3MS00YzM5LTkzZmEtZjZkOGUwNWJhY2FiIiwidCI6ImMxNGUyYjU2LWM1YmMtNDNiZC1hZDljLTQwOGNmNmNjMzU2MCJ9>. Acesso em: 20 maio 2024.

ICMBIO. **Edital de Credenciamento de Condutores**. Brasília, DF: ICMBio, 2024b.

ICMBIO. **Relatório Anual das Concessões 2023**. Brasília, DF: ICMBio, 2024c.

ICMBIO. **Relatório de Gestão Integrado - 2023**. Brasília, DF: ICMBio, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 maio 2024.

IMASUL. **Diretoria de Desenvolvimento. Guia Orientativo – ICMS Ecológico (2ª Versão)**. Campo Grande, MS: IMASUL, 2023.

JARDIM (MS). Prefeitura Municipal de Jardim. **História do município**, c2024. Disponível em: http://jardim.ms.gov.br/pagina/78_Historia.html. Acesso em: 13 abr. 2024.

JESSOP, B. **State Power**. Cambridge, USA: Polity Press, 2008.

JESSOP, B. The State and power. In: CLEGG, S. R.; HOUGAARD, M. (eds.). **The Sage handbook of power**. London, UK: New Dehli, IN: Singapore, KO: Los Angeles: Washington DC, USA: Sage, 2009. p. 367-382.

JURAS, A. M. **Concessão de uso público em Unidades de Conservação federais**. Orientador: Carlos Eduardo Frickmann Young. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2022.

KATZ, C. Whose nature, whose culture? Private productions of space and the ‘preservation of nature. In: BRAUN, B.; CASTREE, N. (eds.) **Remaking reality: nature at the millennium.**, London, UK: Routledge, 1998. p. 46-64.

LAMOSO, L. P.; LOMBA, R. M. Transformações socioespaciais no município de Bonito – Mato Grosso do Sul após introdução do ecoturismo. **Ra’ega**, [s. l.], v. 11, n. 14, p. 129-138, 2006.

LEUNG, Y. *et al.* (eds.). **Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas**. Diretrizes para sustentabilidade. Gland, CH: UICN, 2019. (Série Diretrizes para Melhores Práticas para Áreas Protegidas - nº. 27). Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-027-Pt.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2024.

LOBO, H. A. S.; MORETTI, E. C. A natureza das políticas públicas: ecoturismo e conservação ambiental em Bonito – MS. In: **Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica**, [s. l.], v. 4, n. 1, 2009.

LOBO, H. A. S.; MORETTI, E. C. Ecoturismo: as práticas da natureza e a natureza das práticas em Bonito, MS. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 43-71, 2008.

LOMBA, G. K. **Revelando o invisível: o mundo do trabalho na atividade turística em Bonito-MS**. Orientador: Edvaldo Cesar Moretti. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Dourados, 2004.

LUCHIARI, M. T. D. P. Turismo e patrimônio natural no uso do território. In: LUCHIARI, M. T. D. P.; BRUHNS, H. T.; SERRANO, C. (org.) **Patrimônio, natureza e cultura**. Campinas, SP: Papirus, 2007. p. 25-45.

LUCHIARI, M. T. D. P.; BRUHNS, H. T.; SERRANO, C. (org.) **Patrimônio, natureza e cultura**. Campinas, SP: Papirus, 2007.

LUZ, E. K. P. **A apropriação da água como elemento estrutural do turismo em Bonito - Mato Grosso do Sul**. Porto Alegre, RS: TotalBooks, 2022.

MAMÉDIO, L. Mineração e agropecuária podem destruir paisagem da Serra da Bodoquena. **Campo Grande News**, Campo Grande, 18 jun. 2024. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/meio-ambiente/mineracao-e-agropecuaria-podem-destruir-paisagem-da-serra-da-bodoquena>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MARQUES, F. C. de A. **Dinâmicas territoriais e a fragilidade ambiental do Parque Nacional da Serra da Bodoquena e de sua Zona de Influência, Mato Grosso do Sul**. Orientador: Charlei Aparecido da Silva. 2022. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2022.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política: livro I: o processo global da produção capitalista. São Paulo, SP: Boitempo, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto-lei n.º 12.995, de 17 de maio de 2010**. Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso do Sul (PRODETUR/NACIONAL-MS), e dá outras providências. Campo Grande, MS: Governo do Estado, 2010.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável GROSSO DO SUL.– PDITS/Serra da Bodoquena**: Produto 1b: Avaliação do Grau de implementação/efetividade do PDITS. PRODETUR Nacional – MS. Campo Grande, MS: Governo do Estado, 2010a. Disponível em: <https://www.semadesc.ms.gov.br/plano-de-desenvolvimento-integrado-do-turismo-sustentavel-pdits-serra-da-bodoquena/>. Acesso em: 22 maio 2024.

MMA. **Relatório Parametrizado de Unidades de Conservação**. Plataforma oficial de dados do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. 2024. Disponível em: https://cnuc.mma.gov.br/relatorio_ucs. Acesso em: 23 out. 2024.

MORETTI, E. C. A Atividade turística e a privatização do patrimônio público no Parque Nacional da Serra da Bodoquena. In: Moretti, E. C. **Território da conservação**: o Parque Nacional da Serra da Bodoquena. [S. l.]: Edições Nicanor, 2010. p. 114-124.

MORETTI, E. C. Atividade turística: produção e consumo do lugar Pantanal. In: BANDUCCI, A.; MORETTI, E. C. (org.). **Qual paraíso**: turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal. Campo Grande, MS: UFMS, 20001. p. 41-73.

MORETTI, E. C. Políticas públicas e regionalização no Centro-Oeste brasileiro pela e para a atividade turística. In: ENCONTRO DE GEOGRAFIA DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, SP: USP, 2005. p. 9846-9854.

MORO, C. C.; ROTTA, F. S.; ÉLES, E. **Relatório técnico**: controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação. São Paulo, SP: OPAP: Instituto Linha D'Água: Rotta Moro Sociedade de Advogados, 2022.

NASH, R. F. **Wilderness and the American Mind**. 5th Edition. New Haven, USA: Yale University Press, 2014. *E-book*.

OLIVEIRA, J. A. Valoração e concessão do patrimônio natural na Serra da Bodoquena/MS. *In*: MORETTI, E. C. (org.). **Olhares geográficos: produção social da natureza**. Porto Alegre, RS: TotalBooks, 2020. p. 215-226.

OLIVEIRA, J. A.; MORETTI, E. C. A visitação turística no Parque Nacional da Serra da Bodoquena em tempos de pandemia de covid-19. *In*: CRUZ, R. C. A. C. *et al.* (org.). **Turismo em tempos de pandemia: (des)continuidades e conjecturas**. São Paulo, SP: Departamento de Geografia/USP, 2023. *E-book*.

