



Unidades de Conservação no Brasil:

A contribuição do
uso público para o
desenvolvimento
socioeconômico

SÉRIE

01

**Diagnóstico
Brasil**

2014

O Semeia é uma instituição sem fins lucrativos que desde 2011 trabalha pela missão de transformar as áreas protegidas em motivo de orgulho para todos os brasileiros. Acreditamos que essas áreas podem ser fontes de riqueza para o Brasil, contribuindo para a geração de oportunidades de lazer, emprego, renda e bem-estar para os brasileiros. A construção de parcerias do setor público seja com o setor privado empresarial ou com organizações da sociedade civil, para aportar novos recursos e ferramentas para a gestão desses espaços, pode ajudar a tornar esse potencial uma realidade.

A visão do Semeia é ser referência na articulação entre os setores público e privado para o desenvolvimento e aplicações de modelos de gestão inovadores, que valorizem a conservação, o uso público e a sociodiversidade no entorno das áreas protegidas, com foco em parques. Para isso, desenvolvemos e divulgamos conteúdo, difundimos melhores práticas, buscamos o engajamento com os setores público, privado, com os gestores desses espaços e com a mídia para dar visibilidade à nossa causa. Também construímos projetos aplicados junto a governos municipais, estaduais e federais, para implementar, na prática, modelos de gestão que promovam, a partir dessas áreas, experiências inovadoras e oportunidades para a população e para o País.

Para saber mais, consulte: www.semeia.org.br

Diretoria Executiva:

Ana Luisa Da Riva

Gestão e Produção de Conhecimento:

Fernanda Aidar

Caio Dias

Comunicação e Engajamento:

Edilaine de Abreu

Joice Tolentino

Administrativo:

Lorena Assis

Eletheia Mendes

Endereço:

Rua Viradouro, 63 – Conjunto 122

Itaim Bibi, São Paulo, SP • CEP.: 04538-110

E-mail: comunicacao@semeia.org.br

Foto capa:

Parque Estadual do Cristalino, Mato Grosso, Brasil -

Carol Da Riva

Autores desta publicação:

Ana Luisa Da Riva (Semeia)

Fernanda Aidar (Semeia)

Celso Toledo (LCA/E2)

Márcio Pages (LCA/E2)

Marco Laes (LCA/E2)

Viviane Dutra (LCA/E2)

Unidades de conservação no Brasil : a contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico / Instituto Semeia. – São Paulo : Semeia, 2014. 53 p.

1. Meio ambiente. 2. Reservas naturais - Brasil. 3. Política ambiental. 4. Conservação da natureza. 5. Unidades de Conservação. 6. Turismo. 7. Gestão Pública. I. Instituto Semeia. II. Título.

CDU 504.06(81)

Instituto Semeia

Unidades de Conservação no Brasil:

A contribuição do uso público para
o desenvolvimento socioeconômico

Série Diagnóstico Brasil | 01

1ª Edição

São Paulo/SP
2014

*Parque Nacional
da Chapada
dos Veadeiros,
Goiás, Brasil*



Carol Da Riva

SUMÁRIO

Sumário executivo	4
Introdução	8
1. Panorama Brasil: desempenho recente e perspectivas	10
1.1 Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	10
1.1.1 Unidades de Conservação (UC): criação, grupos e categorias	10
1.1.2 Gestão e financiamento das UC	12
1.2 Evolução das UC	13
1.3 Principais problemas enfrentados na gestão das UC	16
1.4 Avanços recentes na gestão e exploração das UC no Brasil	19
2. Panorama internacional: cenários e perspectivas em países de referência	24
2.1 Estados Unidos	25
2.1.1 Estrutura do sistema	25
Yellowstone (NPS / USDI)	26
Crescent Moon Ranch (USFS / USDA)	27
2.2 Nova Zelândia	29
2.2.1 Estrutura do sistema	29
Parque Nacional de Tongariro (TNP)	30
Parque Nacional de Abel Tasman (ATNP)	31
2.3 Experiências internacionais: panorama geral	32
3. Impacto econômico das UC: potencial desperdiçado e visão futura	33
3.1 Cenário aderente à realidade brasileira atual: exploração sustentável em UC	35
3.2 Cenário inspirado em experiências internacionais: potencial	41
Conclusão	46
Lista de abreviaturas	48
Referências	49
Bibliografia	52

Sumário

Executivo

O mundo vem protegendo áreas extensas com dois objetivos: manter a biodiversidade e elevar a qualidade de vida dos indivíduos. As metas e o meio são louváveis, mas, naturalmente, a simples demarcação de espaços não resolve os problemas. É preciso investir para garantir que a proteção seja efetiva e os benefícios reais.

Tipicamente, no entanto, faltam recursos – mesmo em países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento, o problema essencial é a baixa atratividade política de destinar recursos para algo cujos benefícios ocorrem em prazos longos e tendem muitas vezes a ser percebidos como de pouca relevância para o dia a dia.

O Brasil é um dos grandes campeões em delimitação de áreas com a finalidade de proteção. Por intermédio das chamadas Unidades de Conservação (UC), os brasileiros teoricamente preservam o equivalente ao território de três França. Na prática, a situação é bem menos espetacular do que sugere a comparação.

Criar uma UC é relativamente simples e gera dividendos políticos. Investir e mantê-las são tarefas dispendiosas e de pouca visibilidade. O primeiro passo, portanto, é muito mais comum do que os demais. A baixa prioridade conferida às UC manifesta-se de diversas formas, mas com um ponto em comum: escassez crônica de recursos – muito maior do que a existente em países de referência.

Atualizando dados de 2008, estima-se a existência de um déficit orçamentário da ordem de 20% em relação ao que seria o montante mínimo necessário para manter o conjunto de UC. A falta de recursos é tão restritiva que, muitas vezes, as UC não recebem investimentos mínimos para serem implantadas.

Com o objetivo de gerar recursos, diversos países têm incentivado atividades econômicas ambientalmente sustentáveis nas áreas protegidas com permissão para isso. Por exemplo, parte da receita obtida pelo turismo em parques é revertida para a conservação e para as comunidades.

Os estudos de casos cobertos pela literatura sugerem que as atividades econômicas são capazes de gerar benefícios socioeconômicos expressivos advindos da dinamização de economias mais afastadas dos grandes centros – característica típica das áreas protegidas. Em muitos casos, a renda gerada pelas atividades é suficiente para afastar as populações da pobreza.



Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Mato Grosso do Sul, Brasil

O setor público não é o agente mais adequado para explorar economicamente as áreas protegidas e isso não ocorre apenas pela falta de recursos financeiros nos cofres. É típico que governos não tenham instrumentos gerenciais adequados para administrar atividades que requerem doses elevadas de agilidade, flexibilidade e criatividade – sem mencionar a delicada questão dos incentivos.

Em contexto semelhante, o atual governo brasileiro tem buscado o setor privado para dar conta do enorme déficit de infraestrutura do País. Trata-se de um avanço que deve ser estendido para resolver os problemas das áreas protegidas sempre que o caminho for permitido e aplicável.

Por outro lado, a conservação de áreas protegidas é tarefa com benefícios sociais que superam os benefícios privados. Os modelos adotados mundo afora envolvem arranjos mistos, por exemplo, pela concessão de atividades específicas dentro dos parques ou pela adoção de parcerias público-privadas.

A ideia básica é trazer a eficiência de operadores, empresariais ou não empresariais, motivados, entre outros fatores, pela obtenção de lucros para maximizar a geração de receitas das atividades nas UC. Ao governo, cabe o desenho de mecanismos que alinhem os incentivos privados com os objetivos sociais e ambientais. Este é o *modus operandi* que tem mostrado os melhores resultados.

Este trabalho busca avaliar de forma objetiva o potencial econômico que o Brasil renuncia por não explorar com eficiência um universo de mais de 1.800 UC – ainda que nem todas sejam aptas a abrigar atividades econômicas. O desafio é grande porque há restrições severas em termos de disponibilidade e qualidade de dados. Por exemplo, não é possível fazer no País, com os dados disponíveis, experimentos controlados como os realizados em países de referência.

Sendo assim, o assunto normalmente é tratado por meio da extrapolação de aprendizados obtidos em estudos de casos. Estes esforços são importantes, mas o tema ainda está carente de tratamento feito sob um prisma geral – indispensável

Apesar de figurar em primeiro lugar no quesito “recursos naturais” em um ranking mundial de competitividade do turismo, a atividade no Brasil ocupa a 51ª posição em um conjunto de 140 países.

para balizar políticas públicas eficazes para o setor. Afinal, estudos pontuais tratam adequadamente da imperfeição dos dados agregados, mas geram aprendizados que nem sempre podem ser generalizados.

A ideia é dar um primeiro passo no preenchimento desta lacuna, abrindo um debate objetivo para aquilatar o potencial que o País desperdiça por não explorar efetivamente suas UC. Com efeito, apesar de figurar em primeiro lugar no quesito “recursos naturais” em um ranking mundial de competitividade do turismo, a atividade no Brasil ocupa a 51ª posição em um conjunto de 140 países. Perdemos pontos por fatores como ambiente de negócios precário e infraestrutura insuficiente.

O foco principal deste estudo realizado é o turismo. Trata-se de uma das opções mais relevantes para a exploração indireta dos recursos de uma UC. O turismo bem operado tem o potencial de conciliar conservação e uso sustentável da biodiversidade com geração de alternativas econômicas para as populações locais. Além disso, é um instrumento poderoso de alinhamento de incentivos: quem mora próximo a parques torna-se economicamente dependente da qualidade ambiental da área e, portanto, defensor autônomo da conservação.

Nosso objetivo com essa publicação é responder à seguinte pergunta: qual a receita potencial (direta e indireta) que pode ser esperada do aproveitamento turístico dentro de uma UC com uso público?

Dois cenários são considerados. O primeiro é aderente à realidade existente no País em que as UC menos eficazes se espelhariam em práticas adotadas nas UC mais eficazes. Paralelamente, o estudo também contempla um cenário potencial, derivado da premissa de que o País faria as ações necessárias para aproximar-se da fronteira de possibilidades observada em países desenvolvidos.

Os resultados desses cenários devem ser interpretados com cautela. Devido à escassez de dados, é preciso adotar premissas restritivas para se chegar às respostas. E o significado dessas premissas demandam boa compreensão e validação para que o resultado final seja aceito. Além disso, mesmo aceitando a validade delas é necessário tratar os números finais como ordens de grandeza ao invés de estimativas pontuais. Ainda assim, o questionamento construtivo das estimativas apresentadas estimulará esforços para obtenção de novos dados, que beneficiarão todos os interessados.

Para desenhar o cenário base, utilizam-se os dados disponíveis para verificar a parcela da variância do dinamismo do turismo entre os municípios em que pode ser atribuída: (i) à presença de uma UC na área; (ii) se a UC permite ou não uso público; (iii) se o município faz ou não parte de uma região metropolitana; (iv) variáveis para capturar diferenças de preferências, desenvolvimento institucional, renda e demais “efeitos fixos”; e (v) existência de boas práticas ligadas à gestão da UC.

As variáveis mostram relevância estatística para explicar a variação do turismo entre as regiões e, dada a amostra dilatada de observações, os efeitos marginais são captados com bastante precisão. Dois resultados do exercício chamaram atenção.

Primeiro, os municípios onde há UC tendem a ter mais turismo do que os municípios sem UC. Segundo, uma UC com plano de manejo (nosso indicador de “boas práticas”) potencializa o turismo local. O primeiro resultado é um indicador do potencial turístico dessas áreas naturais. A segunda evidência é consistente com a tese de que alguns municípios exploram o potencial turístico de forma mais adequada que outros, e com isso obtêm melhores resultados.

É natural que a contribuição de turismo em parques seja relativamente pequena em uma economia industrial complexa. Nos EUA, a atividade contribui com apenas 0,1% do PIB do país, mas, em algumas regiões, o impacto é fundamental.

Em relação ao último ponto, é importante destacar que o plano de manejo em si não aumenta o turismo na região. Os resultados indicam que sua existência é um bom sinalizador de outros investimentos que acabam impulsionando a atividade. Ao longo do trabalho serão discutidas interpretações alternativas.

Aceita a premissa de que a elaboração do plano de manejo pode ser considerada um indicador de outros investimentos, os parâmetros estimados permitem inferir que, se todas as UC do País (dentro do grupo de Parques, Monumento Natural, Floresta Nacional ou APA) passassem a apresentar uma estrutura semelhante à estrutura atual das UC mais organizadas, o potencial de geração de renda ligada ao turismo (direta e indireta) seria de R\$ 53 bilhões em dez anos. O valor representa o PIB atual do estado do Mato Grosso do Sul. É provável que houvesse mais benefícios quando os impactos induzidos em outros setores da economia fossem contabilizados.

O cenário alternativo parte do pressuposto de que o Brasil usaria medidas para ampliar a fronteira de possibilidades do turismo em parques. Adotou-se uma metodologia baseada na comparação de parâmetros brasileiros com os observados em países de referência – e hipóteses razoáveis de convergência. Em particular, considerando os parques dos Estados Unidos da América (EUA), observa-se que o indicador de visitação por hectare do Brasil é bastante inferior. Explica-se a diferença por diversos motivos: (i) renda média menor, (ii) deficiência de infraestrutura e (iii) falta de investimento nos parques.

Cenários que pressupõem que a situação brasileira se aproximará da existente nos EUA necessariamente envolvem progresso nos três pontos mencionados. Para obter uma ordem de grandeza do potencial, admitiu-se um cenário em que a renda brasileira cresceria de acordo com o que se estima ser o potencial de longo prazo. Trata-se de situação que implica a adoção de medidas pró-mercado e, em particular, a superação dos gargalos de infraestrutura existentes atualmente. Nesse cenário, em 25 anos, os brasileiros terão pouco mais de um terço da renda atual dos americanos.

Supondo que melhorias na infraestrutura e gestão das UC sejam capazes de aumentar a visitação dos parques brasileiros para um terço do padrão atual dos EUA, estima-se que as atividades econômicas dinamizadas sejam capazes de gerar receita de R\$ 168 bilhões em 10 anos (ordem de grandeza do PIB atual de Santa Catarina).

Comparar receitas de R\$ 168 bilhões com o PIB nacional (R\$ 5,2 trilhões) pode, à primeira vista, sugerir que o potencial é pequeno. Trata-se, contudo, de uma conclusão equivocada. É natural que a contribuição de turismo em parques seja relativamente pequena em uma economia industrial complexa. Nos EUA, a atividade contribui com apenas 0,1% do PIB e, apesar disso, é considerada importante. Para alguns estados, é fundamental¹.

No geral, os parques estão situados em regiões afastadas e menos desenvolvidas, portanto, o impacto do turismo tende a ser relevante. Além disso, a distribuição das receitas não é “diluída”: Nos EUA, por exemplo, 70% da visitação está concentrada em 20% dos parques preferidos pelo público. Supondo que no caso brasileiro 70% da receita adicional potencial de R\$ 168 bilhões também seja concentrada no primeiro quintil das regiões ordenadas pelo turismo, o impacto médio sobre o PIB desses locais é bastante expressivo, da ordem de 3,5%.

Introdução

A utilização de áreas protegidas como parte do esforço de conservação ambiental é uma prática disseminada mundialmente², pois são importantes para a manutenção da biodiversidade e para a qualidade de vida dos indivíduos³. De acordo com a *Convention on Biological Diversity*, áreas protegidas provêm meios de vida para 1,1 bilhão de pessoas e representam a principal fonte de água para mais de um terço das 100 maiores cidades do planeta⁴.

A despeito de sua importância, as áreas protegidas no Brasil – e em diversos países – padecem de insuficiência crônica de recursos para manutenção e expansão. Sendo assim, em um contexto caracterizado por preocupação crescente com problemas ambientais, a questão de como maximizar a efetividade desses locais – nas esferas ambiental e socioeconômica – tem ganhado espaço nos debates relevantes.

Uma alternativa de financiamento que tem sido estudada de maneira sistemática é o incentivo a atividades econômicas ambientalmente sustentáveis que, em troca da utilização direta ou indireta dos recursos naturais, reverteriam parte das receitas para a conservação.

A exploração econômica sustentável de áreas protegidas por meio do uso público – especialmente o turismo – tem se desenvolvido em diversos países ao longo das últimas décadas. É uma fonte importante de financiamento para a conservação e também um *driver* de dinamismo econômico, especialmente em regiões isoladas – como é o caso de grande parte das áreas protegidas brasileiras⁵.

