

Universidade de Brasília – UnB
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável – PPGCDS

**A Governança da Política de Uso Público no Brasil e na Argentina:
estudo comparado dos parques nacionais do Iguacu (Brasil) e
Iguazú (Argentina)**

Claudia da Costa Martinelli Wehbe

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Toni

Brasília-DF, maio de 2020

Universidade de Brasília – UnB
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável – PPGCDS

**A Governança da Política de Uso Público no Brasil e na Argentina:
estudo comparado dos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e
Iguazú (Argentina)**

Claudia da Costa Martinelli Wehbe

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Toni

Brasília-DF, maio de 2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Governança da Política de Uso Público no Brasil e na Argentina: estudo comparado dos parques nacionais do Iguazu (Brasil) e Iguazú (Argentina)

Claudia da Costa Martinelli Wehbe

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Prof. Dr. José Augusto Drummond (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, UnB)

Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari (Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB)

Brasília-DF, Maio de 2020.

DEDICATÓRIA

A Deus, sempre e por tudo.

Aos meus três filhos, João, Patrick e Lucas, minhas fontes inesgotáveis de amor, por me instigarem a buscar um mundo melhor.

À minha saudosa e eterna mãe: fiz como me ensinastes, dediquei-me ao que amo.

Ao Dr. Oswaldo Cruz, meu paizinho através do tempo e do espaço, por não me deixar esmorecer.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, assim como o fiz em um dia ensolarado de junho de 2018, quando, às vésperas de dar à luz meu terceiro filho, qualifiquei o projeto de dissertação junto à banca do PPG-CDS.

Agradeço ao meu pai João e a minha mãe Dulce, *in memoriam*, que sempre investiram na minha educação e a quem busquei honrar com meu trabalho; a minha tia Ia, *in memoriam*, por tudo o que fez por mim; e a minha família que tanto amo: Décio, João, Patrick e Lucas.

Agradeço a todos aqueles que, de boa vontade, me auxiliaram direta e indiretamente na elaboração desta pesquisa, especialmente ao Pedro Cavalcante, por seu empurrão inicial, e à Camila Rodrigues, por sua boa vontade e seus *insights*.

No Brasil, meus agradecimentos aos servidores do ICMBio, em especial, Fábio França, Cibele Munhoz, Fernando Mendes, Larissa Diehl, Bernardo Issa, Thiago Beraldo Souza e Gustavo Rodrigues.

Na Argentina, meus sinceros agradecimentos para Patrícia Mosti, Silvina Fabri, Sérgio Casertano, Marcelo Zuliani, Guillermo Martín, Francisco Cofano, e também para os técnicos e *guardaparques* da APN, que gentilmente me apoiaram nesta empreitada.

Minha gratidão à Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, que me proporcionou este rico período de desenvolvimento acadêmico e profissional por meio do Programa de Capacitação de Longa Duração; e ao Tito Froes, *in memoriam*.

Agradeço ao Centro de Desenvolvimento Sustentável, pela oportunidade de crescimento intelectual e profissional; em particular, agradeço muito ao meu orientador, Fabiano Toni, por sua paciência, objetividade e amizade, que me proporcionaram a serenidade, a segurança e o rumo nos momentos em que mais precisei.

RESUMO

A presente dissertação objetiva comparar os níveis de visitação e de arrecadação dos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina) para identificar aspectos institucionais no modelo de governança da política de uso público de seus respectivos países que podem influir neste desempenho. A metodologia adotada se valeu do *Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas* (2014) – publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) – para comparar a governança da política nos dois países a partir de três eixos: o da institucionalização, o do planejamento e o da capacidade institucional. Ao comparar dois parques contíguos, que dividem boa parte de seus valores e ameaças, foram constatados níveis de visitação e de arrecadação muito maiores no parque brasileiro. A institucionalização incompleta da política de uso público no Brasil, paradoxalmente, favoreceu a estruturação de um modelo de uso público mais comercial e inovador no Parque Nacional do Iguaçu do que no seu vizinho, onde o arcabouço normativo da política é mais abrangente, tem mais legitimidade pública, mas é considerado burocrático e não parece enfatizar a arrecadação governamental. Foi constatado também que o planejamento dos parques está em um estágio semelhante, pois ambos revisaram os seus planos de manejo e em breve editarão os seus planos de uso público. A diferença encontrada é que localmente as ações de planejamento do parque brasileiro demonstram maior coordenação com o setor turístico, enquanto no plano nacional, tal coordenação é muito superior na Argentina. Já a disponibilidade de recursos para implementação da política é proporcionalmente maior na *Administración de Parques Nacionales* do que no Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, mas no parque brasileiro arranjos institucionais inovadores contribuíram para que esta limitação não prejudicasse os resultados da visitação. Por fim, a análise enfatiza a arrecadação de recursos por bilheteria e por concessões, evidenciando também estratégias opostas nos parques, sendo maior a arrecadação por meio de concessões no parque brasileiro e pela bilheteria no parque argentino.

Palavras-chave: governança, uso público, áreas protegidas, parques nacionais, institucionalização, planejamento, coordenação, capacidade institucional.

ABSTRACT

This study aimed to compare the levels of visitation and government revenue generated by the national parks of Iguaçú (Brazil) and Iguazú (Argentina), and to identify institutional aspects in the governance model of the public use policy of their respective countries that can influence this performance. The selected methodology focused on three components envisaged in the Public Policy Governance Assessment Framework (TCU, 2014), to compare the policy governance in the two countries: policy institutionalization, policy planning and organizational capacity. The comparison of the two contiguous parks, which share a large part of their values and threats, showed much higher levels of visitation and fee's revenues in the Brazilian park. Incomplete policy institutionalization in Brazil, paradoxically, favored the structuring of a more commercial and innovative model for public use in the Iguaçú National Park, than in its neighbor where the policy's regulatory framework is more comprehensive, has more legitimacy but considered bureaucratic and does not seem to emphasize fee's revenue collection. Park-level planning has taken place at a similar stage, in which both have revised their management plans and will soon edit their public use plans. The difference is that at the local level, the planning actions of the Brazilian park demonstrate greater coordination with the tourism sector, while at the national level, such coordination is much higher in Argentina. The availability of resources for implementing the policy is proportionately greater in the Administración de Parques Nacionales than in the Chico Mendes Institute for Biodiversity, but in the Brazilian park innovative institutional arrangements contributed to this limitation not to hinder the results of the visitation. Finally, the analysis of the emphasis on tickets or concession fundraising also highlights opposing strategies adopted by the two parks, whereas the Brazilian park emphasizes the income from concessions and the Argentinean park puts greater emphasis in the tickets income.

Keywords: governance, public use, protected areas, national parks, institutionalization, planning, coordination, institutional capacity.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO	16
1. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	21
1.1 MODELO DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO USO PÚBLICO	23
1.2 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA: EIXOS DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO USO PÚBLICO EM PARQUES	27
2. O USO PÚBLICO DOS PARQUES NACIONAIS	31
2.1 ORIGENS E EVOLUÇÃO CONCEITUAL	31
2.2 BENEFÍCIOS E RISCOS ASSOCIADOS AO USO PÚBLICO	37
2.3 ASPECTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA DEMANDA PELO USO PÚBLICO DE ÁREAS PROTEGIDAS	41
2.4 O USO PÚBLICO DE ÁREAS PROTEGIDAS COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA	44
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA GESTÃO DO PNI (BR) E DO PNI (ARG)	53
3.1 PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, BRASIL	53
3.1.1 Breve histórico da política de parques nacionais no Brasil	53
3.1.2 Criação e manejo do Parque Nacional do Iguaçu (Brasil)	60
3.1.3 Principais valores de conservação do PNI (BR) e suas ameaças	61
3.1.4 Uso público do PNI (BR)	63
3.2 PARQUE NACIONAL IGUAZÚ, ARGENTINA	68
3.2.1 Breve histórico da política de parques nacionais na Argentina	69
3.2.2 Criação e manejo do Parque Nacional Iguazú (Argentina)	76
3.2.3 Principais valores de conservação do PNI (ARG) e suas ameaças	77
3.2.4 Uso público do PNI (ARG)	80

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	86
4.1 RESULTADOS DO USO PÚBLICO NOS PARQUES: A VISITAÇÃO E A ARRECADAÇÃO GOVERNAMENTAL	86
4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE USO PÚBLICO	88
4.3 PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE USO PÚBLICO	102
4.4 CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS PARA A GESTÃO DO USO PÚBLICO	118
CONCLUSÕES	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTADOS	148
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS GESTORES DO USO PÚBLICO	149

LISTA DE FIGURAS

ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1 – Localização dos parques nacionais do Iguazu (Brasil) e Iguazú (Argentina)	22
Figura 1.2 – Componentes para a avaliação da governança em políticas públicas no RAGPP.....	25
Figura 2.1 – Diagrama da hierarquia do planejamento para áreas protegidas	45
Figura 3.1 – Vistas das Cataratas do Iguazu, no PNI (BR)	62
Figura 3.2 – Vista aérea das lavouras no entorno do PNI (BR)	63
Figura 3.3 – Poluição do leito do rio Iguazu, ao lado das passarelas de observação das cataratas no PNI (BR)	63
Figura 3.4 – Mapa esquemático da área de visitação do PNI (BR)	64
Figura 3.5 – Centro de visitantes do PNI (BR)	65
Figura 3.6 – Vista aérea da parada e do passeio fluvial da trilha Macuco Safari do PNI (BR)	66
Figura 3.7 – Espaço Naipi: estrutura e vista do final da Trilha das Cataratas	66
Figura 3.8 – Exemplos de produtos à venda na loja de souvenirs do PNI (BR)	66
Figura 3.9 – Belmond Hotel das Cataratas	67
Figura 3.10 – Exemplo de falta de acessibilidade na Trilha das Cataratas	68
Figura 3.11 – Vistas das Cataratas do Iguazu, no PNI (ARG)	78
Figura 3.12 – Exemplos de distúrbios à fauna: felino atropelado e alimentação de quatis no PNI (ARG)	79
Figura 3.13 – Aspecto da massificação da visitação no PNI (ARG)	79
Figura 3.14 – Mapa esquemático da área de visitação do PNI (ARG)	80
Figura 3.15 – Entrada do PNI (ARG)	81
Figura 3.16 – Centro de visitantes <i>Yvyrá Retá</i>	82
Figura 3.17 – Lojas na Área de Serviços e produtos à venda no PNI (ARG)	82
Figura 3.18 – Feira <i>Yhary</i> de artesanato indígena	82
Figura 3.19 – Estação Central e Trem Ecológico da Selva	83
Figura 3.20 – Fachada e vista da piscina do Hotel Meliá	83
Figura 3.21 – <i>Viejo Hotel Cataratas</i>	83

GRÁFICOS

Gráfico 2.1 – Visitas recreativas aos parques nacionais dos EUA, por ano, 1900 a 2016	42
Gráfico 2.2 – Números de visitas a unidades de conservação federais no Brasil, por ano, 2012 a 2018 (em milhões)	42
Gráfico 2.3 – Números de visitas a áreas protegidas federais na Argentina, por ano, 2003 a 2018 (em milhões)	43
Gráfico 4.1 – Visitação e arrecadação de recursos anuais nos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina), 2008-2018 (em US\$)	88
Gráfico 4.2 – Percentual da arrecadação total obtido com bilheteria e com concessões e outras fontes, nos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina), de 2011 a 2018	125