OPAP. **Contribuições do observatório de Parcerias em Áreas Protegidas à consulta pública referente ao projeto de concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)**. São Paulo, SP: OPAP: Instituto Linha D'Água: Rotta Moro Sociedade de Advogados, 2023a.

OPAP. **Mapeamento das Parcerias em Áreas Protegidas (MAPAP)**. OPAP, 2023b. Disponível em: <https://www.opap.com.br/mapap/mapa>. Acesso em: 15 dez. 2023.

OPAP. **Material Informativo: Controle social de parcerias para o uso público em Unidades de Conservação na prática**. São Paulo, SP: OPAP: Instituto Linha D'Água: Rotta Moro Sociedade de Advogados, 2023c.

OTEB. **Anuário Estatístico do Turismo de Bonito-MS, ano base 2023**. 9. ed. Bonito, MS: Bonito Convention & Visitors Bureau, 2024. Disponível em: https://otbonito.com.br/?page_id=268. Acesso em: 10 abr. 2024.

OTEB. **Inventário Turístico de Bonito e Região 2015/2016**. Bonito, MS: OTEB, 2016. Disponível em: https://otbonito.com.br/?page_id=270. Acesso em: 21 maio 2024.

OTEB. **Inventário Turístico de Jardim e Bodoquena 2022**. Bonito, MS: OTEB, 2022. Disponível em: https://otbonito.com.br/?page_id=270#:~:text=O%20invent%C3%A1rio%20tur%C3%ADstico%20tem%20como,de%20Mato%20Grosso%20do%20Sul. Acesso em: 10 mar. de 2024.

PÁDUA, M. T. J. Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. *In*: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S. (org.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2011.

PAGNOCCHESCHI, B.; BERNARDO, M. Política ambiental no Brasil. *In*: STEINBERGER, M. (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília, DF: Paralelo 15: LGE Editora, 2006. p. 101-123.

PEREIRA, D. C. Patrimônio natural: atualizando o debate sobre identificação e reconhecimento no âmbito do Iphan. **Revista CPC**, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 34-59, 2018.

PEREIRA, D. C. Patrimônio natural: um tema fora da agenda do Estado? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 13., 2019, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, SP: ANPEGE, 2019. Disponível

em:

http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1561836696_ARQUIVO_PEREIRA_Enanpege2019_Final.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

PORTO MURTINHO (MS). Prefeitura Municipal de Porto Murtinho. **História do município**, c2024. Disponível em: https://guialopesdalaguna.ms.gov.br/pagina/2_Historia.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.

QUEIROZ, E. D. de; VALLEJO, L. R. Uso público em Unidades de Conservação: entre o ideal e o real. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, Niterói, v. 5, n. 9, 2017.

RIBEIRO, A. F. N. **Desafios e conflitos na produção do espaço no planalto da Bodoquena**: agricultura, turismo e apropriação da natureza. Orientador: Edvaldo Cesar Moretti. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

RIBEIRO, A. F. N. **Unidades de conservação e reforma agrária**: o social e o ambiental no Parque Nacional da Serra da Bodoquena. Orientador: Edvaldo Cesar Moretti. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

RODRIGUES, A. M. **Meio ambiente e desenvolvimento**. Curso de Gestão Urbana e cidades. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Brasil, 14 a 25 de maio de 2001.

RODRIGUES, C. G. O. **O uso do público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas públicas e privada na apropriação da biodiversidade. Orientador: José Augusto Drummond. 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, C. G. O. Turismo e áreas protegidas. In: IRVING, M. A. *et al.* (org.). **Turismo, natureza e cultura**: diálogos interdisciplinares e políticas públicas. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016. p. 45-47.

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

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

RODRIGUES, C. G. O.; BOTELHO, E. S. Parcerias em áreas protegidas: diversidade de modalidades, propósitos e efeitos envolvidos. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 5-24, 2023.

RODRIGUES, C. G. O.; GODOY, L. R. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 28, p. 75-88, 2013.

RODRIGUES, C. G. O; IRVING, M. Os significados de “público” e o compromisso de inclusão social no acesso aos serviços em apoio ao turismo em parques nacionais. *In: IRVING, M. et al. (org.) Turismo, Áreas Protegidas e Inclusão Social: diálogos entre saberes e fazeres.* Rio de Janeiro, RJ: Folio Digital: Letra e Imagem, 2015. p. 113-142.

RODRIGUES, G. C. O. **A concessão de serviços como ferramenta para a implementação dos Parques Nacionais brasileiros.** Orientador: Pedro Luiz Costa Cavalcante. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Concessões e Parcerias com a Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019

RODRIGUES, L. M. **Concessão de serviços de apoio à visitação em Parques:** uma análise à luz da Ecologia Política. Orientador: Victor Eduardo Lima Ranieri. 2021. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021.

RODRÍGUEZ-LÓPEZ, N.; DIÉGUEZ-CASTRILLÓN, M. I.; GUEIMONDE-CANTO, A. Sustainability and tourism competitiveness in protected areas: state of art and future lines of research. *Sustainability*, [s. l.], v. 11, n. 22, 2019.

SALLUN FILHO, W.; KARMANN, I.; BOGGIANI, P. C. Paisagens cársticas da Serra da Bodoquena. *In: MANTESSO NETO, V. et al. (org.). Geologia do continente Sul-Americano: evolução da obra de Fernando Flavio Marques de Almeida.* São Paulo, SP: Beca Produções Culturais, 2004. p. 423-434.

SANTAMARINA CAMPOS, B. “La patrimonialización de la naturaleza: figuras (espacios protegidos) y discursos (desarrollo sostenible). *In: PASCUAL-FERNÁNDEZ, J. J.; FLORIDO del CORRAL, D. (eds.). ¿Protegiendo los recursos? Áreas protegidas, poblaciones locales y sostenibilidad.* Sevilla, ES: Fundación El Monte: FAAEE: Asociación Andaluza de Antropología, 20005. p. 25-44.

SANTAMARINA CAMPOS, B.; VACCARO, I.; COSTA, O. B. La patrimonialización de la naturaleza: génesis, transformaciones y estado actual. *Arxius de Ciències Socials*, [s. l.], n. 30, p. 87-97, 2014.

SANTOS, D. Um objeto para geografia. Sobre armadilhas que construímos e o que devemos fazer com elas. *Terra Livre*, [s. l.], v. 1, n. 30, p. 27-40, 2015.

SANTOS, M. **Por uma Geografia nova:** da crítica da Geografia e uma Geografia crítica. 6.ed. São Paulo, SP: Edusp, 2004.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 54, p. 81-100, 1977. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/boletim-paulista/article/view/1092/949>. Acesso em: 29 set. 2021.

SCIFONI, S. **A construção do patrimônio natural.** São Paulo, SP: FFLCH, 2008.