Em tese, o setor público pode tomar para si a tarefa de aproveitar economicamente o potencial dessas áreas. No entanto, a alternativa vai de encontro com uma tendência crescente: evitar que o governo se envolva em tarefas para as quais não possui vantagem comparativa, seja pela escassez de recursos (financeiros e humanos), seja pelas limitações de capacidade gerencial e, também, pela inexistência de incentivos firmes à maximização da eficiência ou à própria reversão dos recursos à finalidade original.

O tema “setor público versus setor privado” suscita discussões acaloradas, pouco objetivas e, na maioria das vezes, não elucidativas. Para contribuir com o debate, a LCA/E2 foi contratada pelo Semeia para avaliar o potencial econômico associado à exploração eficiente e responsável das UC do Brasil⁶. O desafio é grande porque a falta de recursos manifesta-se também sob a forma de escassez crônica de dados e de informações sistematizadas. Essa restrição exige soluções criativas para aquilatar o

A despeito de sua importância, as áreas protegidas no Brasil – e em diversos países – padecem de insuficiência crônica de recursos para manutenção e expansão.

Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, Goiás, Brasil



Chris Jackson | <https://www.flickr.com/photos/cmjcool>

I. Panorama Brasil: desempenho recente e perspectivas

O Brasil foi um dos pioneiros na América Latina a demarcar áreas como ferramenta para a conservação com a criação do Parque Nacional do Itatiaia, em 1937. A partir de então, houve a expansão das UC, tanto em número quanto em área.

Todavia, o volume de recursos alocados para as UC tem sido insuficiente para dar conta de gastos correntes e de investimentos básicos. É consenso que a estrutura para a conservação situa-se muito aquém da ideal.

Menos consensual é a tese de que há baixo aproveitamento do potencial de uso público dessas áreas – potencial que, se ocupado, teria capacidade de gerar recursos para a conservação e benefícios socioeconômicos expressivos.

A seguir, está brevemente descrita a situação atual do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), elaborado sobre requisitos de criação, funções, gestão e fontes de financiamento. Destina-se também um espaço para listar alguns dos desafios mais usuais.

1.1 Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A criação do arcabouço vigente no Brasil em relação a áreas protegidas ocorreu em 2000, com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) pela Lei nº 9.985/2000. Definiram-se alguns dos principais pontos da política ambiental nacional, como os objetivos do SNUC e a sistematização dos grupos e categorias de UC. Até 2007, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) era o executor supletivo das políticas do SNUC. Posteriormente, a lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que passou a compartilhar a função de executor no nível federal. Todas as definições apresentadas a seguir se baseiam na Lei do SNUC.

1.1.1 Unidades de Conservação: criação, grupos e categorias

No âmbito do SNUC, Unidade de Conservação é o termo genérico utilizado para denominar um grupo de áreas protegidas, compreendendo tanto espaços territoriais como recursos ambientais. Sua criação se dá a partir de um ato do poder público, devendo ser precedida de estudos técnicos e consultas públicas. No caso das UC federais, o ICMBio é o responsável por propor a criação; no caso das unidades estaduais e municipais, cabe geralmente às Secretarias de Meio Ambiente – ainda

que o poder legislativo também possua capacidade legal para criar uma UC.

As UC são divididas em dois grandes grupos – proteção integral e uso sustentável – que, por sua vez, têm diversas categorias. O grupo de proteção integral possui, de acordo com a lei, o objetivo primário de preservar a natureza, minimizando a interferência humana. Ainda assim, as áreas admitem o uso indireto dos recursos naturais, incluindo visitas turísticas em pontos predeterminados. A exploração direta ou indireta dos recursos naturais, em quase todas as categorias de UC no nível federal, depende da aprovação do ICMBio.

As UC de Proteção Integral dividem-se nas seguintes categorias:

Estações ecológicas

Áreas com finalidade de preservação da natureza e de realização de pesquisas científicas. Sua visitação é proibida, com exceção daquelas com objetivo educacional.

Reservas biológicas

Locais em que a interferência humana é totalmente proibida, exceto pela necessidade de recuperação de zonas degradadas.

Parques nacionais

Seu objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais, possibilitando a realização de pesquisas

científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Monumentos naturais

Objetivam preservar ambientes naturais raros e de grande beleza. Podem ser conciliados com propriedade privada.

Refúgios de vida silvestre

Locais que asseguram a sobrevivência ou reprodução de algumas espécies. Podem ser consolidadas em áreas particulares desde que sigam as mesmas exigências legais das áreas governamentais.

O grupo de UC de uso sustentável agrega aquelas em que o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais.

As UC de Uso Sustentável dividem-se nas seguintes categorias:

Áreas de proteção ambiental

São extensas e têm alguma ocupação humana; cabe ao órgão executor regular a forma de ocupação para garantir a sustentabilidade dos recursos.

Áreas de relevante interesse ecológico

Regiões preservadas de tamanho reduzido, com baixo grau de ocupação e com importância regional ou local.

Florestas nacionais

Extensões de cobertura vegetal onde é permitido o uso sustentável dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros e a ocupação por populações tradicionais, além de pesquisa científica.

Reservas extrativistas

Populações extrativistas tradicionais possuem direito ao seu uso para realizar atividades econômicas de forma sustentável.

Reservas de fauna

Permitem o uso dos recursos da fauna para pesquisas científicas e atividades econômicas relacionadas.

Reservas de desenvolvimento sustentável

São de domínio público e onde populações tradicionais realizam atividades econômicas sustentáveis.

Reservas particulares do patrimônio natural

UC em áreas privadas que, uma vez constituídas, são de caráter perpétuo e seguem os princípios do SNUC para exploração sustentável. O turismo é permitido.

1.1.2 Gestão e financiamento das UC

A gestão das UC em nível federal é coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e tem como órgãos executores (i) o ICMBio e (ii) o Ibama (em caráter supletivo)⁷. Nos estados e municípios, a gestão é de responsabilidade dos órgãos de meio ambiente locais.

Após a criação da UC, é obrigatória em até cinco anos a elaboração de um plano de manejo – documento técnico que determina como será feita a gestão da unidade. Devem fazer parte de sua concepção estudos que descrevam as características dos ecossistemas, de forma a permitir o planejamento apropriado da maneira como a área será utilizada, a fim de cumprir o objetivo de sua criação. Além disso, o plano de manejo não deve abranger apenas a área da UC, mas também tratar dos corredores ecológicos ligados a ela e da integração com as populações vizinhas.

Outra obrigatoriedade é a existência de um Conselho Gestor, cuja principal função é a de facilitar a integração da unidade com as populações em seu entorno. Deve contar não apenas com representantes de órgãos públicos, mas também da sociedade civil.

O financiamento oficial das UC federais vem de quatro fontes principais, de acordo com o MMA⁸: (i) ICMBio, (ii) Ibama, (iii) MMA e (iv) Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Segundo as últimas estimativas oficiais do MMA⁹, realizadas em 2009, o orçamento anual do SNUC em 2008 foi de R\$ 331,6 milhões, sendo R\$ 315,6 milhões provenientes do Governo Federal (por meio dos quatro órgãos citados), R\$ 8 milhões representando recursos referentes a dispêndios de compensação ambiental¹⁰, e outros

*Parque Estadual
do Cristalino,
Mato Grosso, Brasil*



Carol Da Riva

R\$ 8 milhões frutos de cooperação internacional (que se concentraram primariamente na Amazônia).

Outras fontes de recursos arrecadados pelo ICMBio e que podem ser repassados às UC são receitas advindas da cogestão, visitação, concessão de serviços e *royalties*.

1.2 Evolução das Unidades de Conservação

A criação de UC no Brasil teve início nos anos 1930, mas o processo ganhou fôlego especial a partir de meados da década de 1990. Ao final de 2013, o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) listava 1.824¹¹, que cobrem aproximadamente 150 milhões de hectares¹². Dessa área, 75,4 milhões de hectares são da esfera federal, 73,4 milhões de hectares são da estadual e 1,1 milhão de hectares é da municipal (Gráficos 1 e 2).

As Tabelas 1 e 2 mostram a distribuição de UC existentes hoje, em número e área, por tipo e bioma. Os Parques, Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e Áreas de Proteção Ambiental (APA) são as modalidades mais comuns, sobretudo no Cerrado e na Mata Atlântica. Quando se considera a extensão, naturalmente os números correspondentes à Amazônia ganham destaque – de fato, o bioma contém cerca de 75% da área protegida (Cerrado e Mata Atlântica vêm na sequência).

O gráfico 3 mostra a evolução das UC, excluindo-se o bioma Amazônia. A importância relativa das áreas sob a administração estadual aumenta quando se utiliza este prisma. Desconsiderando a Amazônia, o SNUC abrange 42 milhões de hectares de UC, estando 38% destas sob a administração federal, 60% sob administração estadual e 2% sob administração municipal.

Gráfico 1
Criação de UC, por ano

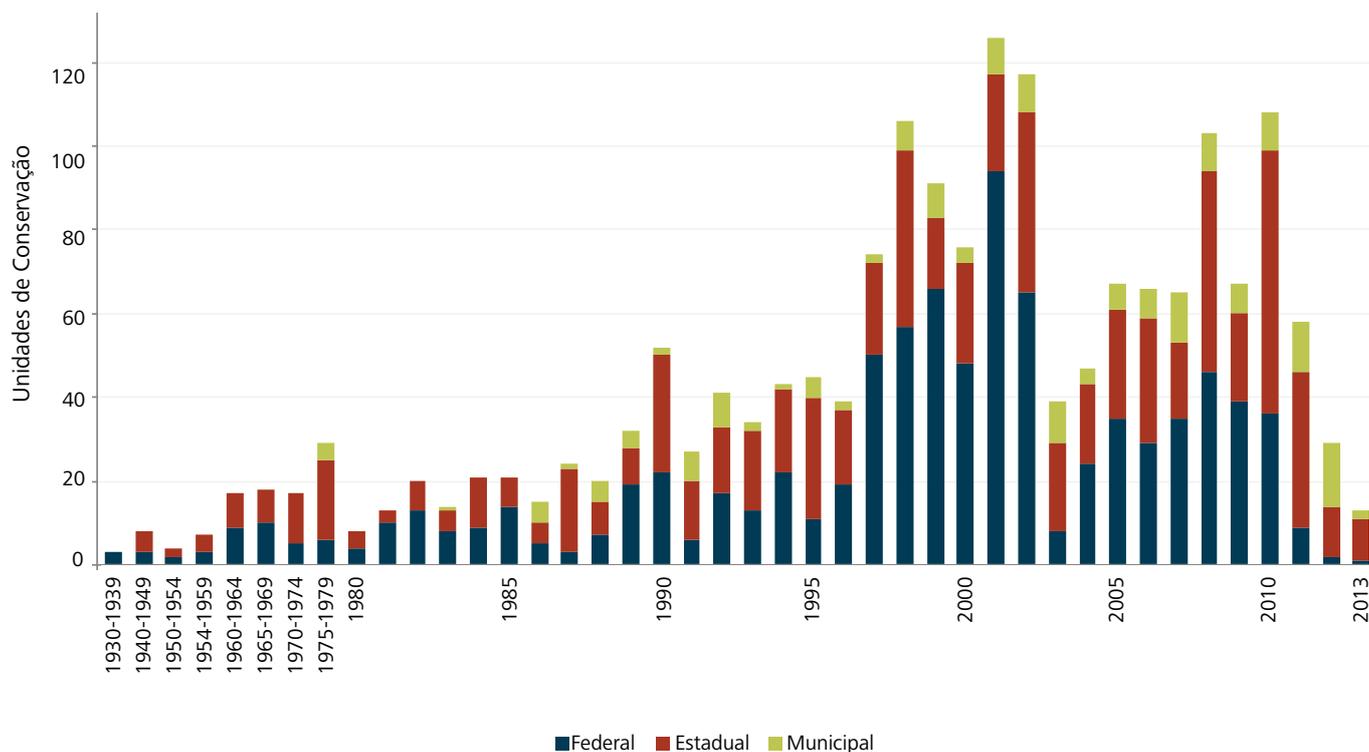


Gráfico 2
SNUC: área total protegida por UC, por esfera administrativa

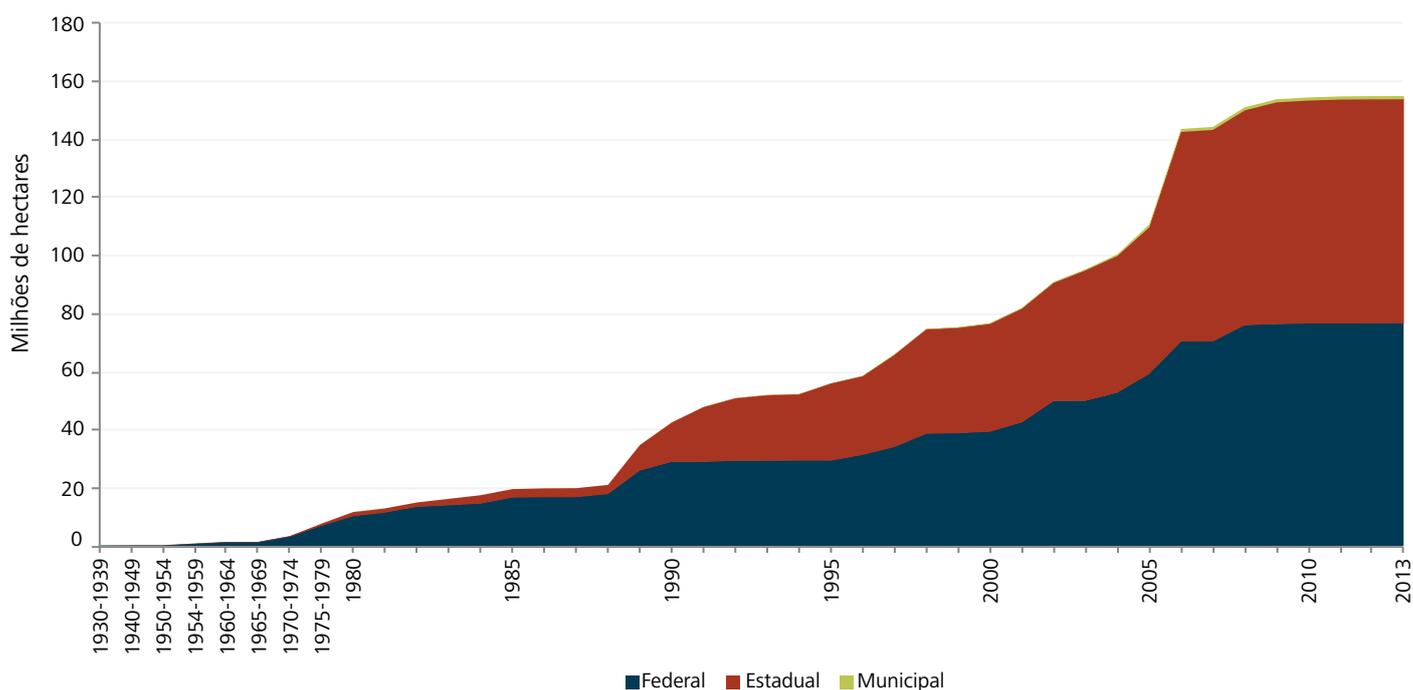


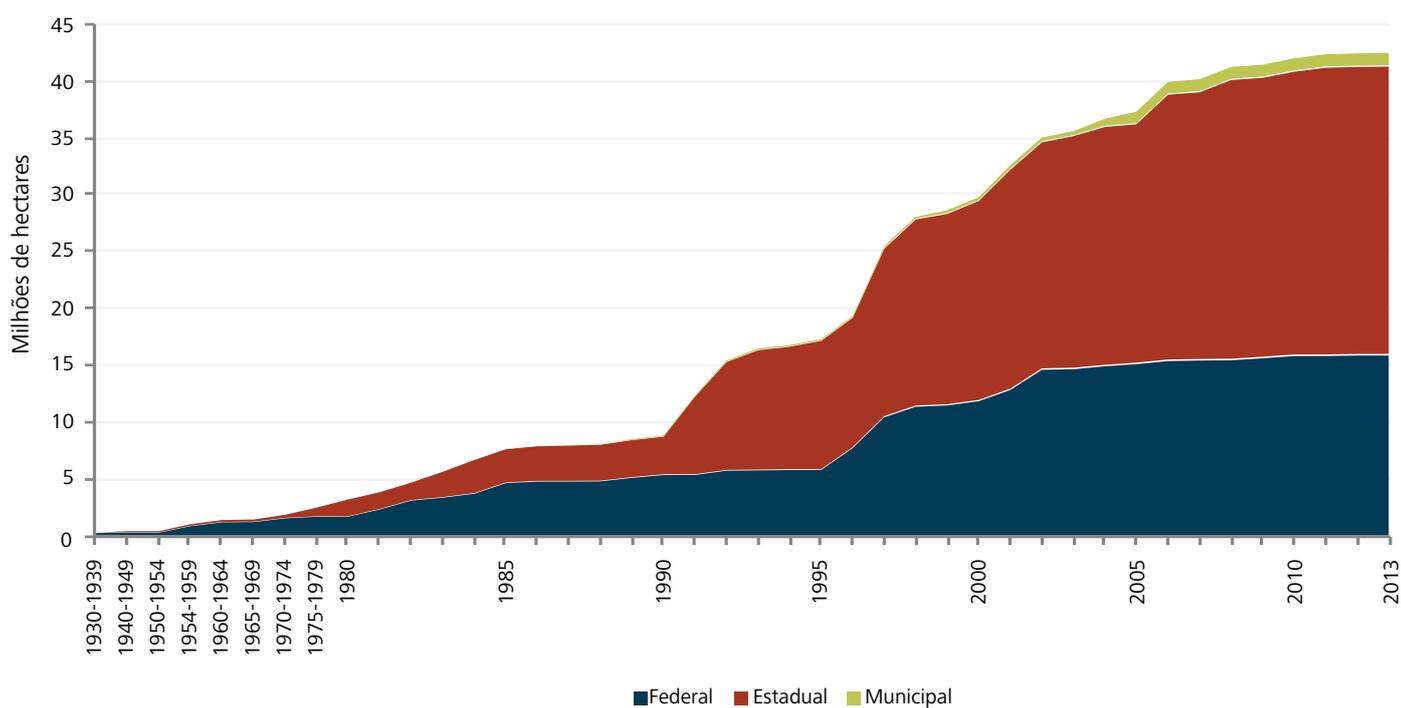
Tabela 1
UC por categoria, por bioma (unidades)