QUADROS

Quadro 2.1 – Evolução da gestão de espaços naturais protegidos e do uso público no Estado espanhol	34
Quadro 2.2 – Categorias de usos de áreas protegidas, de acordo com Vallejo	37
Quadro 2.3 – Categorias e definições da política para visitantes e turistas em áreas protegidas	49
Quadro 2.4 – Dez princípios para a gestão de turistas e visitantes em áreas protegidas	51
Quadro 3.1 – Distribuição dos parques nacionais do Brasil, criados entre 1937 e 2019, segundo fases de criação	54
Quadro 3.2 – Instrumentos legais de delimitação do PNI (BR), 1939 a 1982	60
Quadro 3.3 – Instrumentos legais de delimitação do PNI (ARG), 1934 a 1994	76
Quadro 4.1 – Comparação da institucionalização da política de uso público no Brasil e na Argentina, e nos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina)	101
Quadro 4.2 – Comparação do planejamento da política de uso público no Brasil e na Argentina	115
Quadro 4.3 – Estrutura de gestão do uso público no ICMBio e APN: <i>locus</i> organizacional, equipe e competências	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Situação de 52 parques nacionais brasileiros em relação ao grau de regularização fundiária (2008)	58
Tabela 4.1 - Número total de visitantes e comparação da visitação anual aos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina), 2008 a 2018	86
Tabela 4.2 – Arrecadação governamental anual, bruta e por visitante, dos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina), de 2011 a 2018 (em US\$)	87
Tabela 4.3 – Total de parques nacionais com planos de manejo, com planos de uso público e data média de edição dos planos de manejo, no Brasil e na Argentina	98
Tabela 4.4 – Estimativas iniciais para os projetos de concessões de serviços de apoio à visitação do ICMBio (2018), (em milhões de R\$)	111
Tabela 4.5 – Média da superfície terrestre gerida por cada servidor do ICMBio e da APN, em hectares, em 2018	120
Tabela 4.6 – Análise da disponibilidade orçamentária por superfície protegida no ICMBio e na APN, em 2018, em US\$ por hectare	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AGN	<i>Auditoría General de la Nación</i>
APN	<i>Administración de Parques Nacionales</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
CEC	Comitê Especial de Concessões
CFyCAP	<i>Centro de Capacitación y Formación en Áreas Protegidas</i>
CGUP	Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios
CMAP	Comissão Mundial de Áreas Protegidas
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
COFEMA	<i>Consejo Federal de Medio Ambiente</i>
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
DIMAN	Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação
DPN	<i>Dirección de Parques Nacionales</i>
DRNEA	<i>Dirección Regional Noreste Argentino</i>
EUA	Estados Unidos da América
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FOMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
FVSA	<i>Fundación Vida Silvestre Argentina</i>
IAT	Índice de Atratividade Turística
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IRAM	<i>Instituto Nacional de Normalización y Certificación</i>
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LAC	<i>Limits of Acceptable Change</i>
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
MEG	<i>Medición de la Efectividad de Gestión</i>

MFOT	Mapa Federal de Oportunidades Turísticas
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NPS	<i>National Park Service</i>
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OMT	Organização Mundial do Turismo
PAPP	Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas
PNDR	Programa Nacional de Desenvolvimento Regional
PFETS	<i>Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable</i>
PGI	Plano de Gestão Institucional
POA	Plano Operativo Anual
PNI (BR)	Parque Nacional do Iguaçu (Brasil)
PNI (ARG)	<i>Parque Nacional Iguazú</i> (Argentina)
PPA	Plano Plurianual da União
PTAP	Plano de Trabalho sobre Áreas Protegidas
RAGPP	Referencial de Avaliação da Governança em Políticas Públicas
RAPPAM	<i>Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management</i>
ROS	<i>Recreational Opportunity Spectrum</i>
ROVAP	<i>Rango de Oportunidades para Visitantes en Áreas Protegidas</i>
ROVUC	Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação
SACT	<i>Sistema Argentino de Calidad Turística</i>
SAYDS	<i>Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>
SAMGe	Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão
SECTUR	<i>Secretaría de Turismo de la Nación</i>
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Interior
SIB	<i>Sistema de Información de Biodiversidad</i>
SiFAP	Sistema Federal de Áreas Protegidas
SISBIO	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNPN	<i>Servicio Nacional de Parques Nacionales</i>
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
TCU	Tribunal de Contas da União

UC	Unidade de Conservação da Natureza
UICN	União Internacional para Conservação da Natureza
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
UTE	<i>Unión Transitória de Empresas</i>
VAMP	<i>Visitor Activity Management Process</i>
VERP	<i>Visitor Experience and Resource Protection</i>
VIM	<i>Visitor Impact Management</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>

INTRODUÇÃO

De acordo com dados de 2018 do *Protected Planet Report* (UNEP-WCMC; IUCN; NGS, 2018), cerca de 15% da superfície planetária está coberta por áreas protegidas legalmente instituídas. Se forem cumpridas as metas de conservação assumidas no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), essa cobertura chegará a 20% de todas as terras do planeta. Tamanha dimensão – associada a fatores como a crescente urbanização, mobilidade e demanda turística – contribui para lançar luz sobre como a gestão de áreas protegidas deve abordar a questão do acesso das pessoas a esses espaços. Em que medida deve ser autorizada ou incentivada a visitação? Com quais objetivos? Quais os benefícios e os riscos inerentes a essa escolha? Como fazê-la da melhor forma?

Nesse contexto, insere-se o estudo da política de uso público, cuja relevância se reflete não apenas na magnitude dos compromissos governamentais para com o estabelecimento de áreas naturais protegidas, mas, sobretudo, nos valores que esses compromissos se destinam a salvaguardar: a proteção da diversidade biológica e a própria manutenção da vida na Terra, em última instância; o bem-estar físico, mental e espiritual das pessoas; os aspectos socioeconômicos das comunidades e regiões em que se inserem (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; HARDNER; MCKENNEY, 2006; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b; NASH, 1990). A notar as questões que permeiam sua discussão, verifica-se que o uso público de áreas protegidas é um tema complexo, interdisciplinar e cuja análise merece um aprofundamento.

Nem todas as categorias de áreas protegidas admitem, contudo, o usufruto de suas dependências pelo público, em função do reconhecimento da inevitabilidade de impactos associados à visitação. Os parques nacionais, por exemplo, não só autorizam a visitação, como a têm entre suas funções primárias. A efetivação desta missão, sobretudo à luz da crescente demanda turística mundial, tem exigido dos gestores a estruturação de arcabouços normativos e metodológicos avançados para assegurar a compatibilização do uso público com a missão primordial de conservação (ARCHER; WEARING, 2003; CORRALIZA, 2003 apud MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a; EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; LEUNG et al., 2018; MORÁN, 2006; SIMMONDS et al., 2018).

A análise das instituições formais e informais utilizadas pelas agências de gestão de áreas protegidas visa contribuir para a compreensão de como tais arcabouços têm sido constituídos e como eles têm afetado a performance governamental nesta seara. Em um

contexto internacional pautado, cada vez mais, por compromissos com a efetividade da gestão de espaços naturais protegidos, as avaliações da governança enfocam os aspectos mais estruturais que afetam a execução das ações planejadas e o alcance de resultados de modo transparente (TCU, 2014).

O presente estudo comparativo se insere neste cenário, ao avaliar componentes dos modelos de governança da política de uso público de parques nacionais no Brasil e na Argentina. Ambos países têm amplas redes de áreas protegidas que permitem um elevado grau de visitação, tanto em termos de quantidade como de extensão territorial. Contudo, diferentes fatores concorrem para que grande parte do enorme potencial turístico e científico dessas áreas permaneça inexplorada (ZIMMERMANN, 2006; MOREA, 2014).

A Argentina se destaca por seu pioneirismo no estabelecimento de parques nacionais na América Latina, ainda em 1934, e por apresentar historicamente maior coordenação entre as suas políticas de áreas protegidas e as de turismo (PIGLIA, 2012; SCARZANELA, 2002). Já o Brasil, conta com um sistema de áreas protegidas – o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) – que apresenta uma maior diversidade de categorias e disciplina o tema também para estados e municípios.

A adoção dos dois países como objetos deste estudo se deu a partir de uma provocação feita, por um dirigente brasileiro de alto escalão, numa palestra proferida para gestores públicos, no ano de 2013, em Brasília. Ao se referir aos desafios do SNUC, ele citou as disparidades de gestão e arrecadação entre o Parque Nacional do Iguaçu – PNI (BR) – e o Parque Nacional Iguazú – PNI (ARG) –, e indagou como dois parques nacionais contíguos poderiam dividir o mesmo atrativo principal, ter valores de conservação quase idênticos e, no entanto, o parque argentino ter resultados do uso público superiores ao brasileiro? Assim, surgiu a ideia de estudar esse contraste, o que se constituiu numa pesquisa quase experimental para verificar, em meio a tantas semelhanças, quais seriam, de fato, os fatores que distinguiriam os parques.

O PNI (BR) e o PNI (ARG) foram nomeados em função da sua localização no rio Iguaçu, que delimita a fronteira entre os dois países, e por abrigarem as Cataratas do Iguaçu, o seu principal atrativo turístico. A palavra *iguazu* tem origem guarani e significa “água” (*i*) “grande” (*guaçu*), numa referência à impressionante formação geológica, hidrológica e paisagística das cataratas (APN, 2017), que se moldaram a partir da combinação de movimentos tectônicos e processos erosivos a eles subsequentes. As cataratas são compostas por 150 a 270 saltos, que variam de acordo com a vazão do rio Iguaçu, sendo que as alturas das maiores quedas variam entre 80 e 90 m (APN, 2017; ICMBio, 2018b). O formato das

cataratas lembra o de uma ferradura, com extensão total de 2.700 m, dos quais 1.900 m situam-se na Argentina e 800 m no Brasil (APN, 2017; ICMBio, 2018b). No parque brasileiro, esta configuração propicia uma melhor visão panorâmica das cataratas, enquanto no parque argentino, a concentração de 70% do total de quedas d'água possibilita o contato mais próximo com os saltos, dentre os quais se destaca a Garganta do Diabo (CURY, 2003).

Fora o espetáculo das cataratas, os dois parques se destacam também por abrigarem a maior remanescente de Mata Atlântica protegida, a ecorregião da Floresta Atlântica do Alto Paraná¹ (*Selva Misionera*, na Argentina). Essa ecorregião é considerada a de maior biodiversidade da Argentina e integra o segundo bioma mais diverso do Brasil (atrás apenas da Amazônia). É também uma das oito ecorregiões mais ameaçadas do planeta (APN, 2017). Os valores excepcionais da região levaram a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) a conceder o título de Sítio do Patrimônio Mundial Natural ao PNI (ARG), em 1984, e ao PNI (BR), em 1986.

Além de patrimônio da humanidade, os parques são expoentes da visitação a áreas protegidas em seus respectivos países. O estudo do arcabouço de governança que estrutura e condiciona a gestão do uso público nestes parques, bem como os resultados em termos de visitação e arrecadação a eles associados, é pertinente por causa da comparabilidade das áreas analisadas, o que favorece a identificação de aspectos que interferem em suas performances. Comparar os dois parques nacionais oferece uma oportunidade singular de avaliação, já que ocupam áreas contíguas, de igual valor ambiental, dentro da mesma ecorregião e formação ecológica, mas são administrados de maneiras diferentes, sob jurisdições e legislações distintas, cujos desempenhos são díspares.

Análises comparativas apresentam grande potencial para identificar os resultados dos modelos de governança pública adotados por diferentes países e para subsidiar decisões sobre políticas governamentais. Pesquisas dessa natureza podem contribuir para aperfeiçoar diferentes etapas das políticas de áreas protegidas, tais como: as análises de viabilidade de parques, o financiamento e alocação orçamentária, a formulação de opções de interpretação ambiental, a gestão de terceirizações para exploração de serviços, o monitoramento e manejo de impactos da visitação, o *marketing* da visitação, e a avaliação de políticas públicas.

¹ Abrange uma área de 471.204 km².

Em particular, o presente estudo pode contribuir para aperfeiçoar as estratégias de sustentabilidade econômico-financeira das áreas protegidas na medida em que as ações voltadas à promoção do uso público podem envolver contrapartidas por meio de investimentos privados em infraestrutura, receitas de outorgas e de ingressos, redução de despesas operacionais, além de fontes alternativas. A comparação dos modelos de governança e dos níveis de uso público do PNI (BR) e do PNI (ARG) permite lançar luz sobre os fatores que impactam a visitação e os benefícios a eles associados, com destaque para o financiamento da gestão dessas unidades. Para além das políticas ambientais, as políticas de turismo, de território e de desenvolvimento podem obter insumos relevantes da análise comparativa aqui proposta.