SCIFONI, S. O patrimônio como negócio. *In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). A cidade como negócio.* São Paulo, SP: Contexto, 2015. p. 208-225.

SEPTANIL, M. P. B.; RODRIGUES, L. M.; RANIERI, V. E. L. Análise prévia de viabilidade socioambiental no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação

em Parques Nacionais brasileiros. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.16, n. 3, p. 47-61, 2023.

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

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 1988.

SMITH, N. Nature as accumulation strategy. *In*: PANITCH, L.; LEYS, C. (eds.). **Socialist Register 2007: Coming to Terms with Nature**. New York: London: Halifax: [s. n.], 2007. p. 16-36. v. 43.

SPANHOLI, M. L.; YONG, C. E. F. Quanto vale Bonito (MS): a contribuição da conservação florestal para a economia regional. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 16, n. 5, p. 442-469, 2023.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. **Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: generating sustainable revenues for conservation and development**. [S. l.]: Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN, 2017.

STEINBERGER, M. (org.) **Territórios turísticos no Brasil Central**. Brasília, DF: LGE Editora, 2009.

TCU. **Acórdão n.º 2.626/2017 – Plenário – TCU**. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Processo TC-011.887/2017-6. Brasília, DF: TCU, 2017.

TCU. **Relatório de Auditoria Operacional 034.496/2012-2**. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Processo 034.496/2012-2 Brasília, DF: TCU, 2013.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo, SP: Atlas, 1987.

ULATE, A. C. **Nuevos ejes de acumulación y naturaliza: el caso del turismo**. Buenos Aires, AR: CLACSO, 2006.

VALLEJO, L. R. Unidade de Conservação: uma discussão teórica a luz dos conceitos de território e políticas públicas. **GEOgraphia**, [s. l.], v. 4, n. 8, p. 57-78, 2009.

VARGAS, I. A. A gênese do turismo em Bonito. *In*: BANDUCCI, A.; MORETTI, E. C. (org.). **Qual paraíso: turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal**. Campo Grande, MS: UFMS, 2001. p. 127-149.

VIVEIROS DE CASTRO, E.; SOUZA, T. B.; THAPA, B. Determinants of Tourism Attractiveness in National Parks of Brazil. WCPA. *In*: **Parks**. The International Journal of Protected Areas and Conservation, Gland, Switzerland: IUCN, v. 21, n. 2, p. 51-62, 2015. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/IUCN-Parks-NS-vol21-002.pdf>. Acesso em: 12 maio 2024.

VIVEIROS DE CASTRO, E.; ZIMMERMANN, A. **Fluxos Parcerias para Visitação: guia de apoio à tomada de decisão sobre parcerias para a visitação em áreas protegidas**. Brasília, DF: WWF-Brasil, 2022.

WEF. **Travel & Tourism Development Index 2024**: insight report, 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/travel-tourism-development-index-2024/>. Acesso em: 12 maio 2024.

WTTC. **Economic Impact Research**. World Travel & Tourism Council, 2024. Disponível em: <https://wttc.org/research/economic-impact>. Acesso em 10 jun. 2024.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – 1º Roteiro de entrevista semiestruturada – Gestor Público do PNSBd

Nome do entrevistado(a): _____

Data da entrevista: _____ Hora: _____

Local da entrevista: _____

- 1) Quais os impactos positivos e negativos do aumento da visitação no PNSBd?
- 2) Qual a importância da destinação e aplicação dos recursos de compensação ambiental (Fundo de Compensação Ambiental) para a viabilização da visitação no Parque?
- 3) Quais as parcerias são realizadas para o desenvolvimento da visitação no PNSBd. Tanto para criação de infraestrutura, acesso as trilhas, quando para a prestação de serviços de visitação?
- 4) Como a visitação é comercializada pelos parceiros e prestadores de serviços de condução?
- 5) Quantos cursos de formação de condutores foram realizados? Quando? E quantos condutores estão cadastrados hoje?
- 6) Como é a relação existente entre os condutores e a administração do Parque?
- 7) Como é feito o controle e a contagem de visitas ao PNSBd?
- 8) Existe o Plano de Uso Público do PNSBd?
- 9) Qual a porcentagem (%) de regularização do Parque?
- 10) O que acha sobre o tempo de duração e dos termos do contrato de concessão dos serviços de apoio a visitação para empresa privada?
- 11) Como será realizada a fiscalização e monitoramentos do contrato do contrato de concessão?
- 12) Quais as perspectivas para a continuidade da visitação caso o processo de concessão dos serviços de apoio a visitação não se concretize?
- 13) Considerando o ICMS Ecológico, o PNSBd recebe algum retorno referente a este imposto?

APÊNDICE B – 2º Roteiro de entrevista semiestruturada – Gestor Público do PNSBd

Nome do entrevistado(a): _____

Data da entrevista: _____ Hora: _____

Local da entrevista: _____

1) Quais os impactos positivos e negativos do aumento da visitação no PARNA? Você concorda com a interpretação de que o turismo pode ser uma via potencial para a conservação da natureza? Porque?

2) Quais as maiores dificuldades que o Parque encontra para viabilizar a visitação turística?

Dúvida: a visitação escolar ocorre no mesmo lugar das trilhas?

Dúvida: Escalada?

3) Qual trilha mais visitada hoje?

4) Qual a importância da destinação e aplicação dos recursos de compensação ambiental (Fundo de Compensação Ambiental) para a viabilização da visitação no PNSBd?

5) Quais as parcerias ocorrem para os desenvolvimentos da visitação no PNSBd. Tanto para criação de infraestrutura, quando para os serviços de visitação?

Dúvida: Projeto Canaã = resultados?

6) Para efetivação da visitação é necessário passar por outras áreas, qual o tipo de relação existente entre os condutores, produtores e os moradores do assentamento Canaã?

7) Como a visitação é comercializada pelos parceiros e prestadores de serviços de condução?

8) Quantos cursos de formação de condutores foram realizados? Quando? E quantos condutores estão cadastrados hoje?

9) Qual o tipo de relação existente entre os condutores e a administração do Parque?

10) Quais os pontos positivos para o PARNA do sistema de serviços de condução?

11) Como é feito o controle e a contagem de visitas ao PNSBd?

Dúvida: Somente visitantes turísticos? E as escolas?

12) Existe Plano de Uso Público do PNSBd?

13) Qual a porcentagem (%) de regularização do PARNA? Compensação de Reserva Legal apenas?

14) O que acha sobre o tempo de duração do contrato de concessão e dos termos do contrato?

15) Como será realizada a fiscalização e monitoramentos do contrato do contrato de concessão?

16) Quais as perspectivas para a continuidade da visita caso o processo de concessão dos serviços de apoio a visita não se concretize?

17) Considerando o ICMS Ecológico, o PNSBd recebe algum retorno referente a este imposto?