	Amazônia	Cerrado	Mata Atlântica	Caatinga	Marinho	Pantanal	Pampa	Total
Área de Proteção Ambiental	26	52	159	28	12	0	2	279
Parque	45	67	200	15	14	3	2	346
Floresta	58	7	32	6	0	0	1	104
Reserva Extrativista	65	8	2	0	12	0	0	87
Estação Ecológica	18	22	41	4	4	1	1	91
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	20	1	13	0	0	0	0	34
Reserva Biológica	15	6	32	1	2	0	3	59
Reserva Particular do Patrimônio Natural	52	140	442	49	0	17	7	707
Refúgio de Vida Silvestre	1	4	20	2	2	0	1	30
Área de Relevante Interesse Ecológico	6	16	16	5	4	0	1	48
Monumento Natural	0	16	15	6	1	0	0	38
Outros	0	1	0	0	0	0	0	1
Total	306	340	972	116	51	21	18	1.824

Tabela 2
UC por categoria, por bioma (mil hectares)

	Amazônia	Cerrado	Mata Atlântica	Caatinga	Marinho	Pantanal	Pampa	Total
Área de Proteção Ambiental	15.603	10.461	6.697	4.813	3.816	0	319	41.709
Parque	26.263	3.973	1.821	916	359	287	38	33.657
Floresta	31.616	34	39	53	0	0	2	31.744
Reserva Extrativista	13.489	105	3	0	591	0	0	14.188
Estação Ecológica	9.987	1.125	137	153	14	11	11	11.438
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	11.084	61	21	0	0	0	0	11.166
Reserva Biológica	4.533	18	318	1	54	0	6	4.930
Reserva Particular do Patrimônio Natural	47	92	98	46	0	254	0	537
Refúgio de Vida Silvestre	6	235	70	29	18	0	3	361
Área de Relevante Interesse Ecológico	47	7	96	12	0	0	0	162
Monumento Natural	0	39	44	46	0	0	0	129
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	112.675	16.149	9.345	6.067	4.851	553	378	150.021

Gráfico 3
Área protegida por UC, exceto a Amazônia, por esfera administrativa



1.3 Principais problemas enfrentados na gestão das Unidades de Conservação

O déficit de financiamento é, se não o mais relevante, um dos maiores problemas enfrentados pelas áreas protegidas no mundo. Trata-se de deficiência praticamente universal, independentemente do grau de desenvolvimento dos países¹³. Entretanto, a escassez de recursos é uma restrição mais intensa nos países em desenvolvimento. A urgência em cuidar de agendas como a da diminuição da pobreza faz com que outros temas importantes sejam postergados. Há evidências de recursos governamentais designados à conservação que são desviados para assuntos politicamente mais sensíveis nesses países (IUCN, 2006).

A questão no Brasil é particularmente severa: mesmo com o aumento dos gastos do governo nos últimos anos, os valores destinados à conservação encontram-se atualmente entre os menores do mundo. O Ministério do Meio Ambiente recebeu apenas 0,12% dos gastos diretos do governo federal em 2013, de acordo com os dados do Portal da Transparência¹⁴. Esta realidade é ainda mais perversa quando a pequena dotação orçamentária é confrontada com a dimensão elevada das áreas a serem zeladas.

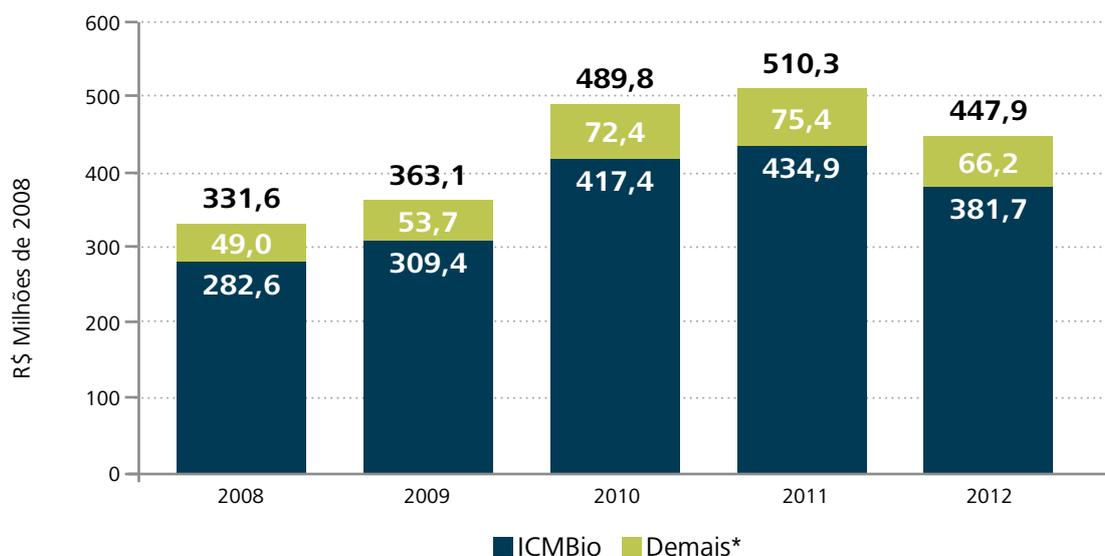
O lado paradoxal é que a exploração econômica sustentável de parques é um investimento cujo retorno ameniza a pobreza¹⁵. Como é o caso em investimentos de infraestrutura, o retorno ocorre no longo prazo e, muitas vezes, é pouco visível. Isso o torna menos atrativo do ponto de vista político e daí vem a importância de se encontrar formas de financiamento que não comprometam o orçamento público e modelos de gestão que garantam a efetividade dessas áreas. Neste quesito, a participação do setor privado, empresarial e não empresarial, deve ser considerada uma alternativa importante de desenvolvimento¹⁶.

Não há dados oficiais sistemáticos e públicos dando conta do montante destinado efetivamente às UC no Brasil. A última divulgação do orçamento completo do SNUC refere-se ao ano de 2008, quando R\$ 331,6 milhões foram destinados às UC federais (não há estimativa de valores destinados às unidades estaduais e municipais). É possível, no entanto, estimar a evolução do orçamento total a partir do orçamento do ICMBio, para o qual há dados anuais.

O ICMBio foi responsável por 85% das receitas do SNUC em 2008. Além disso, o sistema recebe recursos de outras fontes, como MMA, Ibama, SFB, Compensação Ambiental e Cooperação Internacional. Não há informações para os recursos dessas fontes, exceto a de que, em 2008, elas representaram 15% do total.

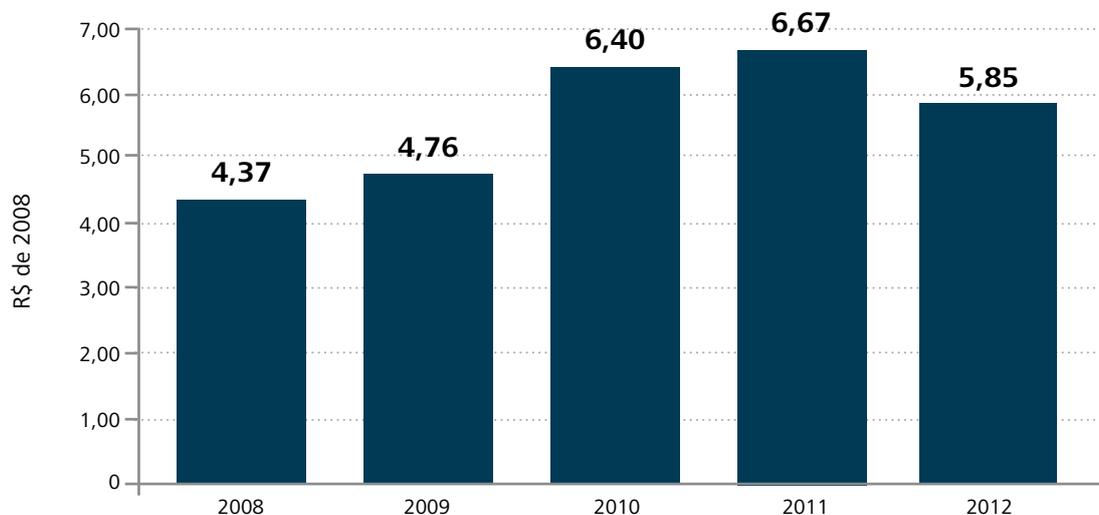
Partindo-se do pressuposto de que a proporção da participação dos recursos advindos das demais fontes se manteve inalterada de 2008 a 2012, estima-se que o orçamento total destinado às UC federais seria de R\$ 557,7 milhões no final do período, ou R\$ 447,9 milhões descontando-se o efeito da inflação.

Gráfico 4
Recursos destinados ao SNUC (R\$ constantes de 2008)



* Dados efetivos apenas de 2008. Para os outros anos, adotou-se a premissa de que as demais fontes representaram 15% do total.

Gráfico 5
Recursos destinados ao SNUC, por hectare (R\$ constantes de 2008)



O gráfico 5 mostra a evolução do orçamento estimado por hectare protegido. Apesar da queda ocorrida em 2012, em comparação ao ano anterior, a tendência provavelmente foi de elevação no período considerado. Ainda assim, o volume de recursos está muito aquém do necessário para resolver o déficit de financiamento das UC brasileiras.

A análise de Medeiros e Young (2010) sobre o tema, feita no final da década passada, revelou que os gastos por hectare em áreas protegidas no Brasil eram 35 vezes menores do que os observados nos EUA, 12 vezes menores do que no Canadá e 15 vezes menores do que os da África do Sul – país em estágio de desenvolvimento semelhante ao brasileiro.

A escassez de recursos tem efeito direto na capacidade de contratar funcionários. No Brasil, o sistema operava com um funcionário para cada 18.600 hectares. A estatística é de 2.125 hectares nos EUA, 5.357 hectares no Canadá e 1.176 hectares na África do Sul (dados de 2008). Cada funcionário brasileiro tem que tomar conta de área cerca de 16 vezes maior do que cada funcionário da África do Sul. Trata-se de uma discrepância que não é totalmente explicada pelo fato de as UC brasileiras serem grandes e isoladas – o que, em tese, justificaria necessidade menor de recursos humanos.

Os problemas enfrentados tipicamente pelas UC são reduzidos à falta crônica de recursos. Em certa medida, a associação é verdadeira. No entanto, aspectos relativos à gestão pouco eficiente dos recursos escassos também são importantes. Por exemplo, o TCU realizou em 2013 uma auditoria em 247 Unidades de Conservação na Amazônia, chegando a conclusões alarmantes: 25% das unidades não têm funcionários, 75% das unidades não estão demarcadas, 60% não têm plano de manejo e apenas 1,2% declarou possuir número suficiente de funcionários – o número de UC que não têm funcionários é grande demais para que o problema seja explicado única e exclusivamente por falta de recursos. O próprio MMA, em estudo realizado em conjunto com a WWF, concluiu que apenas 13% das UC federais têm gestão eficiente, em uma amostra de 246 UC¹⁷.

Outro exemplo bastante ilustrativo refere-se à indisponibilidade de informações, sem as quais é impossível planejar. Como este relatório já deixou claro, as informações referentes às UC são bastante escassas – por exemplo, das 1.824 áreas listadas no CNUC no início de 2014, não há informações básicas como número de funcionários, presença de portaria e situação de visitação em mais de 60%.

Mesmo considerando apenas as unidades federais, deixando de lado as Reservas Particulares do Patrimônio Natural, quase não há dados sobre número de visitas. A única informação disponível no CNUC é de natureza binária e refere-se à existência ou não de visitação. Esta informação rudimentar existe apenas para 133 das 313 unidades pertencentes ao subconjunto em tela. Chama atenção o fato de que muitas das informações não dependeriam de pesquisas de campo de custo elevado. São dados que poderiam estar acessíveis com um esforço mínimo de preenchimento de cadastros, indicando que o problema não é decorrente exclusivamente da falta de recursos.

Outro entrave é a falta de cumprimento de questões importantes da legislação. É obrigatório, por exemplo, que toda UC tenha um plano de manejo em até cinco anos após sua criação. De acordo com o banco de dados públicos do CNUC, 84% das unidades criadas há mais de cinco anos ainda não têm o documento.

Por fim, parece faltar planejamento integrado para definir diretrizes para o aproveitamento sustentável de áreas protegidas. Conforme discussão aprofundada adiante, a conciliação entre conservação e aproveitamento do potencial econômico pode trazer recursos financeiros para as unidades e ser um importante fator de dinamismo para a economia local.

Em uma primeira análise, o potencial parece expressivo. Apesar disso, não há no País uma agenda bem definida de prioridades para realiza-lo, seja no uso indireto, com o turismo, por exemplo, seja no uso direto, com o extrativismo. As poucas iniciativas pontuais vêm se mostrando insuficientes para dar conta dos gargalos para manutenção do SNUC¹⁸.

1.4 Avanços recentes na gestão e exploração das UC no Brasil

Dentro deste cenário majoritariamente negativo, algumas iniciativas vêm buscando novos modelos e mecanismos para superar os problemas que afligem as UC. Apesar de teoricamente simples, trazem atributos que podem provocar impactos relevantes se devidamente escalonados.

Destacamos a seguir dois casos em Minas Gerais: o primeiro relacionado à tentativa de propor soluções para os desafios enfrentados por três unidades a partir de uma parceria público-privada para gestão e conservação e o segundo mostrando os resultados positivos sobre o turismo propiciado por investimentos básicos em infraestrutura.

Parceria Público-Privada para a conservação e desenvolvimento



O governo do Estado de Minas Gerais tem reconhecimento internacional pela estruturação de projetos de Parceria Público-Privada (PPP) em diversos setores da economia¹⁹. Buscando aprimorar a gestão de algumas UC no estado, o governo iniciou estudos com o Semeia para estruturar a primeira PPP em Unidade de Conservação no Brasil, cujo objetivo é, por meio da aproximação entre governo e setor privado, garantir a conservação e o desenvolvimento das áreas envolvidas no projeto.

A Rota das Grutas Peter Lund é um conjunto de três UC estaduais – o Parque Estadual do Sumidouro, o Monumento Natural Estadual Peter Lund e o Monumento Natural Estadual Gruta do Rei do Mato –, localizado ao norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, e famosa por sua riqueza científica, cultural e geomorfológica.

Resumidamente, um contrato de PPP é um formato de parceria em que o governo conta com a experiência do setor privado para exercer uma atividade de interesse público. No caso de uma UC, o interesse público é garantir a conservação,



Gruta do Maquiné, Minas Gerais, Brasil

Marcos Amend

minimizando o aporte de recursos públicos escassos. No caso de parques, há também o interesse de oferecer oportunidades de lazer à população e de engajamento e dinamização do entorno.