A difusão dos estudos do uso público das unidades de conservação da natureza (UCs), de modo geral, e dos parques nacionais, em particular, contribui, ademais, para a mudança de percepções sociais sobre o papel dos parques nacionais e para a disposição de conservá-los. Permite também sensibilizar gestores governamentais sobre a importância de fortalecer e consolidar os sistemas nacionais de áreas protegidas, com destaque para os seus componentes de uso público.

Por fim, o estudo comparativo ora proposto agrega conhecimento a respeito desta região que, além de ser um dos destinos turísticos mais visitados de ambos os países, tem alto valor ambiental e ecológico. Com efeito, além do espetáculo das Cataratas do Iguaçu, os parques protegem uma das mais extensas reservas de Mata Atlântica, com a sua rica biodiversidade, que se assentam sobre uma das maiores reservas mundiais de águas subterrâneas (o aquífero Guarani).

A pergunta central desta dissertação é: em que medida os modelos de governança da política de uso público do Brasil e da Argentina afetam a visitação e a arrecadação governamental pelos parques nacionais do Iguaçu e Iguazú, respectivamente?

O objetivo geral deste trabalho é verificar o desempenho do uso público desses dois parques nacionais e identificar os fatores do modelo de governança da política de uso público de seus respectivos países que podem interferir neste desempenho. Os objetivos específicos são: 1) compreender os principais debates sobre o uso público de áreas protegidas; 2) comparar a visitação e a arrecadação governamental com o uso público do PNI (BR) e do PNI (ARG); 3) comparar três eixos do modelo de governança da política de uso público no Brasil e na Argentina; e 4) identificar fatores relacionados a esses eixos de governança do Brasil e da Argentina que podem influenciar a visitação e a arrecadação dos parques em questão.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O Capítulo 1 trata do referencial teórico-metodológico adotado para a realização desta pesquisa. Nele, se apresenta o modelo avaliativo escolhido para a análise da política de uso público de parques nacionais: o *Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas* (RAGPP), desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual indica os componentes de avaliação aplicados neste estudo e informa os métodos e procedimentos de coleta de informação.

O Capítulo 2 aborda a noção de uso público desde o seu surgimento, como algo ínsito aos parques nacionais, e a sua evolução conceitual como um produto histórico relacionado às diferentes formas de se compreender a relação sociedade-natureza (MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a). Esta parte da pesquisa apresenta também os benefícios, os riscos e os custos associados à noção de uso público, bem como reúne dados sobre o crescimento e a complexificação da demanda pela visitação aos parques nacionais. Tais fatores justificam e fundamentam a discussão sobre políticas de uso público de parques nacionais traçada ao final do capítulo.

O Capítulo 3 contextualiza a gestão dos parques nacionais nos dois países em antecipação e como subsídio à compreensão dos modelos de governança do uso público adotados em cada caso. Ele traça um breve panorama histórico da política de parques nacionais no Brasil e na Argentina, e também descreve os principais aspectos relacionados à criação e à gestão do PNI (BR) e do PNI (ARG), e sintetiza a estrutura de oferta do uso público em cada parque.

Por fim, o Capítulo 4 apresenta os resultados e a discussão da avaliação. Nele, são comparados os níveis de visitação e arrecadação governamental com o uso público no PNI (BR) e no PNI (ARG). Em seguida, avalia-se o grau de institucionalização da política de uso público; o sistema de planejamento da política; e a capacidade e os recursos institucionais disponíveis para a sua implementação, tanto no nível federal como no nível dos parques. Busca-se, ainda, identificar os fatores que interferem no desempenho dos parques, em termos de visitação e da arrecadação governamental associada a ela.

1. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico-metodológico adotado para a pesquisa desta dissertação. O trabalho consiste em uma análise comparativa de três eixos de governança das políticas de uso público de parques nacionais no Brasil e na Argentina e da sua repercussão no PNI (BR) e no PNI (ARG) em termos das visitas e da arrecadação governamental anuais. Segundo Collier (1993, p. 105), “Lijphart [1971] define o método comparativo como a análise de um pequeno número de casos, envolvendo ao menos duas observações, pequenas o suficiente para permitir a aplicação da análise estatística convencional.”

A escolha da categoria parque nacional como objeto de análise da pesquisa ocorreu tendo em vista que esses espaços têm a visitação como uma de suas atividades primárias, tanto no Brasil como na Argentina. Os dois países tratam esta categoria de área protegida de maneiras semelhantes no que toca à visitação. No Brasil, de acordo com o art. 11 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a **preservação** de ecossistemas naturais de grande **relevância ecológica** e **beleza cênica**, possibilitando a realização de **pesquisas científicas** e **o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico**. (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Já na Argentina, os parques nacionais são definidos pela Lei nº 22.351, de 12 de dezembro de 1980:

Art. 4º Os Parques Nacionais serão as áreas a conservar em seu estado natural, que sejam **representativas de uma região fitoogeográfica** e tenham grande atrativo em **belezas cênicas** ou **interesse científico**, que serão mantidas sem outras alterações além daquelas necessárias **para garantir seu controle, a atenção ao visitante** e aqueles que correspondam às medidas de Defesa Nacional adotadas para atender às necessidades de Segurança Nacional. Neles, **toda exploração econômica é proibida, com exceção do turismo**, que será exercido de acordo com os regulamentos emitidos pela Autoridade de Aplicação. (ARGENTINA, 1980, tradução nossa, grifo nosso).

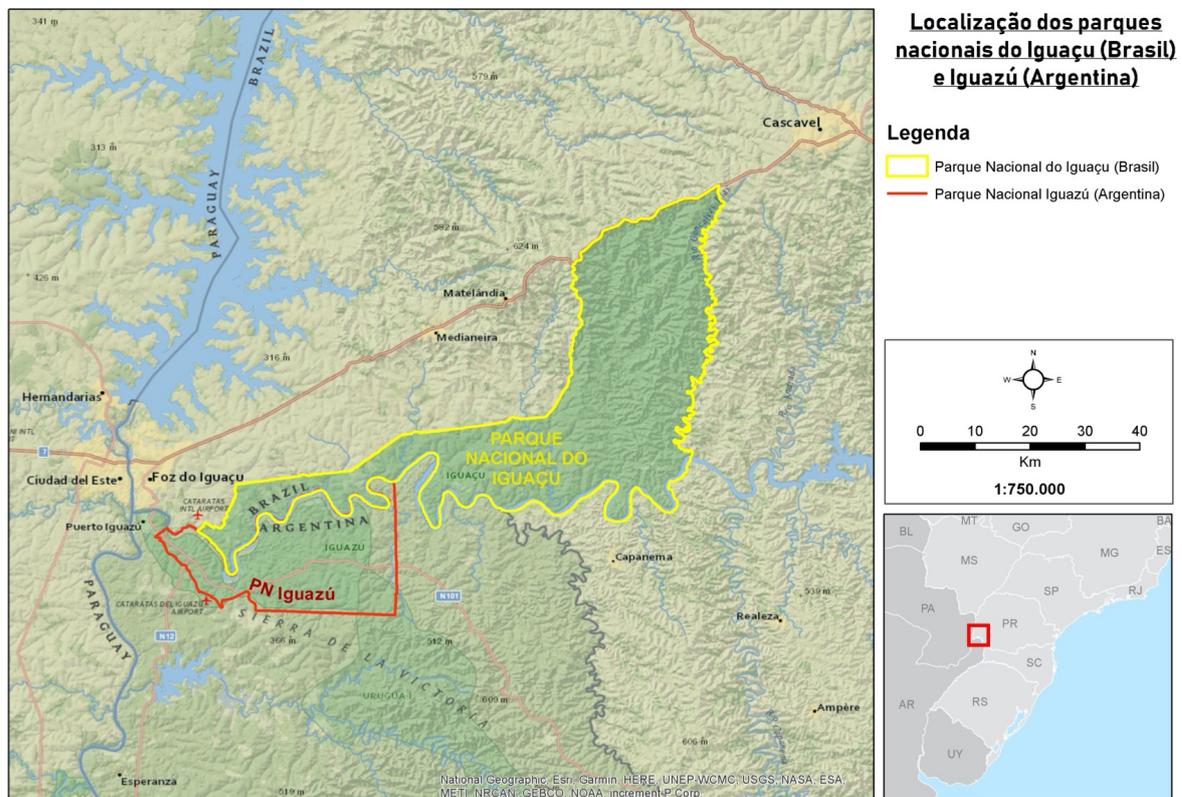
Desse modo, o grau de regularização fundiária; a existência de instrumentos de planejamento; o fluxo regular e numeroso de visitantes; a existência de infraestrutura e de

serviços de apoio aos visitantes; a existência de dados à visitação; a localização geográfica (proximidade mútua); os valores de conservação foram critérios que conduziram à escolha do PNI (BR) e do PNI (ARG) como objetos de pesquisa. Ademais, a grande similitude dos parques, que abrigam as Cataratas do Iguaçu, brinda esta pesquisa com uma oportunidade singular de avaliação, já que se trata de áreas contíguas, de igual valor ambiental, situadas no mesmo bioma e contendo a mesma formação ecológica, mas administradas de formas diferentes, sob jurisdições e legislações distintas e com desempenhos díspares.

Ao selecionar dois casos que partilham de muitas características comuns, a estratégia desta pesquisa privilegia a abordagem comparativa de objetos “mais similares”, ou “*most similar systems design*”. O método frequentemente adotado na ciência política envolve uma comparação entre sistemas os mais idênticos possíveis em suas características, consideradas as variáveis controladas, enquanto as diferenças são as variáveis explicativas (PRZEROSWKI; TEUNE, 1970).

A Figura 1.1, a seguir, permite visualizar a localização geográfica dos dois parques.

Figura 1.1 – Localização dos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina).



Elaboração: Alexandre Moreno Richwin Ferreira.

O estudo em questão nesta dissertação é, ademais, um experimento natural, definido por Estrela (2005, p. 124) como “um tipo de investigação quase-experimental, não planejada, baseada nas circunstâncias ocorridas naturalmente, em que as populações sofreram diferentes graus de exposição a um dado fator, supostamente causal, simulando uma verdadeira experiência aleatorizada”. No caso, os parques nacionais que, de forma não planejada, partilham tantas similitudes foram submetidos a dois modelos distintos de governança de uso público, sendo o efeito desses modelos sobre os resultados da visita o núcleo do que se busca investigar aqui.

O recorte temporal da pesquisa enfatizou a última década (2008 a 2018), em função da disponibilidade de dados de visita e de arrecadação governamental gerada pela visita e do elevado nível de evolução na normatização do uso público no Brasil e na Argentina, de modo geral, e nos dois parques, de modo específico. Não obstante, em busca das raízes histórico-institucionais da política de uso público nos dois países, foram consultados também marcos normativos anteriores a este período.

1.1 MODELO DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO USO PÚBLICO

A avaliação da governança de uma política pública visa examinar os aspectos estruturais relacionados ao contexto e ao modo como ela é formulada, implementada e acompanhada, e que afetam a probabilidade de alcançar resultados. Trata-se de um desdobramento das avaliações de políticas públicas, cuja literatura desenvolveu-se, sobretudo, a partir da década de 1960 e expandiu-se motivada por fatores como: a erosão das bases tradicionais de legitimação estatal; a crise fiscal dos Estados; a demanda por maior eficiência e efetividade alocativa; e o pleito dos cidadãos por transparência e participação na definição e análise da qualidade dos serviços públicos (SERAPIONI, 2015).