APÊNDICE C – Perguntas e respostas durante audiência pública

Perguntas/Sugestões/Críticas	Respostas e considerações do BNDES
Considerando o tamanho do Parque, tem previsão das novas áreas que o governo vai indenizar, qual procedimento para ela ser anexada a esse projeto? Vai ser automático? Sugestão: todas as áreas regularizadas e que seja possível a exploração, passe pelos conselhos, municipal e estadual e federal, ter essa consulta pública, para que a sociedade possa ter esse controle maior da exploração dessa área. Pergunta: Se os investimentos podem ou serão financiados ou estimulados pelo BNDES?	Toda área que não estão incluídas no contrato de concessão, para serem incluídas tem dois critérios: tem que haver interesse público de disponibilizar aquelas áreas, interesse da concessionária em receber as áreas disponibilizadas, e aí se passa para a fase do equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Todo contrato é feito com base em um estudo para outra área específica. Se está agregando outras áreas pode ser gerado um desequilíbrio para o contrato e vantagens para um ou outro. Nesse caso é necessário um reestudo para o equilíbrio, e ao agradar todas as partes, essa área pode então ser alocada a nova concessão. Tem que passar por todas essas fases. Sobre o financiamento: o BNDES tem a linha de financiamento para UCs, lançada recentemente e tem algumas taxas diferenciadas para projetos de ambientes. Podem ser financiadas pelo BNDES, mas se o investidor quiser, pode aplicar capital próprio, pegar em outras instituições financeiras, ele que determina.
Sobre a situação dos condutores e manifestou preocupação sobre os ícones culturais que podem ser encontrados na região (caso a concessionária encontre algum).	Os condutores tem isenção de entrada no Parque. Vão poder prestar os serviços como sempre prestam. O concessionário não tem exclusividade sobre os serviços, somente alguns como comércio que ele vai ter exclusividade na área de concessão. Os condutores credenciados poderão seguir com seus serviços de condução em todas as áreas da UC, como um todo e não precisa ter contrato com a concessionária, só precisa ser credenciado. Todos os achados arqueológicos e bens do patrimônio histórico tem obrigação de preservação. As áreas que estão como demolição já foram descartadas essa questão do patrimônio histórico. Outras áreas que venham a ser identificadas devem ser preservadas, está descrito no contrato, e esse é um risco assumido pelo poder concedente. Complemento do coordenador do Parque ao mencionar que não tem registros desses patrimônios dentro do Parque e não tem no PM, e não quer dizer que não tenha. Caso seja encontrado o ICMBio fará uma vistoria e uma reavaliação.
Como fica a articulação do Parque com outras UCs?	A representando do ICMBio, responde que a gestão das UCs continua sob responsabilidade do ICMBio. Explica que estão sendo delegados os serviços de apoio a visitação e essa articulação regional vai continuar sendo buscada pelo ICMBio. Em relação ao entorno, tem no contrato um pagamento de obrigações socioambientais e nessas obrigações tem linhas voltadas ao pagamento de projetos de desenvolvimento regional e integração com o todo.
Perguntou sobre a capacidade de carga de cada uma das três áreas abertas. Perguntou por que os moradores de Jardim também não pagarão os 25% do ingresso. Afirmou que Bonito e Bodoquena terão o desconto e sugeriu que o desconto seja aplicado para Jardim.	A capacidade de carga é estabelecida pelo NBV, modelo balizador de licitação, específico e disponibilizado no site do ICMBio. O futuro concessionário nos primeiros seis meses da concessão, em parceria com ICMBio, tem que estabelecer esse NBV para cada atrativo da UC e então se determina a quantidade de visitantes em cada um dos atrativos. Sobre os moradores de Jardim tem razão e iremos incluir essa contribuição.

Perguntou sobre a métrica utilizada para estipular o número de visitantes, para ser atrativa aos empreendedores. Afirmou que os números não batem: 13 mil visitantes no primeiro ano e depois no 5 ano, 72 mil. Afirmou que é 30% do que a gente recebeu no melhor ano que foi 2022. Perguntou se não é ilusório esse número.	Sobre a métrica para estipular o número de visitantes, a consultoria contratada para fazer o trabalho, pela Unesco com Mtur, estabeleceu para o PNSBd uma métrica que geralmente a gente usa em UCs que tem a visitação consolidada. Fazemos um quadro do crescimento histórico e a projeção do fenômeno. Aqui para Serra da Bodoquena, fizemos a captação do percentual do número de visitas que acontece na região turística de Bonito. Essa foi a metodologia, mas temos interesse se tiverem outras opções. Pelo que a gente percebeu alguns dos atrativos tem limite de visitação, que deixa pessoas de fora e podemos captar. Além disso, tem o crescimento previsto no projeto e todos os investimentos que serão feitos na região de Bonito.
Como fica a questão da implementação do sistema de segurança nos atrativos os Parque, que é previsto pela lei do turismo de 2010.	Sobre a questão da segurança, tem uma previsão no caderno de encargos de que a concessionária deve seguir as normas e traçar um plano de gestão de segurança com base em todas as normas vigentes, respeitando os protocolos que existem e outros que venham a ser definidos. Para que o concessionário possa cumprir em todos os níveis possíveis.
Em Bonito existe a legislação que exige o voucher único e a presença do Guia em atuar nos atrativos, não sei em Bodoquena. Perguntou se o Parque também vai exigir e seguir essa legislação municipal.	Está previsto pelos encargos a observância de todas as normas aplicadas ao Parque. Sobre a obrigatoriedade da condução em qualquer trilha, e em qualquer UC é feita pela gestão do ICMBio e da UC, por isso o contrato não rege isso. Ele que faz essa obrigatoriedade pela portaria 769/2019. O porquê de não poderem ser contratados pelo concessionário, pois não podemos colocar obrigatoriedade de contratação de mão-de-obra no contrato, pois isso é vedado por lei e tem jurisprudência nos TCU. Mas tem a experiencia em outros contratos registrados que é sempre melhor para o concessionário que ele estabeleça parcerias com quem é da região. Isso acontece no PN da Chapada dos Veadeiros, foi feito no PN da Chapada dos Guimarães.
Perguntou como vai ficar a questão das agencia do voucher, se vai ter um concessionário e como vai gerir e entrar nesse sistema, visto que hoje a captação de recursos da cidade, é toda pelas agências de turismo. Eu li muito sobre as três regiões e em 2021, 2020. Considerando as distancias até o Parque, como fica a administração disso, novamente ficaria para o município, a concessionaria teria uma parte nisso? Fez a sugestão de que para os moradores não deveria ser 25%, deveria ser isento, nada mais justo pois a população de Bonito, Jardim e Bodoquena receberem essa contribuição de visitarem o Parque de forma gratuita.	Sobre o sistema com as agências, o concessionário é livre para deliberar como vai fazer a venda do seu produto. Só podemos colocar a obrigatoriedade para que não cobre mais que aquilo, para que não ultrapasse para o usuário a mais do que está no ingresso. Mas ele é livre para fazer a parceria com as agências, aí ele pode fazer da melhor forma para o negócio. Mas a gente não consegue estabelecer obrigatoriedades para que ele faça uso da agência, mas entendemos que para o concessionário isso será relevante, pois poderá não trazer o visitante, visto que todos os atrativos da região utilizam dessas agencias para a contratação. Sobre as estradas, tudo que for interno ao Parque, existe a obrigatoriedade de manutenção da estrutura viária, no caderno indicando ordenamento, mas tudo que é daquela linha para fora, a gente não consegue colocar como obrigação no contrato, juridicamente não é possível. Por isso colocamos as obrigações socioambientais, com a possibilidade do concessionário apresentar projetos. e dentro desses projetos trazidos pela sociedade e pelo Conselho, podem ser incluídos projetos de estradas, mas não com obrigatoriedade do contrato.