Uma das principais justificativas para utilizar o instrumento é que a atividade de conservação gera retornos sociais superiores ao retorno privado. Desta forma, não haveria interesse do setor privado explorar a UC de forma sustentável (resolvendo o problema da conservação) se não houvesse o aporte de recursos públicos. Do ponto de vista do governo, faz sentido contar com a flexibilidade e capacidade de gestão do setor privado na administração de uma atividade que exige alto grau de multidisciplinaridade.

As vantagens da participação do setor privado não se esgotam na eficiência da gestão. A possibilidade de desenvolver atividades de uso público em parques, respeitando os limites impostos pelas diretrizes do plano de manejo, é uma importante fonte de receitas que pode ser canalizada para a própria conservação, se o governo tiver a capacidade de estruturar bons contratos que façam a amarração. Além disso, os benefícios socioeconômicos indiretos para as comunidades do entorno, por meio da geração de emprego, renda e oportunidades de lazer, são muito relevantes.

Assim, quanto maior for o potencial de aproveitamento turístico, maior será o interesse do setor privado e, conseqüentemente, menor a demanda por recursos públicos para cobrir os custos da conservação.

O formato de parceria proposto pelo governo de Minas Gerais introduz modos interessantes de distribuição do risco entre o setor público e privado. Com o intuito de viabilizar o projeto de conservação, é interesse do governo reduzir o risco do setor privado e, dessa forma, ampliar a concorrência pelo projeto.

Reduzir o risco, no entanto, não significa elevar a rentabilidade esperada do projeto, apenas diminuir a incerteza. Nesse contexto, o governo de Minas optou por atrelar o pagamento ao setor privado à visitação dos parques. Quanto maior o sucesso do aproveitamento do potencial turístico, menor o custo para o governo.

Por fim, no tocante à conservação da unidade, é importante destacar o foco em resultados e não em processos, tanto em termos de obrigações de conservação quanto

de desenvolvimento local. É o grande diferencial deste tipo edital. Ao definir metas orientadas para a qualidade da conservação e para a geração de oportunidades para as pessoas, por exemplo, permite-se que o setor privado busque as técnicas e os procedimentos mais eficientes e modernos para cumprir seus objetivos.

O edital de PPP que foi formulado está, no momento²⁰, em fase pós-audiência pública, aguardando ser lançado. É um contrato bastante inovador e ainda não realizado no Brasil no setor. Os riscos envolvidos podem limitar o interesse de empresas potencialmente operadoras de uma concessão, mas, de qualquer forma, não se pode negar que a iniciativa abre o caminho para discussões de formas mais adequadas de superação dos desafios enfrentados pelas UC.

*Monumento Estadual
Rei do Mato, Minas
Gerais, Brasil*



Arquivo Governo de Minas Gerais

Ibitipoca, Minas Gerais

*Parque Estadual
de Ibitipoca,
Minas Gerais,
Brasil*

O caso do Parque Estadual de Ibitipoca (PEIb) é ilustrativo de como investimentos em infraestrutura básica de visitação, com quantidade pouco expressiva de recursos, podem alavancar os ganhos decorrentes do turismo.

A visitação no PEIb passou por três momentos distintos nos últimos anos. Em uma primeira fase, principalmente ao longo da década de 1990, o aumento do número de visitantes ocorreu de forma pouco organizada, gerando impactos indesejados no ecossistema. Durante esse período, o pico de turistas se deu em 2002, com 51,8 mil visitantes.

Diante desse rápido crescimento, o Instituto Estadual Florestal (IEF) do governo de Minas Gerais optou, em 2003, pela adoção de medidas mais restritivas de proteção dos atributos naturais e da biodiversidade local. A princípio, houve um impacto negativo sobre o fluxo de visitação no parque, ao mesmo tempo em que a organização da área e as medidas aplicadas permitiram que a exploração do turismo se tornasse uma atividade sustentável.

A partir de 2008, após a realização de investimentos em infraestrutura básica, observou-se a retomada expressiva do fluxo de visitação no parque. Incorporaram-se melhorias relativamente simples ao acesso e à estrutura de recepção do turista. Atualmente, o PEIb conta com opções de camping, alojamento e auditório disponíveis para locação.



Bolapiercing | <https://www.flickr.com/photos/bolapiercing>

O ciclo de investimentos contou com o apoio de iniciativas importantes, como o Projeto de Proteção da Mata Atlântica de Minas Gerais (Promata/MG), e envolveu também a elaboração do plano de manejo do PEIb. Assim, a integração dos investimentos em turismo e conservação foi peça fundamental para o sucesso do aumento da visitação.

Ibitipoca é também uma amostra de como a estruturação do turismo nas UC induz a atividade em seu entorno. Um exemplo deste efeito benéfico foi a ampliação dos investimentos do setor privado no distrito de Conceição de Ibitipoca. Apenas nos últimos três anos (de 2011 a 2014) a oferta de hospedagem ao redor dos parques aumentou 28,6%.

“O Parque Estadual do Ibitipoca é considerado uma das melhores Unidades de Conservação do Estado de Minas por conseguir aliar efetivamente a conservação ambiental com o desenvolvimento regional, por meio do incentivo ao turismo ecológico. O trabalho realizado no Parque desde sua criação, há 40 anos, foi recentemente reconhecido com a classificação de segundo melhor Parque do Brasil e terceiro melhor da América Latina pelo Traveller’s Choices 2013, do site de viagens TripAdvisor. A Unidade de Conservação foi considerada excelente em 93% das avaliações e opiniões deixadas no portal”

Cecilia Fernandes de Vilhena

Gerente de Unidades de Conservação | Diretoria de Áreas Protegidas Instituto Estadual de Florestas | Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais

O desenvolvimento do turismo em Ibitipoca trouxe melhorias tangíveis para a população local. O impacto direto pode ser mensurado pela evolução da renda média do município de Lima Duarte, onde está o distrito que abrange o parque. De acordo com o Censo Demográfico 2010, a renda média da população passou de 64,5% da média estadual para 83,3% entre os anos de 2000 e 2010 – sendo esse um impacto relevante.

Um contraponto observado é que, tipicamente, o setor turístico atrai trabalhadores com escolaridade e renda inferior à média dos demais setores. A constatação é verdadeira, mas, quando isolada, encobre o fato de que o custo de oportunidade desses trabalhadores é também modesto, limitando as oportunidades disponíveis.

Ao criar vagas capazes de absorver indivíduos pouco qualificados, a atividade turística proporciona benefícios que podem, em alguns casos, significar a saída de um subemprego. De fato, uma pesquisa realizada em 2011 apurou que 54,6% das pessoas ocupadas em meios de hospedagem na região do PEIb atuavam anteriormente em serviços domésticos (36,4%) e em serviços gerais (18,2%) – atividades com remuneração inferior às turísticas²¹.

O Censo de 2010 apontou outro vetor importante de desenvolvimento: a atração de empresários para residir nos municípios próximos aos parques. A pesquisa contabilizou que apenas 25% dos empresários locais eram naturais de Ibitipoca. Na literatura internacional, o aumento da renda não proveniente do trabalho (como aposentadoria e remuneração de investimentos) é apontado como um importante fator para desenvolver regiões com áreas protegidas. Em busca de melhor qualidade de vida, os indivíduos migram, levando consigo um estoque de capital – humano e financeiro – que contribui com o progresso regional²².

A breve descrição dos efeitos positivos do turismo em Ibitipoca pode ser atribuída tanto às belezas naturais do parque quanto à organização e investimentos públicos realizados na região. Ibitipoca é um exemplo de como o Estado pode ajudar a criar as condições necessárias para o aumento da visitação e do investimento privado em parques, com benefícios para o entorno e para a conservação. Esse último não vem apenas de melhores resultados práticos, mas também por meio dos visitantes que passam a ser defensores naturais da existência do parque, ampliando o comprometimento social com a conservação.

Por fim, os avanços obtidos, ainda que significativos, não podem ser tomados como suficientes. É importante destacar os esforços envolvidos no Programa de Regionalização do Turismo e na criação da Associação dos Municípios do Circuito Turístico Serras de Ibitipoca (Amatur-Ibitipoca), que visam ampliar a atividade turística para as demais cidades envolvidas com o Parque Estadual.

Essas iniciativas não seriam realidade sem o esforço inicial, que permitiu às partes interessadas vislumbrar o potencial da região.

*Parque Estadual
de Ibitipoca,
Minas Gerais,
Brasil*



Alexandre Kozoubsky | <https://www.flickr.com/photos/alkoby/>

2. Panorama internacional: cenários e perspectivas em países de referência

Dados do *World Database on Protected Areas* (WDPA) mostram que o número de áreas protegidas no mundo passou de pouco mais de uma centena no início do século XX para cerca de 160 mil em 2011. O espaço total evoluiu de 113 mil quilômetros quadrados para mais de 24 milhões de quilômetros quadrados. Esse movimento ocorreu no contexto da preocupação crescente com aspectos de sustentabilidade no uso de recursos naturais e preservação dos ecossistemas.

Diversas áreas protegidas no mundo têm problemas para levar a cabo sua missão – assim como o Brasil. As dificuldades estão, geralmente, relacionadas direta ou indiretamente à escassez de recursos financeiros. Apesar do aumento de recursos alocados para a conservação nas últimas décadas, não se acompanhou o ritmo de expansão das áreas de conservação e de suas necessidades de financiamento.

Além disso, observa-se uma tendência de destinação de fundos focados em investimentos em estruturas, não havendo o devido comprometimento dos governos com os fluxos necessários para manter os investimentos e manutenção ao longo do tempo. Esse fato é indicativo de certa preferência por “sugerir comprometimento com o meio ambiente”, por meio de iniciativas que chamam atenção (inauguração de estruturas) em detrimento de esforços menos visíveis, como comprometer recursos escassos do dia a dia (exemplo: manutenção de trilhas)²³.

Diante do quadro de escassez, alguns países têm se destacado com soluções inovadoras para fazer mais com menos. Em particular, vale destacar experiências bem sucedidas de estímulo à adoção de práticas econômicas sustentáveis em áreas protegidas a partir do uso público, mais especificamente do turismo, gerando não somente fontes adicionais de financiamento para a conservação, mas também oportunidades de renda e emprego para as economias locais.

A seguir, apontamos as experiências dos Estados Unidos e da Nova Zelândia, interessantes para mostrar que, para conservar o meio ambiente, a destinação de recursos financeiros é essencial, mas não suficiente. Soluções criativas, mecanismos que alinhem corretamente os incentivos, participação do setor privado, empresarial e não empresarial e, principalmente, considerar a questão como prioridade real são ingredientes imprescindíveis para que os recursos sejam usados de forma eficiente e eficaz – e façam com que as áreas cumpram os seus objetivos sociais.

2.1 Estados Unidos

Nos Estados Unidos há muita visitação em áreas protegidas, estando essas entre as principais – e mais tradicionais – atrações turísticas do país. As regiões que estão sob a gestão do tradicional *National Park Service* (NPS) receberam em 2012 mais de 280 milhões de visitantes. Esse número pode chegar a cerca de um bilhão de visitas anuais²⁴, considerando a visitação em outras áreas não pertencentes ao NPS e que contam com alguns dos melhores indicadores de gastos, investimentos e número de funcionários.

A questão do financiamento, porém, vem ganhado cada vez mais destaque com o encolhimento das fontes governamentais²⁵, e a discussão sobre alternativas está se tornando mais relevante, com destaque especial após o último impasse político sobre o orçamento federal, no segundo semestre de 2013. Na ocasião, parques custeados pelo governo foram fechados temporariamente, enquanto aqueles em que havia arranjo com a iniciativa privada encontraram mais possibilidades para continuarem funcionando. Abaixo são apresentados alguns modelos adotados e soluções discutidas na esfera norte-americana.

2.1.1 Estrutura do sistema

A gestão das áreas protegidas em nível federal não é feita por um ministério exclusivo ao meio ambiente, mas por agências ligadas a diferentes ministérios e à presidência da república que, por razões históricas, mantiveram suas gestões separadas. São elas: (i) *Environmental Protection Agency* (EPA), vinculada diretamente à presidência; (ii) duas agências ligadas ao *United States Department of the Interior* (USDI), a *National Park Service* (NPS) e a *Fish and Wildlife Service* (FWS); (iii) *U.S. Forest Service*, ligado ao *United States Department of Agriculture* (USDA); e (iv) *National Landscape Conservation System* (NLSCS), ligado ao *Bureau of Land Management*. Além dos órgãos federais, o aparato de áreas protegidas conta com os parques estaduais, geridos por agências locais, além dos regionais (atrelados a municípios, *counties* etc.).

A área total protegida pela administração pública, ou seja, agências federais e estaduais, corresponde a 15,8% do território norte-americano. O NPS, por exemplo, faz a gestão conjunta de áreas naturais e áreas de relevância histórica, que inclui monumentos e até ex-campos de batalha.

A maioria das áreas protegidas nos Estados Unidos pode ser considerada como casos de sucesso em termos de uso público, especialmente do turismo, quando tem-se em vista o número de visitantes e a valorização dos parques – que são motivo de orgulho para os norte-americanos. Como mencionado anteriormente, o número anual de visitas aos destinos mais emblemáticos sob administração do *National Park Service* supera 280 milhões de pessoas²⁶. Também é importante o fato de ter havido 221 mil voluntários em 2010, que doaram o equivalente a 6,4 milhões de horas de trabalho. Apenas para comparar, estima-se que no Brasil haja um total de 813 mil trabalhadores formais em setores relacionados ao turismo em municípios onde existem UC (excluindo regiões metropolitanas). E o número de voluntários do ICMBio gira em torno de 256, segundo dados do próprio Instituto.

A iniciativa privada norte-americana tem participação relevante na oferta de serviços em parques. As concessões em áreas protegidas são discutidas e regulamentadas desde o início do século passado. Atualmente, apenas o NPS possui cerca de 575 contratos de concessão e 6 mil autorizações de uso comercial, que geram receita anual de aproximadamente US\$ 1 bilhão e empregam 25 mil pessoas²⁷. Os concessionários oferecem serviços diversos, mas estão ligados de modo geral ao fornecimento de hospedagem, transporte, alimentos e atividades recreativas.

Os casos abaixo exploram diferentes modelos de concessão que têm sido utilizados pelo NPS e pelo *U.S. Forest Service*. O primeiro realiza principalmente concessões por atividade ou serviço dentro das áreas protegidas. Desta forma, empresas diferentes podem atuar em um mesmo parque, cada uma explorando uma atividade. Em contrapartida, a agência de serviços florestais tem investido, desde a década de 1990, em um modelo em que empresas concessionárias administram integralmente os parques. Elas seguem critérios estritos de manejo determinados pela agência e repassam um percentual acordado da arrecadação de ingressos (USDA, 2002).

Yellowstone (NPS / USDI)

Yellowstone é o parque nacional mais antigo do mundo, fundado em 1872 e localizado entre os estados de Wyoming, Montana e Idaho. Está entre os mais visitados dos Estados Unidos e é de responsabilidade do NPS. Cada serviço dentro do Yellowstone é concorrido por diferentes empresas e a escolhida tem um “monopólio regulado” da atividade por um período médio de cinco anos. Depois disso, a concorrência é relançada.

Uma das vantagens dessa forma de gestão “descentralizada” é a flexibilidade para ampliar as atividades concessionárias em um mesmo parque – hoje o Yellowstone opera com dois grandes concessionários (que atuam em diferentes áreas o parque) e diversos outros pequenos. E a receita total é de cerca de US\$ 230 milhões. Quando a permissão é dada a apenas uma empresa, é mais difícil ampliar atividades, serviços ou contratos de pesquisa, pois a mudança envolve alterar um contrato firmado²⁸. Por outro lado, uma série de problemas pode surgir com a descentralização: maior dificuldade para monitorar contratos, a possibilidade de pouca cooperação (devido à concorrência) entre os concessionários e o grande número de planos de gerenciamento ambiental que precisam ser elaborados e acompanhados para garantias de conservação.

Além das concessões mais “tradicionais”, ligadas ao turismo, o parque inova ao ampliar as atividades, como o acordo feito em 1999 entre Yellowstone e a *Diversa Corporation*, para a extração de material genético do parque, apesar de a legislação sobre esse tipo de acordo ser relativamente nova. A empresa é especializada em

Parque
Nacional
Yellowstone,
Wyoming, EUA



Chris Ford | <https://www.flickr.com/photos/chrischoenbohm>

biologia molecular para uso farmacêutico, com interesse em coletar material de ambientes extremos.