O termo governança compreende uma multitude de definições e abordagens teóricas. Em meados dos anos 1990, ganhou uma posição de destaque na literatura sobre administração e políticas públicas por representar uma nova forma de se analisar as capacidades estatais e as relações Estado-sociedade. A partir do engajamento por organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, com propostas de reformas voltadas à promoção da “boa governança” no chamado Terceiro Mundo, a governança obteve maior proeminência e novos significados, relacionados à superação de entraves ao desenvolvimento e ao aumento da

efetividade do setor público (TCU, 2014). Três décadas se passaram e persistem no meio acadêmico diversas variações semânticas e conceituais, cada qual servindo a uma proposta de análise do governo ou das políticas públicas (MARTINS; MARINI, 2014; PETERS; PIERRE, 2000; TCU, 2014).

Governança pode se referir, dentre outros: a redes de políticas públicas; à gestão governamental; à coordenação de setores econômicos; a parcerias público-privadas; à governança corporativa; e a objetivos de reformas estatais (PETERS; PIERRE, 2000). Na literatura sobre áreas protegidas, a governança se refere, dentre outros, ao meio de se prover direção, controle e coordenação (EAGLES, 2013). Ou ainda, indica o processo por meio do qual as organizações tomam decisões, determinam quem envolver e como prestar contas de suas performances (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Tamanha flexibilidade conceitual levou Schuppert (2015) a classificar a governança como um conceito-ponte que viabiliza o intercâmbio científico interdisciplinar, voltado à análise da dinâmica da política e das políticas públicas para além do enfoque estatal estrito.

No presente estudo, em razão do seu escopo e visando evitar o dissenso sobre a definição de governança, adotar-se-á a definição que consta do RAGPP do TCU, segundo a qual: “Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (TCU, 2014, p. 32).

O RAGPP foi escolhido para embasar a presente análise porque não localizamos na literatura ambiental um modelo específico para a avaliação da governança de políticas públicas. O TCU desenvolveu o referencial em 2014 para subsidiar este tipo de avaliação no contexto de diferentes áreas de políticas públicas. Assim, além de apresentar o enfoque da governança almejado para o presente estudo comparativo, o RAGPP tem a flexibilidade necessária para ser aplicado à gestão do uso público em parques nacionais.

O RAGPP fundamenta-se nos quatro pilares da boa governança de B. Guy Peters (2012) e na sua adoção no âmbito da avaliação do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) feita pelo TCU. Esses pilares de estruturação de um modelo de governança adequado são:

1. definição de objetivos coletivos, eleitos de modo legítimo por uma sociedade;
2. coerência entre as políticas públicas e a existência de coordenação entre diferentes atores para a sua realização;

3. condições para implementar as políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais;
4. monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos e criem condições para que haja *accountability*, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade.

A partir dessas referências, os autores do modelo do TCU agregaram elementos de outras fontes da literatura de governança, de políticas públicas e de gestão governamental, incluindo: o Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública; o *Drug Policy Commission* e o *National Audit Office* britânicos; e o *National Collaborating Centre for Healthy Public Policy* canadense. Os autores, então, selecionaram oito componentes (Figura 1.2) que essas fontes consideram estratégicos para viabilizar a boa governança em políticas públicas. Para cada componente, os autores do TCU descreveram boas práticas de governança e sugeriram uma matriz de perguntas para apuração do estado de desenvolvimento em que se encontra o sistema de governança de uma política pública. As boas práticas servem de padrão de referência para aferir o grau de desenvolvimento e maturidade de cada componente.

Figura 1.2 – Componentes para a avaliação da governança em políticas públicas no RAGPP.



Os componentes são: 1) institucionalização; 2) planos e objetivos; 3) participação; 4) capacidade organizacional e recursos; 5) coordenação e coerência; 6) monitoramento e avaliação; 7) gestão de risco e controle interno; e 8) *accountability*. O componente da **institucionalização** visa aferir se e como determinada política está formalizada. O principal foco é o marco regulatório da política – verificar se ele disciplina adequadamente os processos decisórios e as competências dos atores envolvidos e se gera algum entrave ao desenvolvimento da política (ex.: detalhamento excessivo, formalismos, lacunas etc.).

O componente **planos e objetivos** se refere à formulação da política, com a definição de sua lógica de intervenção e a sua coerência com planos que permitam operacionalizar as diretrizes, os objetivos e as metas propostas. Já a **participação** analisa como se dá a participação social e das partes interessadas (*stakeholders* e *rightsholders*) no âmbito da política pública. O componente prevê questões como a previsão e a instrumentalização da participação cidadã nas políticas públicas, o grau de formalização dessa participação, e o momento em que ela ocorre dentro do ciclo da política.

O eixo **capacidade organizacional e recursos** avalia em que medida os órgãos e entidades dispõem de equipe qualificada e suficiente, além de recursos materiais, orçamentários e financeiros para o adequado desenvolvimento da política pública. O componente **coordenação e coerência** analisa se há instâncias de coordenação e canais de articulação, que assegurem alinhamento entre atores envolvidos na implementação da política.

O componente **monitoramento e avaliação** mensura o grau de estruturação do sistema de monitoramento e avaliação da política pública e as formas como as informações por ele geradas são utilizadas. O componente **gestão de riscos e controle** examina os meios e capacidades de identificação e de resposta aos principais riscos da política pública. Por fim, o último componente visa aferir como é promovida a *accountability*, em termos de mecanismos de comunicação, responsabilização e transparência das ações e dos resultados da política.

Conforme observado, os oito componentes oferecem um amplo marco para acessar os pressupostos que condicionam a governança de uma política pública. O seu caráter genérico permite a customização e aplicação deste referencial a variados tipos de políticas. O RAGPP preconiza que, após um estudo preliminar da política pública em foco, o avaliador priorize e delimite os componentes que avaliará, posto que, dada a amplitude da análise, raramente uma única avaliação irá abordar os oito eixos. Ademais, o RAGPP reconhece que sempre haverá sobreposições entre o conteúdo dos componentes.

1.2 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA: EIXOS DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO USO PÚBLICO EM PARQUES

No presente estudo, para avaliar a política de gestão do uso público dos parques nacionais, selecionamos os componentes institucionalização, planos e objetivos, e capacidade organizacional e recursos – o componente coordenação e coerência será tratado parcialmente no âmbito do componente planos e objetivos. Essa seleção busca enfatizar os aspectos relacionados aos pressupostos iniciais para implementação de uma política e, embora se reconheça os componentes de participação, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno, e *accountability* como importantes eixos para o fortalecimento e a legitimação das políticas, a sua inclusão neste estudo comparativo tornaria o seu escopo muito amplo e complexo.

A escolha dos eixos acima se justifica pela insipiência e pelo baixo grau de reconhecimento da gestão do uso público de áreas protegidas enquanto política pública, não apenas no Brasil, mas em diversos países (EAGLES, 2013; EUROPARC-ESPAÑA, 2005; MORÁN, 2006; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012). Ainda que pertença a uma agenda política mais ampla, a da gestão de áreas protegidas, o uso público é uma vertente de atuação do Estado que implica escolhas políticas, investimentos e gera resultados para diferentes públicos-alvo. A análise da maneira como o uso público está institucionalizado, como é planejado e como as agências estão estruturadas para implementá-lo pode fornecer insumos relevantes para melhor compreender o desempenho dos parques nacionais e aperfeiçoar a ação estatal nesta área.

A seleção se justifica também pela inter-relação dos componentes, já que a institucionalização formal e adequada da política se reflete na qualidade dos arcabouços legais que a sustentam e na definição segura de fontes de recursos a serem alocados (PROCOPIUCK, 2013). Da mesma forma, uma política que disponha de um planejamento bem delineado e construído de maneira coordenada com outras áreas intervenientes (por exemplo, turismo) tende a ser mais efetiva e a desperdiçar menos recursos. O referencial do TCU reconhece este grau de sobreposição entre os componentes em razão da correlação dos temas, e o vê de forma positiva por contribuir para o aprofundamento da análise (TCU, 2014).

Justifica-se, ademais, a seleção dos três componentes acima porque eles possibilitam qualificar, em parte, o argumento frequente da carência de infraestrutura e de pessoal qualificado para que as agências governamentais justifiquem sua restrição à abertura dos

parques nacionais para a visitação (ZIMMERMANN, 2006). Ainda que diferentes estudos reconheçam a necessidade de investimentos de diversas naturezas para consolidação do uso público nos parques (BRAGA, 2013; EAGLES, 2013; EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; FONTOURA, 2014; INSTITUTO SEMEIA, 2019; LEUNG et al., 2018; MOREA, 2019; QUEIROZ; VALLEJO, 2017; ZIMMERMANN, 2006), a avaliação aqui proposta busca verificar se, do ponto de vista do arcabouço institucional e do modelo de planejamento da política, há outros fatores relevantes que interferem no seu desempenho, tanto no Brasil como na Argentina.

Como consequência da delimitação de escopo desta pesquisa, as questões a seguir serão utilizadas para aferir o grau de maturidade destes três eixos da governança da política de uso público de cada país e, em particular, no PNI (BR) e no PNI (ARG):

1. Em que medida a forma como está institucionalizada a política de uso público interfere no desempenho da visitação e da arrecadação governamental a ela associadas?

Ponto de observação:

- a. A institucionalização da política de uso público formal, por meio de instrumento normativo, e sua abrangência em termos de previsão de processos decisórios da política, de competências e de direitos e deveres das partes envolvidas.

2. Em que medida o modelo de planejamento da política de uso público interfere no desempenho da visitação e da arrecadação governamental a ela associadas?

Pontos de observação:

- a. Como as agências de parques nacionais em cada país definem e declaram as diretrizes, os objetivos e as metas de uso público para o sistema de parques nacionais;
- b. Em que medida o planejamento da política de uso público no âmbito de cada parque nacional orienta a sua operacionalização; e
- c. Em que medida o planejamento da política de uso público está alinhado ao da política de turismo em cada caso.

3. Em que medida os órgãos e entidades têm capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?

Pontos de observação:

- a. Existência de estrutura própria para gerir o uso público em nível nacional e local;
- b. Efetividade da gestão das agências de parques nacionais em cada país;
- c. Disponibilidade de recursos humanos e financeiros; e
- d. Arrecadação de recursos próprios.

Para responder a tais perguntas, adotamos vários instrumentos de coleta de informações, a saber: revisão da legislação brasileira e argentina e da literatura, entrevistas semiestruturadas e não estruturadas, observação participante, notas de campo e registros fotográficos. Foram realizadas, no total, onze entrevistas com *stakeholders* das políticas brasileira e argentina de uso público². No Brasil, cinco gestores do ICMBio foram entrevistados, sendo um deles diretamente envolvido com a coordenação do uso público no PNI (BR). Já na Argentina, foram seis entrevistados, dos quais quatro são envolvidos diretamente no uso público no PNI (ARG). Fizemos também conversas informais com operadores de turismo locais em Foz do Iguaçu e em *Puerto Iguazú* com a finalidade de registrar a percepção deles sobre as diferenças entre as políticas de uso público dos dois parques.

O trabalho de campo serviu para comparar os diferentes tratamentos conferidos ao uso público nos dois parques e para viabilizar o contato com gestores do uso público, prestadores de serviços e usuários. Para tanto, foi necessário cadastrar e aprovar a pesquisa no Brasil, no âmbito do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (Sisbio); na Argentina, o cadastro foi feito no sistema de investigação científica da *Administración de Parques Nacionales*. O levantamento de informações *in loco* e a realização de boa parte das entrevistas ocorreram entre 16 e 20 de setembro de 2019. Outras informações foram obtidas por trocas de e-mail e entrevistas realizadas depois desse período.

Dentre as limitações metodológicas deste estudo, cabe citar a dimensão do assunto a ser analisado em um curto intervalo de um ano no curso de mestrado. Conforme se verificará no próximo capítulo, o uso público pode ser analisado sob diversas perspectivas. Da mesma forma, a análise da governança, para ser completa, deveria incluir todos os oito componentes supracitados no RAGPP, os quais podem complementá-la com subsídios relevantes. Contudo,

² O Apêndice A lista os entrevistados, e o Apêndice B apresenta o roteiro de entrevistas adotado.

um levantamento desse tipo para dois países encerraria um conjunto amplo de variáveis e uma análise complexa demais para ser feita em apenas um ano.