Perguntou se caso não houver interessados na concessão, o BNDES vai rever o estudo e o edital, ou o ICMBio tem interesse em investir nas infraestruturas necessárias. Pelas contas, pela visitação, não tem como fazer esse tipo de investimento. A entrada, o teto de investimento, a infraestrutura, não tem como, mesmo que a gente tenha 13 mil pessoas no primeiro ano, fazendo a conta de investimento mensal que dá entorno de 16 mil reais. Vamos supor que não tenham interessados, quero saber o que acontece?	Se não houverem interessados, considerando que o projeto ainda está em construção, a gente sempre faz acertos em nossos projetos. Na concessão da Chapada dos Guimarães, entre a audiência e o modelo final, a gente fez inclusões e exclusões. A gente vai apresentar os projetos para os investidores e antes do lançamento do edital, a gente faz o segundo <i>road show</i>, apresentando novamente o projeto e vendo o interesse. Assim evita-se de levar ao leilão projetos que sabemos que não terá interessados, pois além do projeto ser mal sucedido, isso traz risco financeiro. E tem o pagamento de custos para levar o processo a leilão. Caso não dê certo, voltamos para o planejamento e se não tiver interessados na concessão, o ICMBio segue como faz em outras UCs, com seu orçamento.
Sugeri acrescentar o município de Guia Lopes da Laguna para receber os benefícios, igual a populações dos demais municípios.	
Perguntou como fica a questão das isenções para estudantes e para escolas, visitas de educação ambiental. Não acho que as isenções deveriam colocar um limite, talvez colocar uma margem, ser mais razoável, tem que ser viável para quem vai operar. A outra questão é por que não a isenção para todas as cidades que são do entorno? Eu sei que o ingresso nesse caso é uma discriminação positiva, mas derivamos trabalhar de outras formas. Por que não voucher único, como se faz por exemplo nos EUA. Como muitos de nós já vimos que muitas vezes tem uma interação que permite a interação com o meio, nesse caso a um <i>camping</i> poderia ser um bom modelo, claro que não está proibido depende da concessionária.	Sobre isenção de estudantes, a gente tem a quantidade determinada, mas para fins de orientação da visita. Não é um valor fechado, podemos até fazer no modelo, pois entendemos que é essencial a visita dos estudantes. Para algumas UCs a essa visitação é maior, mais com base no ordenamento da visitação. Aceitam sugestões. Sobre o passaporte global, não a restrições, a única questão é que o valor diário não ultrapasse o valor do ingresso. Então, se for de interesse do concessionário, fazer o passaporte anual, fica a critério.
Você fez referência aos sítios arqueológicos, mas sobre os índios, me perguntaram se tem aldeia, tem. Minha pergunta faz referência aos cenários culturais, por exemplo, uma fazenda antiga, só assentamento Canaã tem mais de 40 anos, tem fazenda com mais de 70 anos. Perguntou se esses cenários podem ser apagados.	Sobre os sítios arqueológicos não tem nada no Plano de Manejo, mas todos os achados vão seguir as regras vigentes. E no contrato tem uma parte sobre as interferências enquanto estiver fazendo obras de infraestrutura e esses achados estão determinados como riscos, pelo poder concedente.
Como que o cálculo do número de visitantes tem como base um percentual da visitação do entorno, se a ideia é não capturar os turistas de outros atrativos. Destacou que quanto aos descontos por ser um Parque Nacional e algo público, deveria considerar não só os municípios que tem áreas do Parque, mas também outros municípios do entorno.	Sobre o número de visitantes, considerando essa captação do turismo da região, esperamos a manutenção dos visitantes por mais tempo. O turismo ganha mais, quanto mais o turista fica na região, com o aumento do número de dias de permanência. Fazendo as três trilhas e servindo como uma complementação ao turismo da região. Sobre as cidades do entorno, agradecemos essa visão do todo e vamos estudar essa possibilidade. É possível incluir no modelo a isenção total, ou parcial com número maior de cidades. Mas vamos ver como encaixar no modelo, e que seja atrativo para o parceiro privado.

Perguntou como fica a questão das receitas auferidas com a concessão, com a aplicação do art. 35 da Lei SNUC.	O art. 35 não tem regulamentação, e na prática, os recursos arrecadados devem ser direcionados ao tesouro nacional, atuando o ICMBio por meio de orçamento público e ele estará sempre sendo empregado nas UCs sob gestão do ICMBio. E seguindo o comando de contas, o concessionário só pode investir na UC concessionada conforme limite do contrato, por exemplo os investimentos obrigatórios e obrigações acessórias de macrotemas. Dessa forma, qualquer atividade externa ao Parque, não pode ser prestada pela concessionária.
Na minuta está escrito que não é exclusivo da concessionária a execução do serviço de condução e que é facultativo. Perguntou se não seria mais responsável socioambientalmente se a concessionária fosse obrigada a contratar os condutores que são formados e trabalham? Caso contrário, a concessionária vai se tornar uma concorrente. Perguntou também como foi definido o 1,5% a ser investido em pesquisa.	Sobre o 1,5 %, é um modelo de chegada, visto que o modelo econômico não é um modelo matemático. Cuidamos algumas premissas e tentamos chegar a um resultado. Em algumas UCs que tem a visitação mais consolidada, esse percentual é maior e para menos consolidadas, conseguimos incluir esse percentual menor para a receita de projetos. Varia conforme a visitação e o estabelecimento, e se errarmos nesse percentual, é possível que a concessionária contribua com mais.
Devemos ter uma visão diferenciada para o PNSBd, pois não é para turismo de massa, pois atraí as pessoas que querem ver verde e não ver gente.	O NBV que determina a quantidade de visitantes em cada atrativo naquele momento. O Parque vai receber visitantes com base nesse número que vai ser traçado. Conforme mais infraestrutura, é possível receber mais gente e tem alguns critérios estabelecidos. O ICMBio com seus especialistas vai fazer toda essa questão, junto a concessionária. E o controle vai ser feito na fiscalização.
Temos várias áreas indígenas em volta do Parque, principal é a Kadiwéu, mas tem em Miranda e Nioaque. Sugestão de que sejam incluídos nos 25% do desconto dos ingressos.	Pedimos que faça a sugestão na consulta pública, pois podemos incluir e pensar em alguma discriminação específica. Podemos até pensar em um macrotema específico para essas questões. O coordenador do Parque acrescentou a quantidade de população Kadiwéu (aprox. 6.000) e ponderou o baixo impacto financeiro para a concessionária, mesmo incluindo Miranda e Nioaque.