As partes celebraram um acordo de Pesquisa e Desenvolvimento Cooperativo (CRADA) que prevê a transferência de recursos financeiros para o parque e o pagamento de *royalties* por qualquer produto comercializado que possuísse material desenvolvido a partir dos recursos genéticos de Yellowstone, a serem divididos entre a administração do parque e o NPS.

Além dos benefícios financeiros diretos, o acordo prevê a transferência de tecnologia e a capacitação dos funcionários do parque para a extração e manipulação do material genético.

Crescent Moon Ranch (USFS / USDA)

O caso da área *Crescent Moon Ranch*, no Arizona, é um exemplo de concessão total de serviços e do manejo da área protegida, adotado desde os anos 1990 pelo *U.S. Forest Service* em grande parte dos espaços sob sua gestão. Segundo o modelo, a empresa não oferece apenas algum tipo de serviço comercial, como na maioria das concessões ligadas ao NPS, mas também é responsável por toda a área. O sistema é chamado *whole-park private concession*. Em contrapartida, paga ao USDA uma taxa anual correspondente a 18% da arrecadação com ingressos. Essa foi a forma encontrada pela agência para evitar os problemas orçamentários que vinham prejudicando as atividades nos espaços sob sua gestão e ameaçando a capacidade de receber visitantes.

Em um estudo de caso de 2013, o desempenho do *Crescent Moon* foi comparado com o *Red Rock State Park*, um parque estadual vizinho com área, acesso, atrações e estrutura semelhante²⁹. A proximidade e semelhança entre os dois possibilita comparar o efeito da maior diferença entre ambos: o fato de que em um parque a gestão é feita pelo setor privado e, em outro, é feita pelo setor público. Nessas oportunidades raras, a ciência econômica aproxima-se, por exemplo, de uma ciência biológica em que o efeito de uma droga é avaliado por meio do acompanhamento de um grupo que toma o remédio e outro semelhante que ingere um placebo. As conclusões do estudo são emblemáticas.

A arrecadação anual do *Red Rock* é de US\$ 300 mil, valor muito inferior ao necessário para a manutenção de suas atividades. O *Crescent Moon*, por sua vez, arrecada montante suficiente para garantir que tenha operação sustentável e gera receita anual, ainda que módica, para a USFS.

Parte da diferença é explicada pela folha de pagamentos ser, na média, mais "inchada", porque é dimensionada para dar conta dos períodos de picos sazonais – o que a torna grande demais para uma parte relevante do ano, fora da estação de mais movimento. Os gestores do *Crescent Moon* usam contratações sazonais para atender os momentos de maior visitação, mantendo o corpo necessário para cuidar do parque

tendo em vista a demanda média.

Outra dificuldade que enrijece a gestão do *Red Rock* é a existência de “dinheiro carimbado”, que não pode ser usado de forma flexível, mesmo quando a finalidade para a qual a verba foi alocada pode ser resolvida com quantidade inferior de recursos. Desse modo, o parque tem frentes superavitárias e outras deficitárias. Mesmo que houvesse formas de transferir recursos, o incentivo de quem opera nas áreas superavitárias é para gastar a totalidade do orçamento a fim de não sofrer cortes em períodos futuros.

A atuação do setor privado no *Crescent Moon* trouxe flexibilidade na gestão da folha de pagamentos e no tratamento orçamentário de forma geral. Assim, os recursos são usados com eficiência, de acordo com as necessidades de curto e de médio prazo. Para não deixar dúvidas de que o resultado não sacrifica qualidade, a comparação entre os dois parques mostra que, além de haver maior demanda e sustentabilidade naquele gerido pelo setor privado, as tarifas de entrada e os preços para pernoite em camping são inferiores aos praticados no parque dirigido pelo setor público.

Essa experiência mostra de forma cabal aquilo que é sobejamente conhecido pelos brasileiros que acompanharam a revolução no setor de telecomunicações após a desestatização. A experiência americana mostra que a ineficiência relativa da gestão pública é algo independente do estado de desenvolvimento do país – que, como se sabe, está correlacionado com o grau de desenvolvimento institucional. Por isso, é importante que o governo procure manter sob o seu domínio as áreas em que, realmente, o sacrifício de eficiência seja compensado por objetivos maiores, como o de garantir equidade de tratamento e universalidade de cobertura e acesso. Este não é o caso das UC.

*Parque Estadual
Crescent Moon
Ranch, Arizona,
EUA*



Dan Costin | <https://www.flickr.com/photos/dcostin/>

2.2 Nova Zelândia

As concessões ao setor privado são utilizadas por diversos países para auxiliar no financiamento de áreas protegidas. Na Nova Zelândia, no entanto, estas concessões são parte fundamental da economia.

A beleza cênica dos ecossistemas neozelandeses é determinante para a indústria do turismo, que responde por cerca de 10% do PIB, direta e indiretamente. Para que se tenha uma base de comparação, no Brasil a atividade representa entre 3% e 4% do PIB nacional, segundo dados do IBGE³⁰. Nos EUA, o turismo equivale entre 4% e 5% do PIB norte-americano.

Para a Nova Zelândia, garantir serviços de qualidade e efetividade na conservação é questão prioritária.

2.2.1 Estrutura do sistema

A Nova Zelândia é um dos países com maior percentual de áreas protegidas: são 50 mil quilômetros quadrados, que correspondem a 25% da extensão nacional. A agência responsável pelas UC é o Department of Conservation (DOC).

Apesar da existência de um Ministério do Meio Ambiente (*Ministry for the Environment*), o DOC é independente e responsável pela gestão das áreas de conservação no país. Cabe ao ministério atribuições de natureza política, como a responsabilidade pela determinação de diretrizes ambientais e pela arbitragem de pressões internas e externas.

De forma geral, não há taxas de entrada nos parques. A cobrança ocorre pelo usufruto de atividades dentro deles, como pernoites, trilhas guiadas, entre outras. Assim, o regime de concessões comerciais é essencial para contribuir com a sustentabilidade financeira do DOC. Além disso, a diversificação das atividades de recreação ao ar livre é importante para criar massa crítica – e isso é apontado como um dos objetivos importantes do DOC.

As concessões são outorgadas a empresas distintas para operar as várias atividades oferecidas pelos parques. Os contratos são, na maioria dos casos, renovados a cada cinco anos e, dependendo do acordo, os pagamentos ao DOC são determinados como percentual da receita ou tarifas específicas por usuário.

O reporte de resultados em alto nível adotado na Nova Zelândia – país que tem o turismo e a conservação como prioridades – é baseado em pesquisas quantitativas. Uma das preocupações do DOC é aquilatar o impacto das atividades recreativas nos parques para a economia local. A pesquisa intitulada "*Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand's national parks*" foi conduzida com esse objetivo. Note-se que esse tipo de abordagem, que não é baseada em "percepções", não seria possível se as informações não estivessem disponíveis. O uso de métodos quantitativos de pesquisa torna o debate transparente e elucidativo, evitando a perda de energia típica em análises subjetivas.

Parque Nacional de Tongariro (TNP)

O TNP é o parque mais antigo da Nova Zelândia. É marcado pelas montanhas no centro, que, além de possuírem sítios sagrados do povo Maori, contêm vulcões ativos e inativos e pistas de esqui.

O parque possui 98 contratos de concessão, que vão desde lojas e restaurantes a serviços especializados de passeios guiados. As atividades concessionárias que mais se destacam, em termos de receita, são: caminhadas guiadas, transporte, acomodação e administração das pistas de esqui.

Apesar da importância do esqui como atrativo do parque, o Tongariro consegue manter um bom número de visitantes em todas as estações devido à existência de diversas trilhas. Em média, o parque recebe 1,5 milhão de visitantes por ano.

Segundo as estimativas do DOC, em 2002 as concessões movimentaram US\$ 24,6 milhões. Quando são aplicados os multiplicadores para inferir os efeitos indiretos para a região, estima-se que o turismo de concessões do TNP geraria movimentação anual de US\$ 35,4 milhões. Ou seja, cada dólar gerado com as atividades concedidas produz 43 centavos na região do entorno. Um cálculo semelhante mostra que, aproximadamente, cada três empregos gerados diretamente estão associados à geração de um emprego indireto na região.

Além da análise de multiplicadores, o DOC também fez uma pesquisa por amostra de visitantes. Entre os resultados encontrados, 20% dos usuários de algum tipo de acomodação no TNP (fornecida por uma concessionária) não teriam pernoitado na região se o serviço não estivesse disponível – e 61% dessas pessoas sequer teriam visitado o parque. Na média, a pesquisa mostra que, se o serviço de hospedagem não fosse ofertado pelo concessionário, o turista teria ficado 1,01 dia a menos no parque e 0,29 dia na região.

Parque Nacional de Tangariro, Ilha Norte, Nova Zelândia



comeonandorra | https://www.flickr.com/photos/davidr_

Parque Nacional de Abel-Tasman (ATNP)

Parque Nacional de Abel-Tasman, Ilha Sul, Nova Zelândia



Guillaume Capron | <https://www.flickr.com/photos/gcapron>

O ATNP, na região de Nelson, na Tasmânia, é o menor parque nacional da Nova Zelândia. Ainda assim, atrai muitos visitantes por ser o único em que a faixa costeira também é uma reserva.

De acordo com os cálculos do DOC, as diversas atividades de recreação no parque, concedidas de forma mais intensa a partir de 2002, aumentaram consideravelmente o número de visitantes e, conseqüentemente, a renda e os empregos gerados pelo turismo.

Em 2003, a indústria do turismo foi responsável pela geração de US\$ 255,7 milhões, o que corresponde a 7% do PIB da região, e empregou 12% da população local.

Os resultados indicam que, sem a recreação oferecida pelas concessões, como o aluguel de caiaques e *jet-skis*, passeios guiados de lancha e caiaque e trilhas com guias, haveria uma perda considerável de recursos, principalmente quando se leva em consideração o número de dias que o visitante fica na região.

O DOC constatou que a diversificação de práticas de entretenimento possibilitada pelas concessões contribuiu consideravelmente para a permanência do turista em um parque que, apesar de ser considerado um dos mais bonitos do país, possui área restrita.

Segundo pesquisa com visitantes, quem participa das atividades recreativas passa, em média, 2,4 dias a mais na região. Caso não estivessem disponíveis, os visitantes ficariam, aproximadamente, 0,8 dia a menos no parque e 1,6 dia a menos na região.

Esses números são bastante significativos para avaliar o efeito de investimento em recreação quando se considera que a duração média de uma visitação é de quatro noites.

2.3 Experiências internacionais: panorama geral

As experiências de Estados Unidos e Nova Zelândia mostram que há formas criativas de obter receitas para a conservação e desenvolvimento econômico, por exemplo, a partir do aproveitamento do potencial econômico das áreas protegidas. Esses não são, naturalmente, os únicos casos de sucesso e não se pode afirmar que todos os problemas foram resolvidos.

Os casos indicam que as áreas protegidas podem ser um destino do turismo de massa, e não apenas uma experiência para poucos (como é o caso em algumas UC do Brasil). Para suportar o grande número de turistas, os países contam com a participação do setor privado.

Na Nova Zelândia, o turismo sustentável tem participação relevante na economia nacional. Em economias mais complexas, como nos EUA e no Brasil, o turismo em parques é mais importante para estados e municípios.

De modo geral, as experiências analisadas sugerem um norte para balizar avanços em relação à situação existente no Brasil, caracterizada por desempenho sofrível amenizado por experiências pontuais que, apesar de louváveis, alteram pouco o cenário global.

3.

Impacto econômico das UC: potencial desperdiçado e visão futura

A preservação e a conservação ambiental³¹ são as motivações principais para o estabelecimento de uma UC, no entanto, há outros motivos importantes. As áreas protegidas possuem também propósitos econômicos e sociais. Não é por outra razão que diversas categorias de UC preveem a possibilidade de exploração econômica sustentável, sujeita a diretrizes e critérios determinados.

Entre os objetivos do SNUC, por exemplo, estão incluídos: “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais”; “valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica”; “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”.

Na grande maioria dos estudos e experiências internacionais, o turismo aparece como importante opção de aproveitamento indireto dos recursos de uma UC por ter potencial de conciliar conservação e uso sustentável da biodiversidade com a geração de alternativas econômicas para as populações locais, e de novas receitas para a manutenção das áreas. Isso, desde que estruturado de forma coerente e respeitando a capacidade de carga regional, definida pelo plano de manejo. O turismo sustentável e responsável cria incentivos à conservação por parte da população, uma vez que está intimamente ligado à conscientização ambiental, motivada a partir da visita. Ademais, os moradores do entorno das áreas beneficiadas tendem a ver de forma mais clara os benefícios econômicos advindos da qualidade ambiental.

Idealmente, a meta de quantificar o potencial econômico das UC no Brasil, em termos de turismo, deveria ser levada a cabo a partir de análise sistemática e abrangente de um banco de dados extenso, contendo informações básicas sobre, por exemplo, a infraestrutura dos parques, número de visitantes, de funcionários, atrações disponíveis etc.. Entretanto, a escassez crônica de informações – mesmo as mais elementares – exige que o vínculo entre investimentos em infraestrutura básica e dinamização do turismo seja encontrado de forma indireta.

A falta de dados faz com que as opiniões sobre o potencial turístico e a importância relativa dos impedimentos existentes ao maior desenvolvimento das UC sejam formadas a partir da generalização de estudos de casos e, em algumas circunstâncias, de impressões pessoais.

Uma das razões pelas quais é preciso ter cautela ao generalizar o aprendizado

de casos específicos é que os parques objetos de estudos são aqueles que justamente destoam da média – por exemplo, são locais onde o turismo se desenvolveu de forma desordenada para explorar uma vocação evidente da região.

Uma questão relevante, não coberta pelos estudos de casos, é a quantificação do potencial econômico de áreas cuja força do turismo é menos evidente, e que não se desenvolve sem investimentos prévios. Se for verdade que as UC brasileiras possuem potencial turístico relevante, pode-se afirmar ele encontra-se em áreas dessa categoria: regiões interessantes que ainda não receberam investimentos mínimos.

O texto a seguir apresenta o resultado de um exercício para determinar o potencial turístico que está sendo renunciado pela baixa prioridade dada ao tema – que se reflete na escassez de recursos financeiros, humanos e gerenciais. Trata-se de uma tentativa pioneira de quantificar, a partir das informações disponíveis, o poder econômico agregado advindo do uso público com foco em turismo.

O objetivo principal é responder a uma pergunta específica, partindo-se do banco de dados agregado a informações das cerca de 1.800 UC brasileiras: qual a receita potencial (direta e indireta) que pode ser esperada do aproveitamento turístico dentro de Unidades de Conservação que permitem uso público, em cenários alternativos de investimentos com o intuito de atração de visitantes?

Dois cenários são considerados: (i) um aderente à realidade do Brasil, em que as UC com menor grau de implantação se espelhariam em práticas adotadas nas unidades com maior grau de implantação³²; e (ii) outro em que o País se aproximasse da fronteira de possibilidades observada em nações desenvolvidas. Em resumo, o primeiro cenário refere-se ao aproveitamento das possibilidades atualmente existentes, e o segundo cenário considera a expansão dessas possibilidades tendo em vista a experiência internacional.

É válido lembrar que os resultados dos exercícios devem ser interpretados com uma dose saudável de cautela e de ceticismo. Devido à escassez de dados, é necessário que adotemos premissas restritivas para chegarmos às respostas. O significado das premissas deve ser bem compreendido e validado para que o resultado final seja aceito. E, mesmo admitindo a validade, devemos tratar os números finais como ordens de grandeza ao invés de estimativas pontuais³³.

Essa ressalva não significa que uma abordagem quantitativa não possa ou não deva ser aplicada. É preciso maximizar o uso das informações disponíveis para que se tenha um panorama geral sobre o potencial econômico das UC – ou um esboço de panorama. Não se pode esquecer que, em sua maioria, as generalizações e recomendações têm sido feitas a partir de experiências particulares – inferências também sujeitas a erros. Além disso, o uso de uma metodologia que explicita as premissas direciona o debate à avaliação das mesmas, evitando-se a dispersão de energia característica de debates baseados em troca de impressões.

O ideal na situação presente é usar a totalidade de dados conhecidos, complementando e validando o aprendizado com *insights* obtidos a partir de estudos de casos particulares e impressões de cunho qualitativo. Em um segundo momento, é possível que se invista na obtenção de novas informações para obter mais segurança em relação às premissas e também para discriminar possibilidades alternativas consistentes com os dados disponíveis. A seguir, damos o primeiro passo nesse caminho, buscando extrair aprendizado das escassas informações que se têm sobre o assunto.