Outra limitação se refere à seleção do PNI (BR) e do PNI (ARG) para a análise. Os dois parques são expoentes de visitação e de arrecadação em seus países, contudo não representam a realidade comum aos demais parques nacionais, o que pode limitar as generalizações. Ainda assim, essa opção metodológica se justifica porque permitiu evidenciar como estas áreas protegidas *outliers* interagem e são afetadas por fatores ligados à governança pública, bem como destacar o seu manejo para se destacar no ambiente institucional vigente em seus países.

A adoção das variáveis “visitação total” e “arrecadação governamental” com o uso público do parque facilita a análise do desempenho da política de uso público. Por outro lado, ela pode ser considerada um reducionismo metodológico (outra limitação). Isso teria fundamento na medida em que a pesquisa não avalia fatores importantes sobre o uso público, como a satisfação dos visitantes, o impacto econômico local, a efetividade da interpretação ambiental, e a qualidade dos serviços prestados, para citar alguns. Ainda assim, dado o tamanho do escopo da análise pretendida e dos dados disponíveis, optamos pela utilização dessas duas variáveis como *proxies* da performance do uso público dos parques.

Outra limitação foi a exclusão da análise dos contratos com concessionárias prestadoras de serviços nos parques. Apesar de serem ricas fontes de informação, o acesso a estes contratos foi limitado, e o prazo para apresentar os resultados da pesquisa foi curto demais para ser possível incluí-lo como vertente de análise.

Por fim, um fator que interfere na comparação ora empreendida é a crise por que passa a Argentina. O país atravessa uma intensa recessão econômica, com importantes repercussões sociais e institucionais, originada ainda na década de 1990 com o desequilíbrio fiscal de suas contas. Essa situação levou à desvalorização do peso argentino, a uma elevada taxa de inflação e a pedidos de ajuda ao Fundo Monetário Internacional (FMI) (WALKER; PALUMBO, 2018). Embora não existam dados comprobatórios, supõe-se que o conjunto de crises (econômica, social e institucional) pelo qual passa o país tenha impactos relevantes sobre o setor de turismo, de modo geral, e sobre a visitação aos parques nacionais, de modo particular.

2. O USO PÚBLICO DOS PARQUES NACIONAIS

A literatura sobre o uso público em parques nacionais representa uma vertente crescente do vasto conjunto de estudos que abordam a gestão de áreas protegidas. Essa vertente remonta às raízes históricas das funções ligadas ao usufruto dessas áreas pelo público para elaborar a respeito de suas modalidades, seus benefícios, seus riscos, bem como do papel crucial atribuído às políticas que o gerenciam. O presente capítulo visa apresentar noções gerais sobre esse conceito e sobre a política de uso público em áreas protegidas, de modo geral, e em parques nacionais, de modo específico.

2.1 ORIGENS E EVOLUÇÃO CONCEITUAL

A noção da utilização de áreas protegidas para fins de lazer e recreação remonta ao próprio surgimento dessas áreas na sua acepção moderna. Em 1810, dos escritos do poeta inglês William Wordsworth já constava a sua visão de transformar o *Lake District*, na Inglaterra, em “um tipo de propriedade nacional” para o uso de visitantes e residentes. Na mesma linha, em 1932, o pintor e explorador norte-americano George Catlin vislumbrava a criação de “parques da nação” para permitir a contemplação da natureza selvagem. (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; NASH, 1990). A ideia de uma área natural reservada à conservação e à contemplação pelo público encontrou ressonância inicial na sociedade norte-americana em meados do século XIX, marcada, então, pelo fim da fronteira ocidental e do mito da inexaustibilidade a ela associado, por causa do crescimento populacional, da urbanização e da industrialização.

Segundo Nash (1989; 1990), dentre as bases ideológicas que apoiaram a valorização do *wilderness* nos EUA e que culminaram na criação das primeiras áreas protegidas contemplando a noção de algum tipo de uso público, destacam-se o transcendentalismo e as visões religiosas de uma natureza criada pela e para glória de Deus. Pensadores como Henry David Thoreau e John Muir, em antecipação à ciência da ecologia, perceberam o funcionamento orgânico da natureza e contribuíram para reforçar a noção de que o contato com essa natureza em seus estados prístinos trazia benefícios físicos, mentais e espirituais (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; NASH, 1990).

Em 1864, o Congresso norte-americano doou parte do que hoje compõe o Parque Nacional de Yosemite ao governo da Califórnia para “uso público, estância e recreação”. No entanto, apenas em 1872 o primeiro parque nacional, na sua acepção moderna, foi formalmente criado nos Estados Unidos da América, o Parque Nacional de Yellowstone (NPS, 1991)³. Dentre as motivações iniciais para a criação dos parques, se destacava a disponibilização de áreas de lazer para benefício e usufruto da população (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002, p. 6; NPS, 1991).

Ainda no século XIX, países do Commonwealth, nomeadamente, Austrália, Canadá, África do Sul e Nova Zelândia, seguiram a iniciativa norte-americana e criaram os seus primeiros parques nacionais. Segundo Eagles, McCool e Haynes (2002, p. 7), desde o início esses parques tiveram a visitação e o turismo como pilares centrais para o seu estabelecimento. Naquela altura, o modelo de parque fundado por Yellowstone foi se disseminando “com a perspectiva de conservar extensas áreas naturais em estado primitivo e abertas ao aproveitamento público, buscando valorizar o sentimento de pertencimento e contemplação da natureza” (FONTOURA, 2014, p. 2).

No início do século XX, esses países criaram as estruturas de gestão dos parques nacionais por eles estabelecidos desde meados da década de 1870. A presença de pessoas nos parques para que usufruíssem de seus benefícios, contribuíssem para a sua sustentação financeira e promovessem o turismo era defendida por seus gestores. As primeiras diretrizes para administrar a visitação em parques nacionais remontam a este início de século (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; NPS, 1991) e foram aprimoradas nas décadas seguintes.

As abordagens de planejamento e gestão dos parques nacionais e das áreas protegidas ganham impulso a partir de meados da década de 1960, com os aportes científicos da ecologia, e, durante as décadas de 1970 e 1980, com a biologia da conservação. Tamanho, formato, representatividade ecossistêmica e contiguidade das áreas, efeito *turnover* e populações mínimas viáveis foram novos conceitos que buscaram equacionar o risco da perda de biodiversidade em um mundo de espaços naturais fragmentados. A noção de *habitat* ganhou espaço nas propostas de estabelecimento de novos parques e a ideia de sua

³ Nos Estados Unidos da América (EUA), outras iniciativas antecederam o estabelecimento de Yellowstone como áreas reservadas ou destinadas a parques pelo Governo Federal, tais como: os parques da capital nacional, Hot Springs e partes de Yosemite.

preservação contribuiu para a evolução do conceito de área protegida e para a introdução de processos mais sistemáticos de planejamento e gestão (ALAGONA, 2013; EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; FRANCO, 2013).

Em 1992, a adoção da Convenção da Diversidade Biológica por diversos países consolidou a ideia de áreas protegidas como um dos principais paradigmas de conservação da biodiversidade. O termo teve a sua definição acordada pela União Internacional para Conservação da Natureza (UICN)⁴, em 1994, como “área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, e de recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros meios efetivos” (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002, p. 10). Diferentes tipos de parques e espaços protegidos passam a ser identificados sob esse conceito. Conforme observam Eagles, McCool e Haynes (2002), embora a preservação da biodiversidade prevaleça dentre as funções dessas áreas, os objetivos de recreação e turismo são mantidos.

Segundo Muñoz-Santos e Benayas (2012a), junto com a própria concepção de área protegida, a noção de uso público evoluiu também como produto de cada período histórico e das diferentes formas de se compreender a relação entre a natureza e a sociedade. Em sua avaliação da rede espanhola de parques nacionais, os autores mostram como o uso público começou como uma atividade contemplativa e foi incorporando funções como recreação, educação e interpretação ambiental, e desenvolvimento regional.

O Quadro 2.1, a seguir, esquematiza o desenvolvimento descrito por Muñoz-Santos e Benayas (2012a) e, ainda que se refira a um contexto distinto (espanhol), é ilustrativo no que se refere à evolução geral de conceitos e formas de gerir o uso público. Até a metade do século XX, o uso público restringia-se a uma atividade contemplativa, e sua gestão limitava-se a facilitar o acesso das pessoas à natureza preservada sem grandes intervenções humanas. Entre as décadas de 1950 e 1980, a administração de áreas protegidas passou a incorporar as medidas de conservação de espécies, de *habitats* e de ecossistemas. Este período traz consigo a preocupação com a compatibilização de atividades realizadas nesses espaços protegidos e desencadeia o desenvolvimento das funções de educação e interpretação ambiental do uso público.

⁴ Para fins de padronização, a UICN estabeleceu seis categorias básicas para agrupar a miríade de áreas protegidas existentes, organizadas segundo o grau de uso humano permitido em cada tipo.

Quadro 2.1 – Evolução da gestão de espaços naturais protegidos e do uso público no Estado espanhol.

Período	Preocupação	Gestão de área protegida	Funções do uso público	Gestão do uso público
séc. XIX – anos 1950	“natureza”	não intervenção	o usufruto contemplativo	facilitação do acesso
anos 1950 – 60	espécies	medidas específicas para espécies ameaçadas	conceito de uso múltiplo; antecedentes da educação ambiental e interpretação ambiental	fomento de atividades de uso público
anos 1970	<i>habitats</i> para as espécies	medidas de gestão de <i>habitats</i>	adequações recreativas	fomento a atividades e equipamentos; uso público como instrumento de gestão de áreas protegidas
anos 1980	ecossistemas para a biodiversidade e processos ecológicos		desenvolvimento da educação ambiental e interpretação ambiental nas áreas protegidas	
anos 1990	sociedade e ecossistemas	inclusão de objetivos sociais e econômicos	apogeu de equipamentos de uso público; função social do uso público	propostas de planeamento do uso público; primeiros estudos de visitantes
séc. XXI	sociedade no ambiente	gestão de ENP centrada no desenvolvimento regional	rumo a modelos planejados de uso público	planejamento em cascata, rede de ENP, uso público a nível territorial

Nota: ENP se refere a espaço natural protegido.

Fonte: Muñoz-Santos e Benayas (2012a, p. 9, tradução nossa).

O Quadro 2.1 mostra que, a partir da década de 1990, a função social dos espaços naturais protegidos e do uso público ganhou proeminência e passou a exigir maior gestão de atividades e equipamentos ofertados nessas áreas. Por fim, no início do século XXI, os espaços naturais protegidos passam a ser pensados sob o prisma do desenvolvimento regional, o que leva à uma ênfase maior no planejamento sistêmico do uso público, em contraposição ao planejamento individual de cada espaço (MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a).

Além de suas variações no tempo, é ilustrativo verificar a diversidade de conceituações do uso público adotadas pelos diferentes governos. Cada administração define o uso público à sua maneira e parte da literatura se apropria dessas definições de acordo com o sistema ou a unidade de área protegida que os autores se propõem a analisar. No Brasil, utiliza-se com mais frequência o termo “visitação” definido pelo órgão ambiental nacional encarregado de criar e gerir áreas protegidas como a “utilização das unidades de conservação com fins recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais” (ICMBio, 2018a, p. 1).

A *Administración de Parques Nacionales* (APN) da Argentina entende o uso público como “conjunto de atividades desenvolvidas pelos visitantes que afluem a uma área protegida

com fins recreativos, interpretativos e/ou educativos e que se desenvolvem no marco das orientações de planejamento e das normas existentes para a área” (APN, 2003, p. 4, tradução nossa).