Fonte: Registro da audiência pública, a partir de anotações e da gravação da audiência.

ANEXOS

ANEXO A – Ingressos das trilhas do PNSBd

Bem-vindo! Welcome! Bienvenido!

Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Nome: Joyce Avila de Oliveira

Data: 11/10/2022

Ingresso: Inteira

Descontos: N/A

Atrativos: Trilha Sumidouro-Ressurgência do rio Perdido

Condutor: [REDACTED]

PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA

ICMBio INSTITUTO CHACO MENDOZA MMA

Cada dia de visita requer um ingresso. Ingresso individual não reembolsável e intransferível.

Ao usar este ingresso, você aceitou os termos de conhecimento de risco.

Bem-vindo! Welcome! Bienvenido!

Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Nome: Joyce Avila de Oliveira

Data: 12/10/2022

Ingresso: Inteira

Descontos: N/A

Atrativos: Trilha Cânion do rio Salobra

Condutor: [REDACTED]

PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA

ICMBio INSTITUTO CHACO MENDOZA MMA

Cada dia de visita requer um ingresso. Ingresso individual não reembolsável e intransferível.

Ao usar este ingresso, você aceitou os termos de conhecimento de risco.

Bem-vindo! Welcome! Bienvenido!

Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Nome: Joyce Avila de Oliveira

Data: 15/10/2022

Ingresso: Inteira

Descontos: N/A

Atrativos: Trilha Rancho Branco

Condutor: [REDACTED]

PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA

ICMBio INSTITUTO CHACO MENDOZA MMA

Cada dia de visita requer um ingresso. Ingresso individual não reembolsável e intransferível.

Ao usar este ingresso, você aceitou os termos de conhecimento de risco.