3.1 Cenário aderente à realidade brasileira atual: exploração sustentável em UC

*Parque Nacional
dos Lençóis
Maranhenses,
Maranhão, Brasil*

Fazer turismo significa conhecer a diversidade dos atributos naturais do nosso planeta. É por isso que diversas pessoas estão dispostas a correr riscos em lugares inóspitos e perigosos, como o deserto da Etiópia, para ver formações e paisagens diferentes. Áreas protegidas significam, em tese, que a beleza natural tende a ser mais conservada e essa possibilidade é um atrativo.

A ideia de promover o turismo como uma possível fonte de recursos para as áreas protegidas também faz sentido porque, se feita de forma planejada e controlada, tem impacto ambiental relativamente baixo quando comparado a outras atividades. É, portanto, capaz de afetar positiva e substancialmente as economias do entorno, sem comprometer a essência das áreas com proteção³⁴.

Diversos estudos citam o elevado efeito multiplicador dos gastos com turismo. Por exemplo, os custos de hospedagem (impacto direto) geram a necessidade de serviços complementares, como alimentação e transporte (impactos indiretos). Conforme exposição anterior, esses resultados chegam a crescer em 40% no caso de alguns parques da Nova Zelândia. Para regiões afastadas, a renda de um turismo estruturado pode significar a linha divisória que separa as populações da pobreza.

Para responder à questão dos impactos socioeconômicos da exploração do turismo nas Unidades de Conservação, a primeira etapa é encontrar a associação existente entre a atividade e a presença de UC na região. Não há, porém, estatísticas suficientes sobre a visitação em UC no Brasil que permitam, por exemplo, o uso de uma metodologia simples e direta – obtenção da receita total a partir do número de visitantes e de um valor para o gasto médio dos turistas, seguida da estimação dos efeitos indiretos pela aplicação de multiplicadores de gasto e de geração de empregos (como no estudo neozelandês apresentado anteriormente).

É possível, no entanto, atacar a questão de forma indireta. O Censo Demográfico de 2010 contém informações sobre o número de pessoas trabalhando em atividades ligadas ao turismo. O indicador pode ser usado para comparar o dinamismo do turismo entre os diversos municípios e, em particular, se há diferença significativa entre aqueles próximos de UC e os demais. Como o “PIB do turismo” é difícil de ser diretamente medido, é comum que se utilize a movimentação de atividades correlatas.



Idobi | http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Len%C3%A7%C3%B3is_Maranhenses_928a.jpg?uselang=pt-br

Detalhando, foi possível computar a parcela da população por município alocada em atividades relacionadas ao turismo (alojamento, alimentação, recreação e lazer). Esse indicador indireto de atividade turística foi, então, relacionado, por meio de um exercício simples de regressão linear, com variáveis que poderiam potencialmente explicar as diferenças entre os municípios.

Cenário aderente à realidade brasileira atual - Variáveis consideradas

1. A presença de uma UC na área, buscando captar o efeito dinamizador do turismo pela existência de área protegida.
2. A categoria da UC, especificamente no caso de poder ou não ser enquadrada no grupo de Parques, Florestas, APA ou Monumentos Naturais. São categorias que, de acordo com seus propósitos, as tornam áreas com maior vocação para o uso público.
3. Se o município faz parte de uma região metropolitana, para se levar em conta a possibilidade de distorção do indicador indireto de turismo. Em centros urbanos, por exemplo, o setor de serviços pode atender o turismo de negócios, não relacionado à presença de uma UC.
4. Variáveis para capturar eventuais diferenças de preferências, desenvolvimento institucional, renda e outros efeitos³⁵.
5. A existência ou não do plano de manejo da UC das categorias relacionadas no item 2 (de acordo com as informações do banco de dados do CNUC consultadas à época deste estudo). O significado dessa variável será discutido adiante, pois dá margem a mais de uma interpretação.

Todas as variáveis mostraram relevância estatística para explicar a variação do indicador de turismo entre as regiões. Além disso, como a amostra de observações é grande e variada, os efeitos marginais de cada uma das variáveis é estimado com bastante precisão.

Cenário aderente à realidade brasileira atual - Dois resultados podem ser destacados

1

Municípios com Unidade de Conservação tendem a ter mais turismo do que aqueles sem, tudo mais constante. Em particular, a existência de uma UC dentro do grupo de interesse (Parques, Florestas, APA ou Monumentos Naturais) implica que a participação da ocupação no turismo é 0,73% maior do que a observada em municípios sem UC enquadrada no grupo de interesse. O número não é irrelevante: dado que o turismo absorve em média 3,9% da população que trabalha no Brasil, um ganho de 0,73% significaria uma alavancagem de praticamente 20% na atividade turística – apenas pela existência de um Parque, Floresta, APA ou Monumento Natural.

2

Se a Unidade tiver plano de manejo, o efeito marginal é aumentado em 0,64%. Ou seja, um município com uma UC com plano de manejo dentro de uma das quatro categorias relevantes apresenta atividade turística 1,37% (0,73% + 0,64%) maior que os demais municípios.

Cenário aderente à realidade brasileira atual – Como interpretar esses resultados

1

O primeiro resultado pode ser lido de forma intuitiva: os turistas se sentem atraídos pela beleza cênica e diversidade associadas às áreas protegidas, em linha com o que se observa no mundo. Isso explica o fato de o turismo ser relativamente maior nesses municípios. Mais especificamente, estas áreas tendem a ter potencial turístico – podendo ser mais ou menos utilizado – que desperta a vocação de uma dada região. Em poucas palavras: a natureza é bela no Brasil e municípios com áreas protegidas usam a vantagem comparativa para alavancar o turismo³⁶.

2

O segundo resultado sugere que alguns municípios exploram o potencial turístico de forma mais adequada que outros. Como aqueles próximos a UC tendem a ter potencial superior à média (primeira evidência), a segunda revela que algo associado à existência de planos de manejo também está ligado à presença de mais turismo.

Há duas interpretações possíveis para o resultado 2

A

A elaboração do plano de manejo associa-se à realização de outros investimentos que catapultam o turismo – no jargão econométrico, uma proxy para investimentos; ou

B

O potencial turístico é maior em determinadas UC consideradas privilegiadas por sua localização ou atributos específicos e que, por isso, recebem mais recursos – utilizados, por exemplo, na elaboração do plano de manejo.

Para que a segunda interpretação elimine a primeira, é preciso admitir também uma das duas premissas auxiliares: (B-a) que o efeito dos “outros investimentos”, que muitas vezes são feitos junto ao plano de manejo ou baseados nele, tenham impacto nulo sobre o turismo – caso contrário, há sobreposição com a primeira tese; ou (B-b) que os recursos e esforços sejam usados apenas para fazer o plano de manejo e nada mais.

Deve haver um pouco de verdade nas duas análises. A experiência de outros países mostra que a realização de investimentos avança o turismo em regiões protegidas. O retorno dos investimentos seria nulo se este não fosse o caso (se o turismo não fosse avançado). Mas não parece razoável supor que apenas a parcela de municípios cujas UC têm plano de manejo tenha vocação para o turismo. É mais provável que a maioria tenha vocação, mas algumas a explorem melhor do que outras.

Adotando essa suposição, ou seja, a premissa de que a mesma motivação que faz um gestor elaborar o plano de manejo faz com que ele adote práticas e investimentos que avançam o turismo, é possível utilizar os parâmetros estimados para chegar a uma ordem de grandeza para o potencial da exploração do turismo em UC.

A hipótese é a de que os parâmetros servem para medir o efeito sobre o turismo no caso de as UC que não adotam as “melhores práticas” passarem a fazê-lo³⁷.

Admitindo que todas as UC do País dentro do grupo de Parques, Monumento Natural, Floresta Nacional ou APA passassem a apresentar uma estrutura semelhante à atual das UC mais organizadas (efeito capturado aqui pela presença do plano de manejo), os parâmetros do modelo permitem calcular o impacto sobre a fatia do emprego em atividades associadas ao turismo.

Em um cenário conservador, foram considerados apenas os municípios que não se encontram em regiões metropolitanas, em que o impacto das UC sobre o turismo total é direto (por conta da escala reduzida das economias locais).

Pico das Agulhas Negras, Serra da Mantiqueira, Rio de Janeiro e Minas Gerais, Brasil



HENRIQUE BONEY | http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Homem_observa_o_Pico_das_Agulhas_Negras_01.JPG?uselang=pt-br

No grupo de 634 municípios que possuem UC sem plano de manejo, a população trabalhadora é de 8,6 milhões de habitantes. Utilizando os parâmetros estimados, obtém-se que a adoção das “melhores práticas” iria gerar potencialmente um aumento de 0,64% de emprego para essas pessoas – ou um total de 55.800 vagas.

O passo seguinte foi tentar traduzir os impactos do aumento de empregos sobre a economia. Na maioria dos estudos, a estimativa do efeito econômico do turismo em Unidades de Conservação é apresentada como receita adicional gerada – e desse valor deriva-se o número de empregos potencialmente criados.

Em função da limitação de dados, adotou-se o caminho inverso: estimar as vagas de trabalho que seriam criados e, a partir do resultado, obter os impactos totais sobre a economia. Para isso, é necessário encontrar parâmetros entre emprego e geração de renda.

A tabela 3 mostra os parâmetros observados em estudos de casos para viabilidade do turismo em parques estaduais realizados para o Semeia, em que foi possível estimar a relação entre o crescimento dos empregos e a geração correspondente de receita³⁸. Em média, observa-se que na exploração comercial de uma UC, cada emprego criado está associado à receita anual de R\$ 95,8 mil³⁹ – os salários representam aproximadamente 17% da receita. Conclui-se que um aumento de 55.800 empregos seria equivalente à geração de receita adicional de R\$ 5,3 bilhões por ano – ou R\$ 53 bilhões em uma década.

Tabela 3
Relação entre empregos e receitas: estudos selecionados

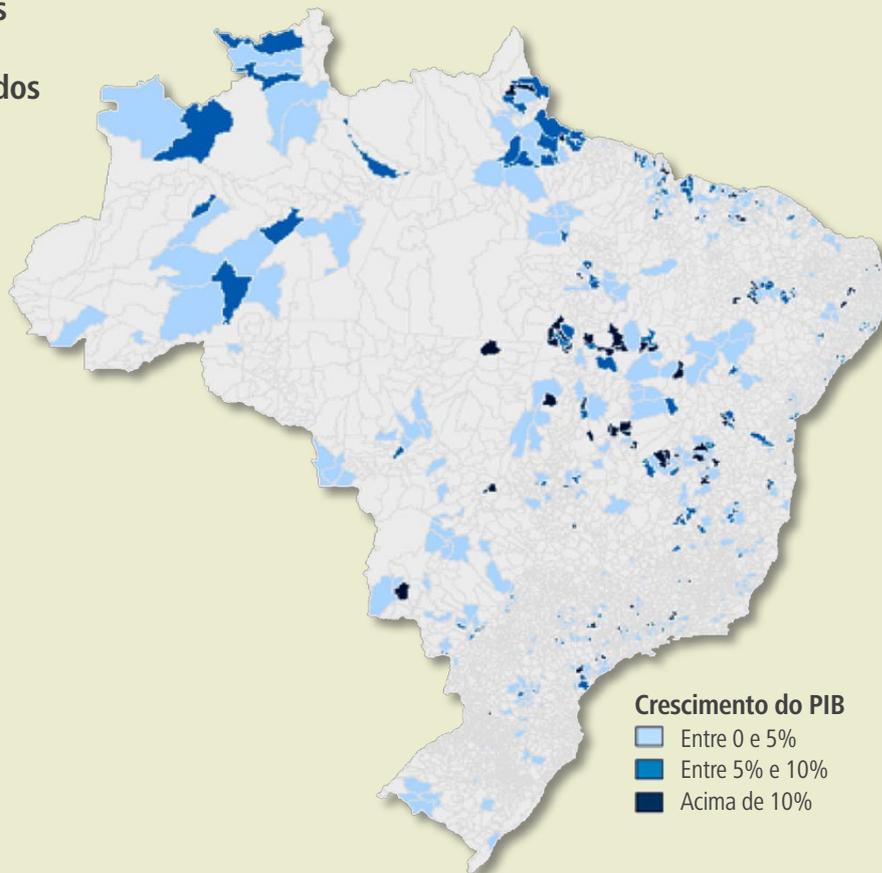
Projeto	Empregos	Salários (R\$ / ano)	Receitas (R\$/ano)	Número de visitantes	Receita/ Emprego
Rota Lund	256	3.956.451	20.110.863	210.000	78.558
SP intervalas	51	845.749	5.176.200	33.000	101.494
SP Petar	87	1.320.982	6.784.789	70.000	77.986
SP Carlos Botelho	53	831.703	5.285.822	70.000	99.732
Parna Bocaina	253	3.917.342	29.490.930	651.000	116.565
Três Picos / Serra da Tiririca	94	1.461.174	9.227.093	220.000	98.161
Total	794	12.333.401	76.075.697	1.254.000	95.813

Vale notar ainda que a estimativa corresponde apenas aos empregos relacionados ao turismo. Provavelmente, haveria ganhos maiores quando os impactos induzidos em outros setores da economia fossem contabilizados. Ou seja, admitindo que todas as Unidades de Conservação do grupo que comporta exploração para uso público indireto passassem a fazer o que algumas já fazem, uma estimativa conservadora de retorno (medido como receita total gerada na economia) é de R\$ 5,3 bilhões por ano.

Utilizando parâmetros da economia norte-americana para a relação entre receita e valor adicionado, infere-se que os R\$ 5,3 bilhões deveriam equivaler a um acréscimo de R\$ 3,2 bilhões ao PIB⁴⁰. O número é pequeno quando comparado ao PIB nacional de R\$ 5,2 trilhões. Sob o prisma regional, no entanto, o impacto é relevante. Não é possível saber de antemão quais municípios seriam mais beneficiados, mas certamente algumas regiões com maior vocação terão desempenho melhor.

Mesmo supondo distribuição homogênea entre os 634 municípios que abrigam as áreas de interesse, uma geração de receita de R\$ 5,3 bilhões corresponderia a um acréscimo não desprezível de cerca de 1% no PIB agregado – e em mais de 300 municípios, seria de mais de 5% do PIB. O mapa permite visualizar geograficamente as regiões melhores beneficiadas sob a hipótese simplificadora de que os R\$ 5,3 bilhões pudessem ser distribuídos igualmente entre os 634 municípios – os impactos são relevantes nas regiões centro-oeste, nordeste e norte.

Figura 1
Efeito estimado das melhores práticas sobre o PIB dos municípios afetados



3.2 Cenário inspirado em experiências internacionais: potencial

O exercício estatístico conduzido na seção anterior encontrou o impacto potencial de investimentos mínimos para melhorar as condições da visitação de Unidades de Conservação. Não há dados para saber o que seriam esses investimentos mínimos – o efeito foi encontrado indiretamente pela observação de que o turismo parece ser significativamente maior em aproximadamente um terço dos municípios no entorno de parques, sem que seja óbvio admitir que o potencial turístico nesses parques seja maior do que nos demais.

Seria o equivalente a supor que o poder público já realiza esforços para dinamizar o turismo em todas as regiões propícias – constatação que contraria a evidência geral de descaso em relação ao turismo no Brasil. Não há investimentos básicos em UC de locais de potencial incontestável como Ilha Bela (SP) e Campos de Jordão (SP), que se encontram próximos a grandes centros urbanos e de população com elevada renda – infere-se daí a situação precária que deve prevalecer em Unidades de Conservação em regiões menos privilegiadas.

O cenário obtido anteriormente é conservador no sentido de não pressupor mudança de prioridades em relação à situação atual. A hipótese é a de que um conjunto maior de parques faria o mínimo do que se faz hoje nos cerca de 300 – investimentos simples, como a construção de uma portaria e um centro de visitação.

O potencial efetivo é encontrado quando se supõe que o Brasil passará a tratar do tema com a seriedade observada nas nações de referência. Mesmo nas Unidades de Conservação brasileiras em que há qualidade de gestão acima da média, os indicadores de visitação ainda são muito inferiores aos observados em outros países.

Para estimar o potencial brasileiro do turismo nas UC, de forma ideal, seria necessário analisar cada parque, focando sua capacidade de visitação, qualidade de acesso, renda da população e preferências locais, entre outras variáveis. Conforme o exposto, no entanto, não há dados para fazer esse exercício. Uma forma rudimentar, mas que tende a proporcionar uma ordem de grandeza, seria supor que o Brasil poderia registrar desempenho próximo aos dos países de referência se adotasse políticas consistentes de valorização e de promoção do turismo nos parques.