Na Espanha, onde há uma tradição consolidada de uso público de espaços naturais protegidos, essa noção abrange os programas, serviços, atividades e equipamentos fornecidos nas áreas protegidas para fins de desfrute de valores naturais, ambientais, estéticos, paisagísticos e culturais (MUNÓZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a). Nesta definição, a ênfase maior é nas ações desenvolvidas **para** o visitante, e não **pelo** visitante. Outra conceituação nessa linha é oferecida pela Federação Europarc – organização não governamental que reúne representantes de áreas protegidas da Europa – e descreve o uso público como:

Conjunto de programas, serviços e atividades que, independentemente de quem os gere, devem ser providos pela Administração do espaço protegido com a finalidade de aproximar os visitantes de seus valores naturais e culturais, de uma forma ordenada, segura e que garanta a conservação, a compreensão e o apreço de tais valores através da informação, da educação e da interpretação ambiental. (EUROPARC-ESPAÑA, 2005, p. 17, tradução nossa).

Em sua análise sobre a evolução conceitual do uso público, Morán (2006) destaca a ambiguidade e imprecisão da expressão, que ora é tratada como área de gestão, ora é referida como um conjunto de usos do território. Em sintonia com a noção de área de gestão, Serrat (1994, p. 399, tradução nossa) define uso público como “o planejamento e a gestão para conseguir benefícios públicos do espaço natural protegido por parte dos usuários, considerados esses em seu sentido mais amplo, ou seja, desde os visitantes até a população local”.

A literatura, com frequência, trata também o conceito de modo intercambiável com turismo e visitação a áreas protegidas. Segundo Eagles, McCool e Haynes (2002, p. 161), a Organização Mundial do Turismo (OMT) define o turismo como “atividades de pessoas que viajam e permanecem em lugares fora de seu ambiente usual por não mais que um ano consecutivo, para fins de lazer, negócios, e outros propósitos”. Dentre os principais segmentos do turismo, se destaca o de natureza, definido como a “visita a lugares naturais pouco transformados pelo homem para apreciar a natureza”, e que compreende também turismo de aventura, turismo de vida selvagem e ecoturismo (HONEY, 1999 apud MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, p. 11). Para Leung et al. (2018), o turismo sustentável em uma área protegida é aquele que se responsabiliza pelos impactos econômicos, sociais e ambientais,

presentes e futuros, e atende às necessidades dos visitantes, da indústria, do meio ambiente e das comunidades locais.

Já a visitação, nos termos publicados pela Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), se refere à soma das visitas realizadas a uma área protegida durante um período (mês, ano etc.), ou ao total de idas de pessoas a terras ou águas de uma área protegida para uma de suas finalidades em determinado intervalo (HORNBACK; EAGLES, 1999). O conceito de turismo é mais restritivo do que o de visitação, pois exclui, por exemplo, os visitantes que residem nas imediações da área protegida, pesquisadores e estudantes envolvidos em atividades de educação ou interpretação ambiental (FONTOURA, 2014).

Rodrigues (2009, p. 62) se vale dos dois conceitos – de turismo e visitação – para definir uso público como a: “utilização de unidades de conservação pelo público, por meio da visitação e do turismo, independentemente da motivação/atividade (contemplação, recreação, esporte, observação de aves) ou do segmento do turismo em questão (ecoturismo e turismo de aventura)”. Para Zimmermann (2006), o uso público em parques nacionais abrange as atividades de visitação – para fins de ecoturismo, educação ambiental e recreação e pesquisa científica.

Outros autores referem-se à visitação e destacam as atividades e finalidades inerentes a ela, como Vallejo (2013, p. 13), para quem o uso público envolve a “prática de visitação com objetivos educativos, esportivos, recreativos, científicos e de interpretação ambiental, que dão ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes”. Por sua vez, Pimentel (2013, p. 30) define o uso público como “o uso indireto dos recursos ambientais que se dá sob as diferentes formas de visitação de uma UC e, portanto, deve ser sempre orientado pelos preceitos da sustentabilidade e mitigação de seus impactos”.

Em comum, os autores se referem a visitantes ou à visitação para designar o usufruto pelo público, independente de suas motivações, desde que compatíveis com as finalidades atribuídas à área protegida. Vallejo (2013) organiza cinco categorias de usos de acordo com as suas motivações, sendo elas: recreativa, comercial, científica, educacional e de desenvolvimento pessoal (Quadro 2.2, a seguir). Segundo o autor, uma visita pode contemplar mais de uma motivação simultaneamente como, por exemplo, uma atividade educacional que também envolve recreação.

Quadro 2.2 – Categorias de usos de áreas protegidas, de acordo com Vallejo.

Uso público	Descrição
recreativo	quando visitantes praticam a recreação (esportes, diversão e cultura) durante o tempo livre (lazer).
comercial	exploração realizada através de empresas e guias de turismo e ecoturismo, meios de hospedagem, alimentação e venda de produtos.
científico	pesquisadores em trabalhos de investigação científica em diversos campos de conhecimento (ciências da natureza, geociências, ciências sociais).
educacional	programas e atividades de educação e interpretação ambiental, viagens acadêmicas, treinamentos (sobrevivência, montanhismo etc.).
desenvolvimento pessoal	programas que utilizam a natureza e a aventura no desenvolvimento de valores de autoconfiança, trabalho em grupo, comunicação e liderança, inclusive atividades de desenvolvimento pessoal e religioso.

Fonte: Vallejo (2013, p. 16) adaptado de Hendee; Stankey; Lucas (1990).

Eagles, McCool e Haynes (2002) reforçam a necessidade de adoção de padronizações das terminologias e abordagens de mensuração do turismo, haja vista a relevância da compilação de informações sobre o uso público de áreas protegidas. Para fins do presente trabalho, adotou-se o termo uso público como a visitação a áreas protegidas, independente das origens dos visitantes, da finalidade ou da motivação de sua visita, desde que compatível com os objetivos dessas áreas.

2.2 BENEFÍCIOS E RISCOS ASSOCIADOS AO USO PÚBLICO

O reconhecimento dos mais variados benefícios do uso público pela literatura remonta ao próprio surgimento do conceito de parque nacional na sua acepção moderna. De meados do século XIX ao início do século XX, diferentes autores ressaltaram os valores éticos e estéticos da natureza selvagem (*wilderness*), e reconheceram o seu papel na provisão de oportunidades de contemplação e adoração a todos. Thoreau, Muir, Olmsted, dentre outros, reforçavam o potencial de promoção do revigoramento da força física, do discernimento, da criatividade e do espírito que o contato com a natureza propiciava. A disponibilização de parques para o uso público naquela altura era vista também nos Estados Unidos como instrumento de promoção da democracia, em contraponto à concentração de renda e ao monopólio dos recursos naturais (NASH, 1990).

A literatura recente atribui ao uso público de áreas protegidas e, em particular, de parques nacionais, diversos benefícios. Muñoz-Santos e Benayas (2012) os descrevem em

termos de serviços prestados – recreativo, cultural e educacional –, os quais, além de valiosos, se somam aos serviços ecossistêmicos como importante contribuição das áreas protegidas. Já segundo Pimentel (2013), o uso público serve de base conceitual e econômica dos parques nacionais e os torna politicamente viáveis.

Eagles, McCool e Haynes (2002) descrevem os benefícios potenciais do uso público em termos da melhoria da qualidade de vida das populações, da proteção do patrimônio natural e cultural e da promoção de oportunidades econômicas para comunidades vicinais. No que se refere à melhoria da qualidade de vida, os autores citam, dentre outros, o bem-estar dos visitantes, a educação ambiental de visitantes e comunidades vicinais, o conhecimento intercultural, e o desenvolvimento e valorização da cultura e das artes locais. Outros benefícios se relacionam à proteção do patrimônio natural e cultural, ao prover recursos financeiros para manutenção das áreas protegidas, contribuir para a conscientização sobre os valores dos serviços prestados pela natureza e para a formação de uma base social e política de defesa dessas áreas. Do ponto de vista econômico, os autores destacam o potencial de geração de emprego (diretos e indiretos) e renda, de aumento na arrecadação de impostos, de promoção de novos mercados e empreendimentos, e de ampliação dos recursos destinados às áreas protegidas e às comunidades locais.

Há um nicho da literatura que enfoca a contribuição econômica do uso público de áreas protegidas. De acordo com Stynes et al. (2000), os parques nacionais podem impactar as economias locais por meio, dentre outros, dos gastos dos visitantes na região; das operações do parque, incluindo a folha de pagamento de funcionários e as compras de fornecedores locais; das atividades de construção; e do desenvolvimento de cadeias produtivas associadas ao turismo no parque. Com efeito, a promoção de destinos turísticos e do desenvolvimento regional esteve entre as motivações para o estabelecimento de parques nacionais nos Estados Unidos (NPS, 1991).

Em países como Estados Unidos, Canadá, África do Sul e Nova Zelândia, estudos sobre o impacto econômico local têm contribuído para o reconhecimento dos parques como importantes ativos promotores do desenvolvimento sustentável local (HARDNER; MCKENNEY, 2006). A análise do impacto econômico dos parques nacionais baseia-se nos métodos de *survey* de visitantes e matrizes insumo-produto empregados em estudos sobre turismo. Essas pesquisas buscam mapear mudanças na atividade econômica de determinada região decorrentes da visitação turística e, em geral, baseiam-se em dados sobre o tipo e a quantidade de visitantes, o gasto médio desses visitantes, e na aplicação de um modelo econômico ou conjunto de multiplicadores para mapear os efeitos secundários do turismo.

Para além da questão econômica, Zimmermann (2006) indica aportes a outras dimensões do desenvolvimento sustentável, tais como a social, a cultural e a territorial, por meio das atividades de visitação a parques nacionais – ecoturismo ou turismo ecológico, recreação e educação ambiental. O contato com os parques nacionais tem o potencial de promover a conscientização dos visitantes sobre a importância da proteção ao meio ambiente, a cidadania ativa e a corresponsabilidade das pessoas para com o bem-estar das gerações presentes e futuras (ANDRADE; RODRIGUES; ZIMMERMANN, 2005 apud ZIMMERMANN, 2006; RODRIGUES, 2009; ZIMMERMANN, 2006). Ademais, o processo de aproximação do ser humano com a natureza tem o potencial de reforçar naquele o sentimento de pertencimento e integração com o ecossistema em que habita, favorecendo as percepções e atitudes em prol da sustentabilidade (ROA et al., 1983).

Os benefícios diretos e indiretos do uso público em áreas protegidas são classificados por Vallejo (2013) como pessoais, coletivos, econômicos e de conservação ambiental. Segundo o autor, os três primeiros tendem a repercutir sobre os benefícios de conservação, mas para que sejam alcançados são necessários investimentos e capacidade administrativa na gestão das áreas protegidas. Ainda, para o autor, os benefícios associados à difusão do uso público podem contribuir favoravelmente para as condições operacionais de gestão e para a sociedade em geral. Na mesma linha, Braga (2013, p. 85) reconhece o potencial do uso público de promover a conscientização dos visitantes sobre a importância da preservação ambiental e de torná-los “aliados do parque”, sob a condição da oferta de infraestrutura de uso público e da conservação efetiva da área. Por fim, os desenvolvimentos científicos beneficiam-se igualmente das pesquisas realizadas no âmbito de áreas protegidas.

Conforme se observa, as diversas vantagens do uso público em parques nacionais reforçam as defesas expostas na literatura para a sua manutenção e difusão nas áreas que o comportem. Contudo, a promoção do uso público encerra também custos e não é isenta de impactos. Ainda que bem gerido e com baixos níveis de visitação, o uso público de áreas protegidas é sempre associado a algum grau de degradação de recursos (COLE, 2004 apud MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a; EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; HAMMIT; COLE, 1998; LEUNG et al., 2018; MONZ et al., 2010; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a).

O impacto ambiental envolve alterações em atributos físicos, químicos e biológicos de um ecossistema, induzidas por interferência humana. Este impacto depende da suscetibilidade do sistema e das propriedades das ações impactantes, incluindo a quantidade do uso, o tipo de atividade realizada e a distribuição do uso no tempo e no espaço. A mensuração do impacto

pode se dar por sua extensão, grau de permanência, sinergismo e reversibilidade (MONZ et al., 2010; VALLEJO, 2013).