ANEXO B – Resposta aos questionamentos da Consulta Pública do PNSBd

Legenda:
Atendido
Atendido Parcialmente
Não Atendido
Esclarecimento

#	Autor	ID Resposta	UF:	Tipo de Autor	Categoria Autor	Tipo de contribuição:	Documento para qual a contribuição está sendo realizada [Principal]:	Documento para qual a contribuição está sendo realizada: [Outros]	Item/cláusula/numeração do documento:	Contribuição:	Justificativa:	Anexo à Contribuição	Considerações	Status
1	NILSON PRIETO	51	MS	Pessoal Física	Sociedade Civil Organizada	Alteração	Minuta de Contrato		#	Deveríamos deixar para o ICMBio gerir essa UC.	Bonito MS e Serra da Bodoquena, se encontram em uma área de grd fragilidade, (relevo Cárstico)... de relevância científica e cênica, mt grd, e portanto não suporta uma modalidade de turismo massificado.		Inicialmente, cumpre registrar que, como parte da estratégia de promoção e execução, conforme Art 1º da lei 11.516/2007 e alterações posteriores, do uso público e ecoturismo das Unidades de Conservação (UC) e de desenvolvimento do turismo de natureza no país, o Estado brasileiro tem adotado o modelo de concessão de serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais desde a década de 1990. As concessões se restringem aos serviços de apoio ao uso público, sendo que a gestão da UC continua a cargo do ICMBio. Especificamente sobre o nível de utilização cabe salientar que o contratado de concessão e, por conseguinte, a atuação da concessionária, deve respeitar, na integralidade, o Plano de Manejo da UC, bem como o NBV, que leva o consideração o número ótimo de visitação em função das condições de manejo existentes na unidade de conservação	Esclarecimento
2	Maristela Benites	57	MS	Pessoal Física	Sociedade Civil Organizada	Alteração	Minuta de Contrato		9.2.1	Deve alterar para incluir ingresso acessível a todos os moradores dos municípios que compõem a área territorial do PNSB. Na cláusula 7 incluir os moradores como alvo de isenção	Qual o motivo para excluir moradores de Bonito e Bodoquena, se os demais municípios, Jardim e Porto Murtinho, também contribuíram com seus territórios administrativos para a composição territorial do Parque? Considero, em verdade, ser necessário isentar de ingresso os moradores desses municípios para gerar vínculo afetivo com o Parque, medida estratégica para promoção de educação ambiental e proteção ambiental.		Serão considerados todos os municípios onde o parque se encontra inserido, ou seja: Bodoquena/MS, Bonito/MS e Jardim/MS.	Atendido
3	Maristela Benites	58	MS	Pessoal Física	Sociedade Civil Organizada	Inclusão	Caderno de Encargos		4,5	Incluir no idioma do cardápio e de outros informes, minimamente, o idioma espanhol	O PNSB encontra-se em território de fronteira entre Brasil e Paraguai, e não muito distante está a Bolívia também, sendo que muitos dos visitantes aos municípios,incluindo o Parque São oriundos desses países. Seria importante inclusão, valorização da fronteira e altitude de descolização.		Trata-se de sugestão cujo assunto deve ser direcionado diretamente ao futuro concessionário do parque, pois trata-se de decisão negocial.	Não Atendido
4	Parquetur Participações S.A.	63	SP	Pessoa Jurídica	Empresa interessada	Alteração	Outros	EVEF referencial	N.a	Nota-se que o valor das intervenções de obra civil foi orçado há mais de um ano (meados de 2021). Sugere-se que os custos dos investimentos sejam atualizados pelo Índice Nacional de Construção Civil (INCC). Considerando-se as datas de referência (início em 07/2021 e fim em 01/2023), o índice aponta crescimento de 13% - se aplicado ao valor divulgado em roadshow (R\$3,5MM), resulta em um valor corrigido de R\$4,0MM. De forma coerente, sugere-se a correção das outras premissas e valores de receitas e despesas do EVEF Referencial pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no mesmo período de referência.	Os valores divulgados e adotados em modelo financeiro devem ser coerentes com os praticados atualmente, sendo o projeto também atualizado neste sentido. É importante salientar que a inflação do setor de obras civis (conforme aponta o INCC) foi sensivelmente maior do que aponta o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), comumente utilizado para correções de inflação, fato que pode mudar a viabilidade do projeto apresentado, uma vez que os investimentos (atualizados pelo INCC) teriam uma elevação de preços maior que as projeções de receitas (atualizadas pelo IPCA).		Em função da necessidade de padronização do projeto estruturado, os valores tiveram por base a data de 09/2021, devendo, neste caso, serem avaliados pelo investidor em seu próprio modelo financeiro, com vistas à valoração do projeto e eventual lance na data de leilão.	Não Atendido
5	Parquetur Participações S.A.	65	SP	Pessoa Jurídica	Empresa interessada	Alteração	Outros	EVEF referencial	n.a	Ajustar os valores de ingresso e receitas acessórias praticados de forma que o ticket médio geral do parque fique na faixa entre R\$45 e R\$60.	A equipe analisou o EVEF e ao comparar-se os dados de ticket médio apresentados para a operação do PN Serra Bodoquena (média de R\$110/visitante) com as operações geridas pela Parquetur, viu-se que o número é muito alto, talvez impraticável para a Concessionária. Ainda que o trade turístico da região pratique preços elevados, conseguir conciliar um ticket como o apresentado pelo projeto com níveis de demanda satisfatórios beira a inexistência, especialmente em uma região com alta competitividade no setor de ecoturismo, como Bonito. Vemos que será um enorme desafio para o Concessionário operar um parque com visitação atual de praticamente 0 e crescer a demanda para um nível satisfatório de pelo menos 100.000 visitantes / ano para conseguir pagar as despesas operacionais do PN Serra Bodoquena. Além disso, avaliamos que, apesar de Bonito já ter um trade turístico maduro, a cidade não recebe níveis altos de visitação anual, como é o caso de um destino consagrado como Gramado e Canela/RS, por exemplo. Isso, em conjunto com o fato de haver inúmeros operadores de atrativos em Bonito, que concorrem com o PNSB, pode trazer grandes desafios de geração de receita para o Concessionário. É importante ainda reforçar que não existem benchmarks de Unidades de Conservação da categoria Parque suficientes que sustentem a adoção de tal valor de ticket médio. A faixa de valor apresentado como sugestão possui embasamento no que é observado nas operações da Parquetur e já considera preços praticados mais elevados.		A partir das considerações realizadas, atualização do modelo financeiro do projeto foi realizada, documento que pode ser acessado nas documentações do processo licitatório.	Atendido Parcialmente
6	Parquetur Participações S.A.	66	SP	Pessoa Jurídica	Empresa interessada	Exclusão	Caderno de Encargos		7.5.4. A CONCESSIONÁRIA deverá, no prazo máximo de 37 (trinta e sete) meses contados da DATA DE EFICÁCIA do CONTRATO, obter a certificação ABNT NBR ISO 21101 – Turismo de Aventura – Sistema de Gestão da Segurança e normativas vigentes, e mantê-la renovada ao longo de todo o período do CONTRATO, com objetivo de gerir a segurança dos USUÁRIOS nas atividades de turismo de aventura oferecidas pela CONCESSIONÁRIA na ÁREA DA CONCESSÃO.	Excluir a cláusula que trata da obrigatoriedade de certificação na ABNT ISO 21101 e substituí-la por uma que coloque apenas a obrigatoriedade de implantação e acompanhamento de Sistema de Gestão de Segurança conforme a norma referida.	Atualmente, existe somente uma empresa devidamente registrada e reconhecida pela ABNT que realiza a certificação de Sistemas de Gestão de Segurança conforme ABNT ISO 21101, que é a própria ABNT Certificadora. Sendo assim, não existem condições de mercado para que a certificação seja um encargo obrigatório, justificando sua exclusão. Por outro lado, entende-se a importância da existência do Sistema de Gestão de Segurança, justificando manter a obrigatoriedade da implantação e acompanhamento desse sem a certificação obrigatória.		Portaria ICMBio nº 1.020, de outubro de 2022 estabelece no art. 13 que o concessionário deve apresentar um Sistema de Gestão de Segurança – SGS, em conformidade com a ABNT NBR ISO 21101. Além disso, o fato de existir apenas uma empresa certificadora não impossibilita o interessado, sendo essa uma condição de mercado.	Não Atendido
7	Parquetur Participações S.A.	68	SP	Pessoa Jurídica	Empresa interessada	Alteração	Outros	EVEF referencial	n.a	Ajustar as premissas de projeção de demanda considerando uma taxa de captação da visitação da região significativamente menor, adequada ao número de visitantes recebidos em detrimento do número de visitas. Ou seja, considerar para as estimativas de curva de demanda do PNSB o número de visitantes divulgado pelo Observatório de Turismo, i.e., de 290.391 em 2022. E não considerar o número de aproximadamente 700.000 visitas / ano, conforme relatado durante reunião de Roadshow Parque Nacional da Serra da Bodoquena – Parquetur, do dia 08/02/2023.	Bonito é um dos destinos ecoturísticos mais estruturados do país, contando com grande diversidade de atrativos e com excelente nível de serviço. Na opinião da equipe Parquetur, assumir as premissas de demanda baseadas no número de visitas ao invés do número de visitantes, nos parece um equívoco, sendo incoerente com a alta competitividade turística da região. Explicando melhor: um paralelo pode ser traçado com região da Chapada dos Veadeiros, região com grande diversidade de atrativos de ecoturismo e que recebe anualmente entre 250.000 e 300.000 visitantes (de acordo com estimativas da Parquetur). Desse visitantes, pouco menos de 80.000 visitam o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, o que representa uma captação de visitantes dentro da faixa de 20% a 25% do total da região, o que reforça a dificuldade de captação de turistas em locais como Veadeiros e Bonito, que contam com grande número de atrativos. Seguindo esse raciocínio, pode-se chegar a uma estimativa mais realista de potencial de visitantes para o PN Serra da Bodoquena de 72.500 visitantes / ano em uma operação madura (racional: 25% de 290.000 visitantes)		A partir das considerações realizadas, atualização do modelo financeiro do projeto foi realizada, documento que pode ser acessado nas documentações do processo licitatório.	Atendido Parcialmente