Os benchmarks escolhidos para as comparações foram os Estados Unidos e a Austrália. Esses países apresentam dimensões semelhantes às do Brasil, extensa rede de áreas protegidas e uma grande tradição de turismo nesses locais.

A tabela 4 mostra o comparativo das estatísticas de visitação. Mesmo uma leitura preliminar da tabela mostra a existência de enorme defasagem de visitação no Brasil em relação às observadas nos EUA e na Austrália. Esses países registram números anuais de visitantes por hectare superiores ao observado no Brasil (respectivamente, 218% e 318%).

Uma análise aprofundada desses números mostra que a diferença é ainda maior.

Cumprido destacar que os dados de visitação no Brasil abrangem apenas 31 parques nacionais, que provavelmente recebem um maior número de visitantes. De fato, 75% da visitação reportada está concentrada nos parques de Foz do Iguaçu e da Tijuca. Excluindo esses parques mais populares das estatísticas, a visitação cai para 0,3 visitantes ao ano por hectare, número 15 vezes menor do que o registrado na Austrália.

Tabela 4
Visitação de áreas protegidas nos EUA, Austrália e Brasil

País	Categoria	Área (milhões de ha)	Visitação anual (milhões)	Visitantes/ano/ha
Estados Unidos	Parques nacionais ¹	32	112	3,5
	Parques nacionais (exceto Alasca)	10,2	110	10,8
	Florestas nacionais	76	161	2,1
Austrália	Parques nacionais	28	128	4,6
Brasil	Parques nacionais ²	5,2	5,6	1,1
	Parques nacionais ³	5,0	1,4	0,3
	Parques nacionais ⁴	1,7	1,4	0,8
	Florestas nacionais	18,5	0,2	0,0

1 Referentes à soma dos valores das categorias *National Parks*, *National Recreation Areas* e *National Preserve*.

2 Valores referentes aos 31 parques nacionais em que há estatísticas de visitação.

3 Valores com exclusão dos parques de Foz do Iguaçu e da Tijuca.

4 Valores com exclusão dos parques de Foz do Iguaçu, da Tijuca, da Amazônia e de Jaú.

Fontes: *National Park Service* (EUA), *U.S. Forest Service* (EUA), ICMBio e departamentos regionais de conservação da Austrália.

Outro ajuste pertinente nos dados relacionados aos parques nacionais brasileiros é excluir, além de Foz do Iguaçu e Tijuca⁴¹, os dois parques do bioma Amazônia – bastante extensos e com o turismo pouco desenvolvido. Feita a adequação, obtém-se visitação de 0,8 pessoas ao ano por hectare nos 27 parques restantes.

É importante também considerar que as estatísticas dos EUA e da Austrália incluem áreas extensas, com baixa visitação por hectare, como o do Alasca (que representam 32% da área dos parques americanos), e diversos parques no deserto australiano. Excluindo, por exemplo, o Alasca da conta, a visitação a parques nacionais dos EUA sobe para 10,8 visitantes ao ano por hectare.

Quais os motivos por trás da inferioridade bastante expressiva dos indicadores brasileiros?

Uma primeira razão é a diferença de renda: em países mais ricos, uma parcela maior da verba nacional pode ser destinada ao turismo. A segunda razão relevante é a deficiência de infraestrutura no Brasil, que atinge desde o acesso aos parques até a falta de opções de estadia. Por fim, a falta de investimento nos parques diminui sua atratividade. Para se desenhar um cenário de aproveitamento máximo do potencial do turismo nas Unidades de Conservação, é necessário, portanto, tratar os três pontos.

A relação entre gastos com turismo e renda é clara, e pode ser observada dentro do próprio País. Abaixo, apresentamos os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008/2009 referentes à média de desembolso domiciliar por faixa de renda com turismo. De acordo com a pesquisa do IBGE, as famílias gastaram cerca de R\$ 34 bilhões com a atividade, em 2008 (equivalente a R\$ 45 bilhões em valores atualizados).

Tabela 5
Gastos com turismo por domicílio no Brasil por faixa de renda (2008)

	Até R\$ 910	De R\$ 910 a R\$ 1.581	De R\$ 1.581 a R\$ 3.015	Mais de R\$ 3.015
Despesa anual domiciliar	R\$ 102	R\$ 183	R\$ 351	R\$ 1,772
Número de famílias (milhões)	14,5	14,4	14,5	14,5
Despesas totais com turismo (milhões)	R\$ 1.469	R\$ 2.638	R\$ 5.071	R\$ 25.621

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/2009 - IBGE

A demanda por turismo se concentra fortemente em classes mais altas: 73% dos gastos foram provenientes das famílias que estavam entre as 25% mais ricas do País. O gasto médio com turismo das mais abastadas foi 17 vezes maior que o das famílias que estavam entre as 25% mais pobres.

O crescimento da renda e a melhoria em sua distribuição, que vem ocorrendo no País nos últimos anos, são fatores que devem, portanto, levar a um cenário distinto do observado em 2008. A LCA/E2 projeta que o rendimento real das famílias, que cresceu 5,5% ao ano entre 2008 e 2013, deverá aumentar, em média, 3,2% entre 2014 e 2030.

Se a previsão estiver correta, há espaço para um aumento expressivo de gastos com o turismo no País. Observa-se na tabela que a elasticidade do turismo é maior que 1 (ou seja, um aumento de 1% na renda leva a um aumento de mais de 1% nos gastos com a atividade). Com a renda média aumentando e, mais importante, com uma grande quantidade de famílias migrando para faixas de renda maior, os gastos com o turismo devem apresentar forte crescimento.

O segundo ponto é mais complexo e depende dos rumos da política de desenvolvimento nacional. A infraestrutura deficiente prejudica praticamente todos os setores da economia, e o turismo não é exceção. Como já mencionado, de acordo com o último relatório de competitividade do turismo divulgado pelo Fórum Econômico Mundial⁴², o Brasil figura como o primeiro colocado no quesito “recursos naturais”, num total de 140 países. No entanto, fica apenas na 51ª colocação geral, por conta de avaliações negativas em itens como “Ambiente de negócios e infraestrutura” (76º), “Priorização de viagem e turismo” (102º), “Competitividade de preços” (126º) e “Infraestrutura terrestre” (126º).

A má qualidade de aeroportos e, principalmente, estradas, dificulta o acesso ao interior do País, prejudicando diretamente o turismo em boa parte das Unidades de Conservação. Isso somado aos custos tributários e trabalhistas elevados (que

afetam praticamente todos os negócios do Brasil), não proporciona os incentivos necessários para investimentos privados em hotéis e atividades de lazer. Ademais, as políticas do governo de incentivo ao turismo, incluindo a atividade em parques, são pouco efetivas, e não conseguem criar uma diretriz eficaz para o setor.

O terceiro ponto se refere à infraestrutura dentro das próprias Unidades. A fim de atrair um número grande de turistas, é necessário não apenas que o acesso ao local seja fácil e que haja acomodações adequadas nas proximidades, mas também que se desenvolvam estratégias de marketing, que se ofereça acesso às atrações naturais dentro do local e se mantenha a qualidade das áreas para o futuro⁴³. No entanto, conforme análise anterior, há deficiências tanto de recursos quanto de organização que impedem a efetivação do potencial no Brasil.

Em um cenário de contornos otimistas para o turismo, pode-se considerar que, juntamente com a evolução projetada para a renda, grande parte dos problemas de infraestrutura e de gestão dos parques será corrigida, eliminando-se os principais gargalos que hoje existem no setor. Mesmo considerando que a renda não alcance os padrões atuais de EUA e Austrália nos próximos 25 anos, é razoável supor a possibilidade de atingirmos ao menos um terço do padrão atual de visitação dos EUA⁴⁴.

A Tabela 6 apresenta, então, três parâmetros de visitação neste cenário potencial. Para os Parques, APAs e Monumentos Naturais fora do bioma amazônico, assume-se uma visitação por hectare igual a um terço do que é observado hoje nos parques federais dos EUA (excluindo-se o Alasca); para as florestas nesses biomas, a mesma regra vale em relação às florestas nos EUA. Por fim, para as UC na Amazônia (independente de sua categoria), o critério aplicado é de um terço do valor de visitação observado no Alasca (a comparação entre as duas áreas é feita, pois, apesar de suas diferenças óbvias, elas têm em comum a grande extensão, o fato de serem inóspitas para um grande público e os atrativos naturais únicos).

Utilizando os parâmetros de receitas por visitante observados em estudos de casos de viabilidade econômica de parques estaduais realizados pelo Semeia e adotando um multiplicador de 1,4 para contabilizar as receitas indiretas⁴⁵, é possível estimar que o impacto potencial anual da exploração das Unidades de Conservação seria da ordem de R\$ 16,8 bilhões (equivalente ao PIB do estado de Tocantins em 2010), ou R\$ 168 bilhões em 10 anos.

Tabela 6
Cenário potencial
do turismo nas UC
brasileiras

	Área (milhões de ha)	Visitantes/ha	Visitantes (milhões)	Impacto direto (R\$ milhões)	Impacto direto + indireto (R\$ milhões)
Parques, APAs e MNs (exceto Amazônia)	38,6	3,60	139,0	11.811	16.536
Parques, APAs e MNs (Amazônia)	41,9	0,03	1,4	119	166
Florestas (exceto Amazônia)	0,1	0,70	0,1	8	11
Florestas (Amazônia)	31,6	0,03	1,1	90	125
Total	112,2	1,26	141,5	12.027	16.838

Fonte: Premissas e projeções LCA Consultores

Conforme análise da seção anterior, uma receita adicional de R\$ 168 bilhões em dez anos faz pouca diferença em um PIB de R\$ 5,2 trilhões, mas pode representar impacto relevante quando se leva em conta que ele ocorrerá de forma concentrada em regiões menos desenvolvidas, onde as UC estão localizadas.

Mesmo quando se considera o universo das áreas que provavelmente têm potencial, é adequado esperar que algumas tenham potencial maior. Diferenças entre as UC – por características naturais ou por proximidade a centros urbanos, por exemplo – farão com que o turismo se desenvolva de forma distinta dentro do sistema.

Essa é uma característica observada nos EUA, onde 20% dos parques recebem 70% da visitação. Admitindo-se que o padrão se repita no Brasil, trata-se de incremento de receita da ordem de R\$ 11 bilhões por ano concentrados em 200 municípios relativamente pouco desenvolvidos. Para ilustrar, supondo que a receita seja distribuída de forma homogênea entre os 200 municípios que atualmente parecem ter mais vocação turística, o ganho médio no PIB seria bastante significativo, de 3,5% – como na seção anterior, supomos que 60% da receita equivale a valor adicionado.

Conclusão

O Brasil é um dos grandes campeões em delimitação de áreas com a finalidade de proteção. Por intermédio das chamadas Unidades de Conservação, os brasileiros teoricamente preservam um espaço equivalente ao território de três França. A situação das UC, no entanto, não é boa, basicamente porque faltam recursos para manutenção e investimentos.

Atualizando os dados de 2008 disponíveis, estima-se de forma conservadora a existência de um déficit orçamentário de 20% em relação ao que, supostamente, seria o montante mínimo necessário para manter o conjunto de UC. A falta de recursos é tão restritiva que, muitas vezes, a Unidade de Conservação não recebe investimentos mínimos para ser implantada.

Diversos países incentivam atividades econômicas ambientalmente sustentáveis em áreas protegidas para geração de receitas que, em parte, são revertidas para a conservação e para as comunidades. Os estudos de casos cobertos pela literatura sugerem que as atividades econômicas são capazes de gerar benefícios socioeconômicos expressivos advindos da dinamização de economias mais afastadas dos grandes centros – característica típica das áreas protegidas. Em muitos casos, a renda gerada pelas atividades é suficiente para afastar da pobreza as populações envolvidas.

Este trabalho avaliou de forma objetiva o potencial econômico que o Brasil renuncia por não explorar com eficiência um campo que abrange mais de 1.800 UC – ainda que nem todas sejam aptas a abrigar atividades econômicas. O desafio foi grande porque há restrições severas em termos de disponibilidade e qualidade de dados. Não é possível, por exemplo, fazer com os dados disponíveis no País experimentos controlados como os realizados em países de referência.

O foco principal do trabalho foi o turismo – trata-se de uma das opções mais relevantes para a exploração indireta dos recursos de uma UC. De fato, a atividade bem operada tem o potencial de conciliar conservação e uso sustentável da biodiversidade com geração de alternativas econômicas para as populações locais. Além disso, é um instrumento poderoso de alinhamento de incentivos: as populações que habitam a região de parques tornam-se beneficiadas economicamente pela qualidade ambiental da área e, portanto, defensores autônomos da conservação.

Dois cenários foram considerados. Um aderente à realidade existente no Brasil, em que as UC menos eficazes se espelhariam em práticas adotadas atualmente nas mais eficazes. Paralelamente, o estudo também contemplou um cenário potencial, derivado da premissa de que o País faria as ações necessárias para se aproximar da fronteira de possibilidades observada em nações desenvolvidas.

Para desenhar o cenário base, utilizaram-se dados disponíveis para verificar a parcela da variância do dinamismo do turismo entre os municípios que pode ser atribuída: (i) à presença de uma UC na área; (ii) se a UC permite ou não uso público; (iii) se o município faz ou não parte de uma região metropolitana; (iv) variáveis para capturar diferenças de preferências, desenvolvimento institucional, renda e demais “efeitos fixos”; (v) existência de boas práticas ligadas à gestão da UC.

As variáveis mostraram relevância estatística para explicar a diferença do turismo entre as regiões e, dada a amostra dilatada de observações, os efeitos marginais foram captados com bastante precisão. Dois resultados do exercício chamaram atenção.

Primeiro, os municípios que possuem uma UC tendem a ter mais turismo do que os municípios que não possuem uma, tudo mais constante. Segundo, uma UC que elaborou o plano de manejo (nosso indicador de “boas práticas”) potencializa o turismo regional. O primeiro resultado é um indicador do potencial turístico dos parques naturais. O segundo é consistente com a tese de que alguns municípios exploram o potencial turístico de forma mais adequada que outros, e com isso obtêm melhores resultados.

Aceita a premissa de que a elaboração do plano de manejo pode ser considerada um indicador de outros investimentos, os parâmetros estimados permitiram inferir que, se todas as UC do País, dentro do grupo de Parques, Monumento Natural, Floresta Nacional ou APA, passassem a apresentar uma estrutura semelhante à estrutura atual das UC mais organizadas, o potencial de geração de renda ligada ao turismo (direta e indireta) seria de R\$ 53 bilhões em dez anos (equivalente ao PIB atual do estado do Mato Grosso do Sul). Provavelmente, haveria benefícios maiores quando os impactos induzidos em outros setores da economia fossem contabilizados.

O cenário alternativo partiu do pressuposto de que o Brasil adotaria medidas para ampliar a fronteira de possibilidades do turismo em parques. Adotou-se uma metodologia baseada na comparação de parâmetros brasileiros com aqueles observados em países de referência – e hipóteses razoáveis de convergência, supondo que a economia brasileira evoluiria de acordo com o potencial de longo prazo consistente com a adoção de políticas pró-mercado e destravamento da agenda de infraestrutura.

A dinamização do turismo em parques é capaz de gerar uma receita de R\$ 168 bilhões em 10 anos (semelhante ao PIB atual de Santa Catarina). Comparado ao PIB nacional – de R\$ 5,2 trilhões – o potencial parece pequeno. Trata-se, contudo, de conclusão equivocada. É natural que a contribuição de turismo em parques seja relativamente pequena em uma economia industrial complexa. Nos EUA, a atividade contribui com apenas 0,1% do PIB no país, mas em algumas regiões o impacto é fundamental.

Os parques estão situados em regiões afastadas e menos desenvolvidas, onde o impacto do turismo tende a ser relevante. Além disso, a distribuição das receitas não é “diluída”. Nos EUA, por exemplo, 70% da visitação está concentrada em 20% dos parques preferidos pelo público. Supondo que no caso brasileiro 70% da receita adicional potencial de R\$ 168 bilhões também ficasse concentrada no primeiro quintil das regiões ordenadas pelo turismo, o impacto médio sobre o PIB dessas regiões seria bastante expressivo, na ordem de 3,5%.