Os potenciais impactos ambientais do uso público em áreas protegidas incluem distúrbios sobre ecossistemas (perturbação da vida silvestre, modificação de habitats, remoção de vegetação); solos (compactação, remoção e erosão); vegetação (mudanças na taxa de crescimento e na cobertura vegetal, invasão de exóticas, transmissão de ervas daninhas, fogo); água (aumento na demanda, despejo de esgoto, poluição por óleo e combustível, perturbação de espécies aquáticas, “boom” de plantas aquáticas, desequilíbrios nas cadeias tróficas); ar (poluição); e vida silvestre (perturbações visuais, sonoras ou físicas das espécies, mudanças nas dinâmicas populacionais das espécies, introdução de espécies exóticas, alterações na dieta e no *habitat*, estresse, morte) (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; VALLEJO, 2013).

Segundo Monz et al. (2010), a recreação *outdoor* é reconhecida como um agente de mudança ecológica, com potencial para afetar solo, vegetação, vida selvagem e qualidade da água. A ecologia da recreação é o ramo científico dedicado à análise das consequências das atividades recreativas ao ar livre (*outdoor*) sobre os atributos dos ecossistemas e da sua gestão. O ramo se desenvolveu, sobretudo, após a década de 1960, como resposta à necessidade de manter as condições de áreas naturais frente à crescente demanda por oportunidades de recreação ao ar livre. Desde então, a ecologia da recreação tem contribuído para compreender como fatores relacionados ao uso – tipo, quantidade, duração, momento e contexto – impactam condições e processos ecológicos de áreas protegidas (MONZ et al., 2010).

Além do dano ambiental, o uso público mal gerido pode desencadear custos econômicos, socioculturais e experienciais (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b; SIMMONDS et al., 2018; VALLEJO, 2013). Os custos de natureza econômica e financeira envolvem a elevação do custo de vida de áreas vicinais, a aquisição por turistas de propriedades vizinhas, o aumento no custo de gestão do turismo na área protegida (funcionários e instalações), a vulnerabilidade das economias dependentes do turismo a fatores externos (ex.: câmbio), a não retenção dos benefícios econômicos pelas comunidades locais e a administração dos parques.

Os custos sociais associados ao uso público de áreas protegidas se relacionam às perturbações de comunidades do entorno dessas áreas, tais como congestionamentos, poluição e violência; sazonalidade dos empregos relacionados ao turismo; difusão de hábitos urbanos às comunidades vicinais; comoditização da cultura local; e imposição de restrições a tradições locais pelo plano de manejo; entre outros conflitos que podem emergir em contextos de maior

disparidade de renda entre visitantes e moradores locais. Por fim, a própria experiência dos frequentadores das áreas abertas ao uso público corre o risco de ser comprometida pela massificação e pelas aglomerações em determinados locais com a sobrevisitação (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b; SIMMONDS et al., 2018; VALLEJO, 2013).

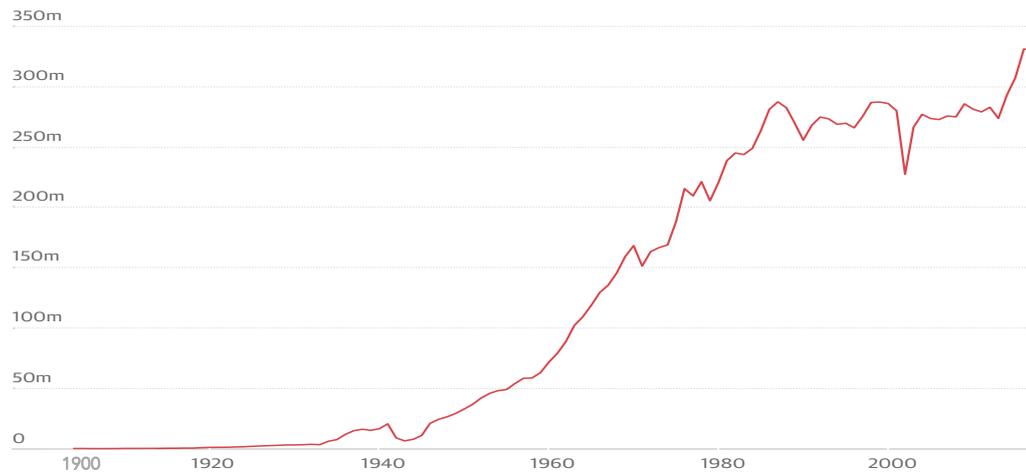
A noção de riscos vinculados ao uso público de áreas de conservação, sobretudo os de natureza ambiental, concorre para que se defenda o fechamento das áreas. Contudo, no caso dos parques nacionais, isso contraria um dos seus objetivos originários, que é proporcionar o aproveitamento dessas áreas pelas pessoas sob diferentes modalidades. Ademais, a simples proibição do acesso de visitantes não assegura a integridade desses espaços e pode acabar por torná-los ainda mais vulneráveis (BRAGA, 2013; VALLEJO, 2013; ZIMMERMANN, 2006).

2.3 ASPECTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA DEMANDA PELO USO PÚBLICO DE ÁREAS PROTEGIDAS

A preocupação crescente com riscos associados ao uso público de áreas protegidas se acentua com os altos níveis atuais da demanda por recreação em áreas naturais, sem precedentes na história. Dentre os fatores relacionados ao aumento da procura por usos recreativos de áreas protegidas, a literatura cita a urbanização, a maior mobilidade, o maior tempo dedicado ao ócio, tecnologias, estratégias exitosas de *marketing*, e o turismo internacional. Uma nova forma de se relacionar com a natureza subjaz a essa busca por esses espaços naturais e acena para a manutenção ou o crescimento nos níveis de uso público no futuro (ARCHER; WEARING, 2003; CORRALIZA, 2003 apud MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a; EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; MORÁN, 2006; LEUNG et al., 2018).

Segundo dados do *National Parks Service* (NPS), os parques nacionais norte-americanos receberam 330 milhões de visitantes em 2016, um nível recorde que quase equivale à população daquele país. O Gráfico 2.1 (a seguir) mostra como este nível de visitação resulta de um crescimento quase ininterrupto de visitas ao conjunto de parques nacionais dos EUA desde o início do século passado.

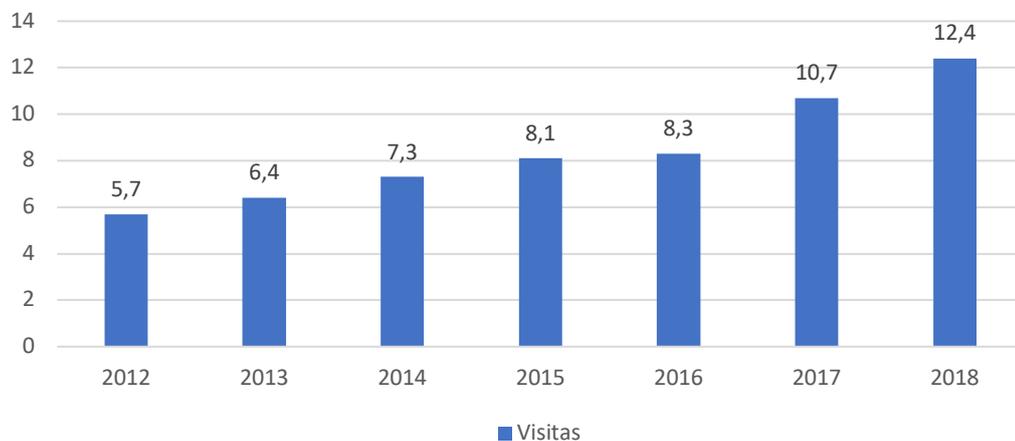
Gráfico 2.1 – Visitas recreativas aos parques nacionais dos EUA, por ano, 1900 a 2016.



Fonte: *National Parks Service* (s/d apud SIMMONDS et al., 2018).

No Brasil, dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) registram os números de visitantes às diferentes categorias de UCs. Esses dados indicam um crescimento sustentado ao longo dos últimos anos, culminando, em 2018, com 12,4 milhões de visitas, das quais 71% em parques nacionais (ver Gráfico 2.2). Por um lado, mesmo com o crescimento de 6,15% em relação a 2017, o total de visitantes é ínfimo quando comparado à magnitude da visitação no caso norte-americano. Por outro lado, a visitação incipiente acena para o enorme potencial de desenvolvimento do setor, sobretudo, se considerar a grande quantidade de unidades formalmente fechadas à visitação ou que não monitoram a entrada de visitantes.

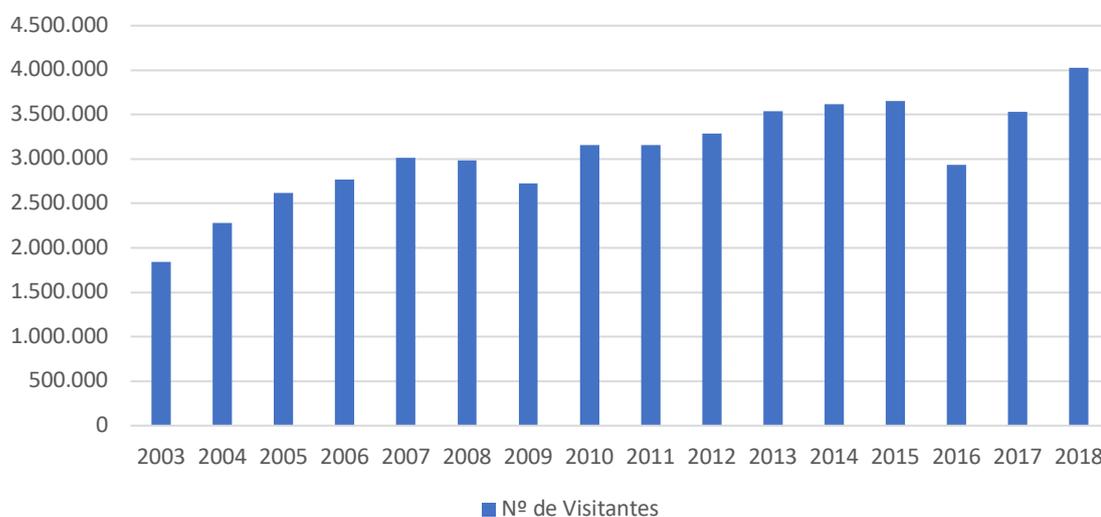
Gráfico 2.2 – Números de visitas a unidades de conservação federais no Brasil, por ano, 2012 a 2018 (em milhões).



Fonte: CNUC, acesso em 08/05/2019.

Já na Argentina, os dados de uso público para o conjunto de parques e reservas e monumentos que integram o sistema de áreas protegidas sob jurisdição nacional corroboram a tendência de expansão da visitação, ainda que em níveis muito abaixo do caso norte-americano, por exemplo. Do total de 37 áreas protegidas estabelecidas até 2018, houve pouco mais de 4 milhões de visitantes, com incremento de 26% nos dez últimos anos. O Gráfico 2.3 apresenta a evolução da visitação na Argentina entre os anos de 2003 e 2018.

Gráfico 2.3 – Números de visitas a áreas protegidas federais na Argentina, por ano, 2003 a 2018 (em milhões).



Fonte: *Sistema de Información en Biodiversidad (SIB)*, acesso em 09/10/2019.

Além da evolução quantitativa da demanda pelo uso público de áreas protegidas, ocorrem mudanças qualitativas com importantes reflexos sobre a gestão. Eagles, McCool e Haynes (2002) destacam as seguintes tendências sociais, políticas e econômicas no turismo em áreas protegidas:

1. elevação nos níveis de educação e na demanda por viagens;
2. envelhecimento populacional;
3. mudanças nos papéis desempenhados pelas mulheres;
4. mudanças na distribuição do tempo de lazer;
5. mudanças nos padrões de lazer;
6. proliferação de opções de viagens;
7. importância da qualidade dos serviços turísticos;
8. evolução nas tecnologias de informação e comunicação global;
9. segurança pessoal;

10. crescentes preocupações ambientais e sociais;
11. globalização.