8	Parquetur Participações S.A.	69	SP	Pessoa Jurídica	Empresa interessada	Exclusão	Caderno de Encargos		5.2.1 - A CONCESSIONÁRIA, a partir da DATA DE EFICÁCIA do CONTRATO, deverá prover e gerir os serviços de prevenção e combate a incêndios na ÁREA DA CONCESSÃO, estando em conformidade com a legislação vigente e com as normas de segurança contra incêndio e pânico do Corpo de Bombeiros do Mato Grosso do Sul e com o Plano de Manejo Integrado do Fogo - PMIF do PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA	Deixar claro nesta cláusula que as responsabilidades de gestão dizem respeito à equipe de brigada civil de incêndio da CONCESSÃO. Sugere-se que fique claro que a responsabilidade para prestar os serviços de prevenção e combate a incêndios fora da ÁREA DA CONCESSÃO continuam sendo do ICMBio. Sugestão de texto: A CONCESSIONÁRIA, a partir da DATA DE EFICÁCIA do CONTRATO, deverá gerir equipe de brigada civil de incêndio da CONCESSÃO e deverá prover os serviços de prevenção e combate a incêndios na ÁREA DA CONCESSÃO, estando em conformidade com a legislação vigente e com as normas de segurança contra incêndio e pânico do Corpo de Bombeiros do Mato Grosso do Sul e com o Plano de Manejo Integrado do Fogo - PMIF do PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA	Importante ficar claro nos documentos anexos ao Contrato de Concessão as responsabilidades da Concessionária e as responsabilidades do Poder Concedente, ICMBio neste caso.	{{ "title":"","comment":"","size":"","124.9580078125","name":"Parquetur%20-%20Consulta%20P%C3%BAblica%20PNSBd%20-17.02.23.pdf","file name":"fu_j3z2bizxuiu3wvt","ext":"pdf" }}	A CONCESSIONÁRIA, a partir da DATA DE EFICÁCIA do CONTRATO, deverá gerir equipe de brigada civil de incêndio da CONCESSÃO e deverá prover os serviços de prevenção e combate a incêndios na ÁREA DA CONCESSÃO, estando em conformidade com a legislação vigente e com as normas de segurança contra incêndio e pânico do Corpo de Bombeiros do Mato Grosso do Sul e com o Plano de Manejo Integrado do Fogo - PMIF do PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA.	Atendido
9	Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados	70	SP	Pessoa Jurídica	Escritório de Advocacia	Alteração	Minuta de Contrato	Cláusula 12	Sugerimos algumas diretrizes que, a nosso ver, contribuem para a adequada gestão dos encargos acessórios: 1. Consensualidade: a implementação dos Macrotemas é composta por elementos que devem ser definidos pelo gestor e que serão executados pela concessionária. Congregar esses interesses é um desafio e há aspectos que podem gerar litigiosidade entre as partes, como por exemplo, (i) o objeto da atividade, (ii) prazos de execução, (iii) forma de execução; (iv) agente de execução (concessionária ou terceiro subcontratado). A nosso ver, a saída para a execução das atividades é a consensualidade, que deve ser um princípio norteador das decisões que envolvem os Macrotemas. A definição de processos claros para a tomada de decisão contribui para que os atos administrativos contenham fundamentação técnica adequada. Uma vez que a concessionária executará as atividades, deve-se proporcionar ao ente privado ampla defesa e contraditório, especialmente quando as atividades impactarem o objeto da concessão. Sugere-se que o procedimento seja disciplinado no contrato, com prazos para o particular e para o Poder Concedente. 2. Definição da alocação dos riscos: A execução dos Macrotemas envolve a assunção de riscos pela concessionária. A Cláusula 12.8.1. exime a concessionária de responsabilidade quando houver "impossibilidade de utilização dos recursos no prazo de que trata a subcláusula 12.6 por fatores alheios à sua esfera de atuação". Contudo, a cláusula não define quais são os fatores alheios, tampouco critérios de compartilhamento de risco com o Poder Concedente. É possível, por exemplo, que um "fator alheio" seja a incapacidade técnica da concessionária executar+L17r o objeto do Macrotema e a impossibilidade de se contratar terceiros dentro do orçamento proposto. Ressalta-se que, diferentemente do objeto ordinário da concessão, há uma amplitude de atividades que poderão ser executadas pelas concessionárias, cada uma com contornos distintos sobre a alocação de riscos. A relevância dos Macrotemas exige que se tenha um olhar mais atento para sua disciplina nos contratos. 4. Especificação das atividades: os Macrotemas poderão exigir que a concessionária execute atividade que fogem à capacidade técnica exigida na licitação. Daí decorre riscos para a concessionária, que deverão ser adequadamente disciplinados, mas também a necessidade de que o Poder Concedente preveja de forma clara sua execução. Como diretriz, sugere-se a definição no contrato de que o ato administrativo que determinará a execução da atividade também disciplinará o necessário para sua execução tal como pretende o Poder Concedente.	A Cláusula 12 da minuta de Contrato de Concessão disciplina que a concessionária deverá destinar parte da receita da concessão para o desenvolvimento de ações de cunho ambiental e social, definidas como "macrotemas". Naturalmente, como uma inovação, o custeio dos Macrotemas é acompanhado de dificuldades objetivas para sua efetivação. A disciplina contratual dessas obrigações é lacunosa e carece elementos essenciais para conferir segurança jurídica na aplicação desses recursos, tanto por parte do Poder Concedente quanto pela concessionária. Por exemplo, documentos em Consulta Pública, não há no glossário definição sobre "Macrotemas", tão somente "encargos acessórios", mas sem esclarecer a natureza peculiar dessas obrigações contratuais. Tampouco há disciplina na alocação de riscos, embora seja possível que riscos não previstos para a atividade privada sejam assumidos pela concessionária a partir da definição dos Macrotemas pelo Poder Público, com virtuais impactos no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Além disso, há aparente contradição entre as cláusulas que preveem como dever da concessionária utilizar os valores no prazo de 36 meses (Cláusula 12.5), mas caso não sejam utilizados deverão ser recolhidos à Conta Única do Tesouro (Cláusula 12.6.1.). Carece de disciplina que esclareça se, por exemplo, é uma prerrogativa da concessionária optar por não executar as atividades e somente depositar o valor, o prazo para a determinação da atividade e especificações pelo Poder Concedente. Esses são alguns dos aspectos que evidenciam a necessidade de aprimoramento da disciplina contratual, mas não exaurem a discussão. Com efeito, há ampla margem de discricionariadeade conferida ao gestor, que deve se apoiar em critérios técnicos para fundamentar os atos administrativos que permeiam a definição e execução das atividades. Por tal razão, sugere-se algumas diretrizes para pautar a elaboração da norma.		O desenvolvimento de ações de cunho ambiental e social, denominada de macrotemas, é instituto que demandará regulamentação própria, bem como eventuais adequações redacionais nos contratos, as quais considerarão as sugestões aqui registradas.	Esclarecimento	
10 - Extra	Abismo Anhumas Ecoturismo.	-	MG	Pessoa Jurídica	-	-	-	-	Sugestão de evolução na análise do modelo de crescimento	Dados históricos não apresentam referencias de um startup do zero a 60 mil pax no prazo proposto.	Apresentação "1.Consulta. Analise.BNDES .MMA. PNSB"	A partir das considerações realizadas, atualização do modelo financeiro do projeto foi realizada, documento que pode ser acessado nas documentações do processo licitatório.	Atendido Parcialmente	

Fonte: ICMBio (2023)