Lista de abreviaturas

APA	Área de Proteção Ambiental
ATNP	<i>Abel Tasman National Park</i>
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
DOC	<i>Department of Conservation</i>
EPA	<i>United States Environmental Protection Agency</i>
FWS	<i>United States Fish and Wildlife Service</i>
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEF	Instituto Estadual Florestal de Florestas
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NLCS	<i>National Landscape Conservation System</i>
NPS	<i>United States National Park Service</i>
PEib	Parque Estadual do Ibitipoca
PPP	Parceria Público-Privada
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TNP	<i>Tongariro National Park</i>
UC	Unidades de Conservação
USFS	<i>United States Forest Service</i>
USDI	<i>United States Department of the Interior</i>
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i>
WDPA	<i>World Database on Protected Areas</i>
WFED	<i>World Foundation for Environment and Development</i>

Referências

- 1 Quando o governo americano fechou os Parques Nacionais em função do “sequestro de gastos” de 2013, alguns estados, como o de Utah, decidiram financiar a abertura de seus parques com receitas próprias. Apesar de pouco relevante do ponto de vista nacional, a atividade em parques é essencial para algumas localidades.
- 2 Segundo Dudley (2008), “área protegida é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, através de meios legais ou outros equivalentes, com o fim de obter a conservação da natureza no longo prazo associada aos serviços relacionados ao ecossistema e aos valores culturais”, tradução do autor.
- 3 Mora & Sale (2011) discutem diversos fatores que podem diminuir a efetividade da conservação em áreas de proteção, como (i) tamanho insuficiente e isolamento – que limitam a capacidade de abrigar de maneira equilibrada populações de várias espécies, (ii) pouca efetividade na questão da mudança climática, (iii) conflito com populações humanas vizinhas – que buscam nas áreas uma fonte de exploração econômica e (iv) custos elevados. Este trabalho não aborda questões ambientais de cunho teórico, como a capacidade das áreas de proteção de preservar a biodiversidade. O foco está na possibilidade de exploração econômica das áreas como forma de financiamento.
- 4 *Convention on Biological Diversity* (2014).
- 5 O MMA (2005) sugere que a definição de uso público seja associada ao processo de visitação das áreas protegidas, podendo se manifestar como atividades educativas, de lazer, esportivas, recreativas, científicas e de interpretação ambiental, que proporcionam ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes.
- 6 A discussão do presente estudo se limitará a Unidades de Conservação (UC). As UC, com Sítios Ramsar, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, entre outros, compõem o que é conhecido como o grupo de áreas protegidas brasileiras.
- 7 Como consta na lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Art. 6.
- 8 MMA (2009).
- 9 Idem.
- 10 A Compensação Ambiental é uma importante fonte potencial de recursos para as UC, mas que vem sendo pouco utilizada. Trata-se de mecanismo financeiro criado em 2000 pela Lei do SNUC para que os efeitos negativos não mitigáveis de empreendimentos de grande impacto ambiental fossem compensados financeiramente. Isso poderia ser feito de maneira direta (aplicando-se o montante devido diretamente em produtos e serviços que beneficiassem a UC indicada pelo órgão licenciador) ou de maneira indireta (transferindo-se o montante equivalente a uma conta na Caixa Econômica Federal, que repassaria os recursos para serem aplicados pelo ICMBio). Os fundos da Caixa Econômica cresceram rapidamente ao longo dos últimos anos e, entre agosto de 2009 e janeiro de 2013, R\$ 193 milhões foram arrecadados, segundo auditoria do TCU. Apenas R\$ 37 milhões, porém, foram executados no período, ainda que as UC sofressem de grave falta de recursos.
- 11 Dados atualizados em janeiro de 2014; fonte: CNUC.
- 12 De acordo com o CNUC, há sobreposição de áreas equivalente a 2,8% do território total das UC. Para simplificar a exposição, esta diferença é desconsiderada nas análises.
- 13 Balmford et al. (2004) calcularam a lacuna do financiamento para a conservação em diversas regiões do mundo. Em nenhuma em desenvolvimento (incluindo a América Latina) os valores gastos atingem 10% do necessário. Apesar de estarem em uma situação melhor, as áreas desenvolvidas também apresentam deficiência no financiamento: com exceção da América do Norte, nenhuma atinge 50% do financiamento que seria necessário, de acordo com os autores. Até a América do Norte, com uma longa tradição na criação e conservação de parques, está sofrendo com recursos cada vez mais escassos (vide *National Parks Conservation Association*, 2011).

- 14 Gastos diretos do governo, por órgão executor.
- 15 A própria ONU, por meio da resolução *Promotion of ecotourism for poverty eradication and environment protection* (aprovada em 2012 por sua Assembleia Geral), indica que o ecoturismo é uma das atividades chave no combate à pobreza e para a proteção ambiental.
- 16 No Brasil, há diversos exemplos da participação do setor privado na provisão de bens e serviços de caráter público, incluindo a construção de centros prisionais e reformas de estádios para a Copa do Mundo. Os formatos legais são variados: parcerias público-privadas, concessões, permissões, entre outros. A prática é pouco difundida na questão ambiental.
- 17 Efetividade de gestão das Unidades de Conservação do Brasil – WWF / Ibama, 2007.
- 18 O número de turistas internacionais no Brasil segue praticamente estagnado na última década, crescendo 7% entre 2000 e 2012, muito inferior ao aumento de 50% no fluxo internacional mundial de turistas no mesmo período. Ainda que existam iniciativas governamentais, como o PROECOTUR, estas são de lenta implantação, como indicam Fonseca & Rodrigues (2012), e poucas possuem (ao menos publicamente) um gerenciamento claro de cronograma e cumprimento de metas.
- 19 A Público-Privada (PPP) é um firmado entre um ente governamental e um privado em que o primeiro assume o compromisso de disponibilizar à administração pública ou à comunidade alguma obra ou serviço, recebendo, em contrapartida uma remuneração periódica paga pelo governo e vinculada ao seu desempenho no período de referência. A figura da Parceria Público Privada foi criada no Brasil em 2004, pela Lei 11.079.
- 20 Informação atualizada em maio de 2014
- 21 (Fortes, 2011).
- 22 *Headwaters Economics* (2013).
- 23 Ver Nordhaus (1975) e Rogoff (1990).
- 24 Somando-se os valores de visitação reportados pelo Sistema Nacional de Parques, pelo Sistema Nacional de Florestas e pela Associação de Diretores dos Parques Estaduais.
- 25 NPCA (2011).
- 26 Boa parte das visitas se refere a sítios históricos e monumentos; o número de visitantes a áreas naturais propriamente ditas (que seriam semelhantes às UC brasileiras) é de cerca de 112 milhões/ano, conforme será abordado na Seção 3.
- 27 NPS (2013).
- 28 QUINN (2002).
- 29 Warren (2013).
- 30 O produto da atividade do turismo não é medido diretamente: a metodologia é inferir o PIB setorial por intermédio da produção de atividades tipicamente associadas ao turismo, por exemplo, o faturamento de hotéis.
- 31 O termo “preservação” está ligado ao conceito de que as áreas naturais não devem sofrer interferência da ação humana (tendo como maior expoente o naturalista John Muir), enquanto “conservação” é o termo relacionado à possibilidade do manejo sustentável dos recursos naturais. A legislação brasileira adota ambos os conceitos a depender da categoria de UC: as Reservas Biológicas, por exemplo, estão mais ligadas à preservação, enquanto os Parques Nacionais se aproximam do conceito de conservação.
- 32 O grau de implantação é medido a partir da existência ou não de um plano de manejo, conforme base de dados do CNUC consultada à época deste estudo. As limitações dessa medida serão analisadas adiante.
- 33 É preciso também levar em consideração um problema inerente à adoção de exercícios quantitativos destinados à estimação de efeitos causais: a dificuldade de determinar com precisão o sentido de causalidade das associações encontradas. Exceto para casos raros em que existe controle

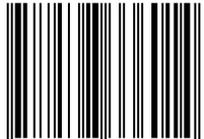
- praticamente perfeito dos efeitos medidos – como na comparação descrita na seção anterior entre dois parques norte-americanos parecidos, mas geridos de forma distinta – a interpretação causal das associações obtidas são frequentemente sustentadas por restrições de natureza teórica. Quando os dados são de boa qualidade, medidos com precisão e abrangentes, sente-se confiança maior em atribuir algum sentido de causalidade entre as variáveis.
- 34 Vide, por exemplo, EUROPARC (2012) ou Medeiros & Young (2011).
 - 35 No jargão estatístico, variáveis *dummy* para capturar efeitos fixos das Unidades da Federação.
 - 36 De acordo com o ranking do *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013*, elaborado pelo *World Economic Forum*, o Brasil é o País com maior potencial em “Recursos naturais”. Outros pontos da pesquisa, inclusive os negativos, serão tratados adiante.
 - 37 Se a hipótese de causalidade reversa não for correta, provavelmente o potencial turístico médio da adoção de práticas minimamente adequadas é maior do que o estimado no exercício. A explicação é que o uso de uma variável imperfeita, sujeita a erros, enviesa o efeito estimado em direção a zero. Em econometria, o problema é chamado de viés de variável com erro de medida.
 - 38 Dados próprios de um estudo realizado em conjunto pela Abeta e pela LCA/E2.
 - 39 A fim de checar a validade dos parâmetros utilizados, baseados em estudos específicos em algumas Unidades de Conservação, fizemos a análise da relação entre emprego e renda a partir dos números da Pesquisa Anual de Serviços (PAS), do IBGE. A média simples dessa relação para as atividades de hospedagem, alimentação, atividades e lojas e serviços é de R\$ 100,9 mil de receita gerada por emprego. Para as estimativas do projeto da Rota Lund, a média ponderada (pela receita total) é de R\$ 78,5 mil por emprego. Em nenhum dos cálculos, porém, está discriminada a atividade de visitação (não definida na PAS). Naturalmente, essa é uma atividade com alto valor de receita originada por emprego. A não consideração explícita desse fato enviesa o resultado da média para baixo. Desta maneira, mesmo considerando que o *mix* de atividades de cada Unidade de Conservação seja distinto, avaliamos que o valor utilizado, de R\$ 95,8 mil por emprego, não deve destoar significativamente da realidade.
 - 40 O estudo de 2014 do NPS *2012 National Parks Visitor Spending Effects* mostra que um dólar de receita ligado ao turismo em parques nacionais equivale a aproximadamente 60 centavos de valor adicionado ao PIB.
 - 41 A ideia aqui foi chegar ao perfil médio de visitação dos parques no eixo Sul-Sudeste-Nordeste do País. Excluir o Parque Nacional da Tijuca, especialmente, faz sentido: sua visitação (que é a maior entre todos os parques do País) ocorre, quase que em sua totalidade, devido à presença do Cristo Redentor, e não de seus recursos naturais.
 - 42 *World Economic Forum* (2013).
 - 43 *Font & Tapper* (2004).
 - 44 Ao longo dos próximos 25 anos, com um crescimento anual médio do PIB em torno dos 3,5%, o Brasil alcançará aproximadamente 35% da renda per capita norte-americana de hoje (medida já ajustada à paridade do poder de compra, de acordo com as definições do FMI). Somando-se esse fato à melhoria contínua na distribuição de renda, e em um cenário positivo de eliminação dos gargalos de infraestrutura (com investimentos diretos do governo, ou por meio de incentivos ao setor privado), a hipótese se torna razoável.
 - 45 Este valor é o mesmo utilizado no estudo da Nova Zelândia mencionado na Seção 2, e semelhante ao utilizado por Medeiros & Young (2011) para municípios de até 500 mil habitantes.

Bibliografia

1. **BALMFORD**, Andrew; **BRUNER**, Aaron G.; **GULLISON**, Raymond E. "Financial Costs and Shortfalls of Managing and Expanding Protected-Area Systems in Developing Countries". *BioScience*, v. 54, n. 12, pp. 1119-1126. 2004. Disponível em: <<http://bioscience.oxfordjournals.org/content/54/12/1119.full.pdf+html>>. Acesso em: 28/fev/2014;
2. **CECÍLIO**, Marco; **MARTINS**, Humberto F. "Sistemas nacionais de gestão da biodiversidade e de Unidades de Conservação: análise internacional comparada". In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, Brasil: 2009;
3. **CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY**. "Protected areas: an overview". 2014. Disponível em: <<http://www.cbd.int/protected/overview/>>. Acesso em: 28/fev/2014;
4. **DUDLEY**, Nigel. (org.). "Guidelines for Applying Protected Areas Management Categories". pp.8-9. Gland, Switzerland: 2008;
5. **EUROPARC FEDERATION**. "Practical, profitable, protected: a starter guide to developing sustainable tourism in protected areas". EUROPEAN CENTRE FOR ECO AND AGRO TOURISM, 2012;
6. **FONSECA**, Janaína M. A. A.; **RODRIGUES**, Waldecy. "Avaliação do Processo de Implementação do PROECOTUR no Pólo Jalapão-TO". In: IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo. São Paulo, Brasil: 2012;
7. **FONT**, Xavier; **COCHRANE**, Janet; **TAPPER**, R. "Pay per nature view: understanding tourism revenues for effective management plans". Leeds Metropolitan University, Leeds, Reino Unido: 2004;
8. **FORTES**, Raquel C. "Turismo e desenvolvimento local: estudo de caso do distrito de Conceição de Ibitipoca – MG". Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, Brasil: 2011;
9. **GELUDA**, Leonardo; **MUANIS**, Manuela M.; **SERRÃO**, Manoel. "Quanto custa uma Unidade de Conservação federal? Uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)". Fundação brasileira para a biodiversidade (Funbio). Rio de Janeiro, Brasil: 2009;
10. **HEADWATERS ECONOMICS**. "A comparative analysis of the economies of peer counties with National Parks and Recreation Areas to Penobscot and Piscataquis Counties, Maine". Montana, EUA: 2013;
11. **INSTITUTO CHICO MENDES PARA A CONSERVAÇÃO E BIODIVERSIDADE (ICMBio)**. "Orçamento 2013: Uso público e Negócios". Brasília, Brasil: 2013;
12. **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**. "PAS – Pesquisa anual de serviços". Disponível em: <<http://questionarios.ibge.gov.br/downloads-questionarios/pas-pesquisa-anual-de-servicos>>. Acesso em: 28/fev/2014;
13. **MEDEIROS**, Rodrigo; **YOUNG**, Carlos Eduardo F. "Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final". Brasília: UNEP WCMC, 120p. Rio de Janeiro, Brasil: 2011;

14. **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)**. "Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, 2014". Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-UC>>. Acesso em: 28/fev/2014;
15. **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)**. "Diagnóstico da visitação em parques nacionais e estaduais". Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília, Brasil: 2005;
16. **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)**. "Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação". 2ª edição. Brasília, Brasil: 2009;
17. **MORA, Camilo; SALE, Peter**. "Ongoing global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas: a review of the technical and practical shortcomings of protected areas on land and sea". *Marine Ecology Progress Series*, v. 434, pp. 251–266. 2011;
18. **NATIONAL PARKS CONSERVATION ASSOCIATION**. "Made in America: Investing in National Parks for Our Heritage and Our Economy". 2011. Disponível em: <http://www.npca.org/assets/pdf/Made_In_America_Report.pdf>. Acesso em: 28/fev/2014;
19. **NATIONAL PARK SERVICE (NPS)**. "Doing Business with us". 2014. Disponível em: <<http://www.nps.gov/aboutus/doingbusinesswithus.htm>>. Acesso em: 28/fev/2014;
20. **QUINN, Tom**. "Public lands and private recreation enterprise: policy issues from a historical perspective". Forest Service, United States Department of Agriculture. EUA: 2002. Disponível em: <<http://www.fs.fed.us/pnw/pubs/gtr556.pdf>>. Acesso em: 28/fev/2014;
21. **USDA Forest Service**. "National Visitor Use Monitoring Results", 2013;
22. **BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU)**. "Amazônia: Unidade de Conservação: Auditoria Coordenada". Brasília, Brasil: 2014;
23. **WARREN, Meyer**. "A tale of two parks". In: Perk Case studies, 2013. Montana, EUA: 2013;
24. **WORLD BANK**. "Costa Rica – Payments for Environmental Services". 2005. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTEEI/0,,contentMDK:21647925~menuPK:1187844~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:408050~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>>. Acesso em: 28/fev/2014;
25. **WORLD ECONOMIC FORUM**. "The Travel & Tourism competitiveness". 2013. Disponível em: <<http://www.weforum.org/reports/travel-tourism-competitiveness-report-2013>>. Acesso em: 28 fev 2014.

ISBN 978-85-68336-01-4



9 788568 336014 >



SEMEIA

Rua Viradouro, 63 - 122
Itaim Bibi - São Paulo - SP
CEP: 04538-110