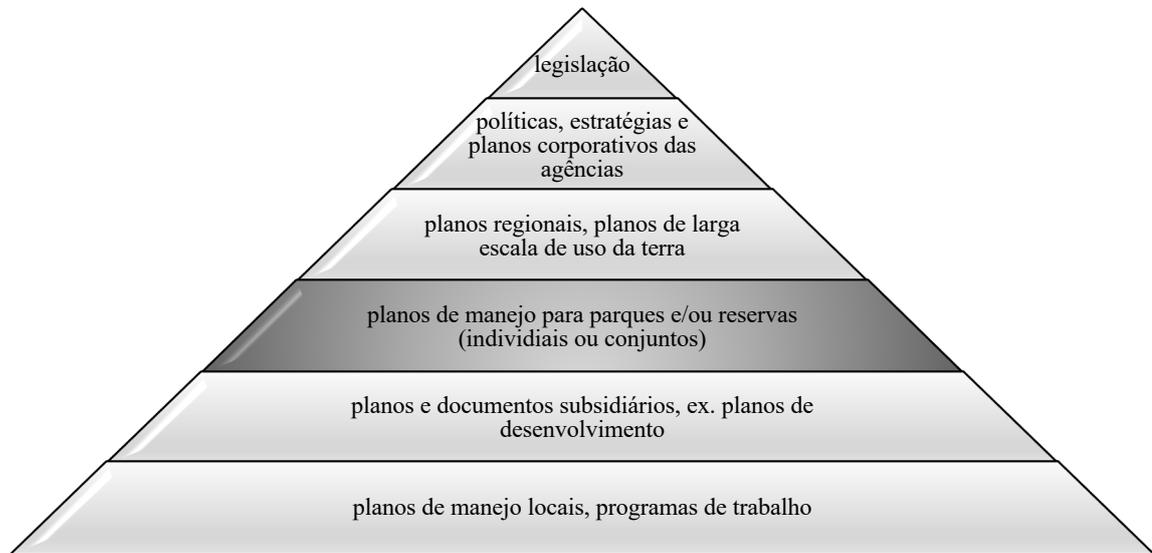
Cabe acrescentar, ainda, o crescimento populacional e o aumento no consumo de recursos, a urbanização, a emergência de uma classe média em países populosos, as mudanças climáticas, o turismo de “última chance” para lugares com risco de desaparecer (ex.: Machu Pichu), além da imigração, do aumento nas oportunidades de viagens, de melhores meios de acesso físico, da afluência, do acesso à informação e a tecnologias (LEUNG et al., 2018; MORÁN, 2006). Tais tendências devem ser consideradas por gestores no planejamento de modo a permitir melhor aproveitamento desses mercados emergentes, favorecendo estratégias e ações coerentes com esse contexto em transformação.

O caráter cada vez mais complexo e dinâmico da demanda pelo desfrute de áreas protegidas pela população lança luz sobre a relevância de se analisar os diversos aspectos do uso público enquanto política pública: objetivos, meios de implementação, resultados esperados, dentre outros.

2.4 O USO PÚBLICO DE ÁREAS PROTEGIDAS COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA

Hyslop e Eagles (2007, p. 2) definem a política de gestão (ou manejo) de visitantes como declarações escritas que orientam as ações de uma agência e dos seus gestores em todos os aspectos da gestão do turismo e da visitação em parques. Tais declarações são registradas em arcabouços regulatórios que abrangem o sistema de áreas protegidas e devem ser traduzidos em planos de manejo e outros planos específicos para cada área protegida. Eagles, Coburn e Swartman (2014) ilustram essa hierarquia normativa que orienta as políticas de uma área protegida, incluindo as de uso público, por meio de uma pirâmide, na qual as leis e as políticas mais gerais se situam no topo, e os planos mais específicos (de manejo, de uso público e outros operacionais) se situam na base (Figura 2.1, a seguir).

Figura 2.1 – Diagrama da hierarquia do planejamento para áreas protegidas.



Fonte: EAGLES; COBURN; SWARTMAN (2014), adaptado de THOMAS; MIDDLETON (2003).

Na medida em que registram e refletem as intenções de políticas do parque, os planos de manejo são ferramentas essenciais para a gestão e têm potencial de promover transparência e *accountability* – aspectos da boa governança. No que tange aos componentes que devem integrar os planos de manejo, Thomas e Middleton (2003) citam: i) uma parte descritiva sobre a área (aspectos biofísicos, geográficos, econômicos e sociais); ii) contexto normativo aplicável; iii) plano estratégico; e iv) plano de zoneamento. Segundo Morea (2016, p. 123), o zoneamento consiste no estabelecimento de uma subdivisão interna de caráter funcional que ordena o uso do espaço ao orientar, distribuir e regular os usos e as atividades numa área conforme sua categoria de manejo e seus objetivos.

Os planos de manejo devem acenar para políticas em três áreas, a saber: i) gestão de recursos naturais e culturais; ii) gestão da visitação e do turismo; e iii) gestão geral do ambiente, finanças e funcionários (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002). No que tange à gestão da visitação e do turismo, os planos de manejo (complementados ou não por planos de uso público) devem detalhar os objetivos previstos em seu arcabouço normativo da política, descrever os objetivos ligados ao desenvolvimento do uso público e às ações de gestão, orçamento, financiamento e zoneamento correspondentes (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002).

Cabe a tais políticas promover o equilíbrio sensível entre a maximização dos benefícios e a minimização dos impactos do uso público e se adaptar às mudanças de

condições. Ainda compete a elas reconhecer, em última instância, a supremacia dos objetivos de conservação sobre aqueles de uso público, sob pena de o excesso de impactos ambientais inviabilizar o próprio usufruto da área para os demais fins. Boa parte da literatura se refere a esse exercício de compatibilização de objetivos como pilar da gestão do uso público (BRAGA, 2013; EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; LEUNG et al., 2018; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b; RODRIGUES, 2009; SIMMONDS et al., 2018; VALLEJO, 2013; ZIMMERMANN, 2006).

A compatibilização entre a preservação ambiental e o uso público envolve o reconhecimento da inevitabilidade de algum nível de impacto. A principal tarefa dos gestores neste contexto é determinar o nível aceitável ou desejável dos impactos, negativos e positivos, da visitação. Embora deva ser pautada pela ciência, a definição do quanto de dano ambiental (dentre outros danos) é aceitável para se promover determinados ganhos, encerra, em essência, julgamentos de valor e a confrontação de *trade-offs* (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002). Uma vez determinados os graus aceitáveis e desejados de mudança, cabe à gestão identificar ações para promovê-los e gerenciá-los. Para Eagles, McCool e Haynes (2002), essa é a principal questão para planejar o turismo em parques.

Um dos conceitos inicialmente utilizados para o manejo dos impactos da visitação foi o de capacidade de carga. Aplicado ao contexto do turismo em áreas protegidas, esse conceito identifica o nível máximo de visitantes que uma área pode suportar ao mesmo tempo, sem desencadear i) a destruição do ambiente físico, econômico e sociocultural e ii) a redução na satisfação dos visitantes (LEUNG et al., 2018; PIMENTEL, 2013; ZIMMERMANN, 2006). Contudo, fatores como a constatação de que muitos problemas de visitação são de natureza comportamental e não têm relação linear com a quantidade de usuários levaram à revisão do conceito de capacidade de carga e à sua aplicação no bojo de metodologias que incorporam os valores da área protegida e os objetivos de gestão (ZIMMERMANN, 2006)⁵.

Estas novas metodologias de planejamento e zoneamento da recreação surgiram a partir do final da década de 1970, desenvolvidas nos EUA e no Canadá. São exemplos o *Recreational Opportunity Spectrum* (ROS), o *Limits of Acceptable Change* (LAC), o *Visitor Impact Management* (VIM), o *Visitor Experience and Resource Protection* (VERP) e o

⁵ Em 1992, o NPS norte-americano adotou definição de capacidade de carga que, ao invés de determinar o total de visitantes para uma área, delimita o nível que pode ser conciliado enquanto sustenta os recursos desejados, as condições sociais que integram os objetivos da unidade e os objetivos de manejo.

Visitor Activity Management Process (VAMP). Em comum, essas metodologias estabelecem parâmetros de capacidade de suporte, aplicam indicadores e padrões de qualidade e incorporam outras variáveis em suas análises de impactos da visitação (PASSOLD, 2002 apud ZIMMERMANN, 2006).

A aplicação das abordagens referidas para manejo de visitação envolve desafios. O primeiro é a demanda por recursos, equipe qualificada e tempo para a sua aplicação. Ademais, nem sempre as ações de manejo são adequadamente implantadas em razão de sua impopularidade ou da falta de recursos para a sua execução. Por fim, há lacunas no conhecimento científico e sobre os impactos da visitação, que concorrem para um maior subjetivismo nos julgamentos que afetam os resultados dessas abordagens (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; ROME, 1999 apud ZIMMERMANN, 2006).

Aportes científicos da ecologia da recreação nesta seara podem subsidiar o manejo da visitação a áreas protegidas, tais como: i) as relações funcionais entre a quantidade, o modelo, o comportamento e o momento do uso; o tipo e as condições do ambiente, de um lado, e a intensidade e a área de impacto, de outro lado; e ii) os padrões espaciais e temporais que afetam o impacto ambiental (MONZ et al., 2010). Como decorrência desses e de outros desenvolvimentos científicos e de décadas de práticas, diversas estratégias têm sido vislumbradas para atuar sobre os fatores que modulam a intensidade dos impactos e asseguram a satisfação dos visitantes. Assim, para além de apenas restringir determinado uso problemático, os gestores adotam diferentes estratégias diretas (coercitivas) e indiretas (não coercitivas) para influir nas decisões dos visitantes sobre quais atividades realizar, como, quando e onde (MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b; MONZ et al., 2010).

As estratégias diretas enfatizam a regulação do comportamento, a restrição às escolhas individuais e um forte grau de controle. São exemplos de estratégias diretas: o estabelecimento de limites ao tamanho de grupos de visitantes e à duração da visita, as proibições de certas atividades (ex.: caça, pesca, fogueiras), o zoneamento, a imposição de multas, dentre outras. As estratégias indiretas, por sua vez, enfatizam a influência sobre a mudança dos comportamentos, com controle menos contundente, e asseguram a liberdade de escolha. São exemplos de estratégias indiretas: a política tarifária adotada, a comunicação e a educação ambiental, a distribuição espacial e a gestão de equipamentos e serviços (CDB, 2004 apud LEUNG et al., 2018; LEUNG et al., 2018; MANNING et al., 2017 apud LEUNG et al., 2018; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b).

Sob a perspectiva da gestão de oferta e demanda, Eagles, McCool e Haynes (2002) e Leung et al. (2018) distinguem quatro abordagens estratégicas⁶ para reduzir impactos negativos da visitação, as quais têm potencial para gerar impactos positivos também. São elas:

- I) a gestão da oferta das oportunidades de visitação e turismo, para acomodar mais uso e/ou melhor distribuí-lo ao longo do tempo ou do espaço (ex.: ampliação do tempo ou da área de visitação);
- II) gestão da demanda por usos problemáticos, para restringir atividades ou níveis de uso com maior impacto (ex.: proibições ou limitações de tempo, quantidade ou tipo de atividade, dispersão ou concentração de atividades em determinada área);
- III) gestão da capacidade dos recursos de lidarem com o uso, também referida como o “endurecimento” dos recursos ou das experiências para melhorar a durabilidade de áreas mais sensíveis (ex.: melhoria de instalações, sensibilização dos visitantes); e
- IV) limitação dos usos problemáticos, por meio de regras e regulamentos (ex.: limitação no tamanho de grupos, restrições aos itinerários de passeio, proibição de atividades mais impactantes).

Para implementar essas estratégias, diversas ferramentas estão disponíveis para os gestores do uso público de áreas protegidas. Com vistas a sistematizar o conjunto de ferramentas à disposição dos gestores, Hyslop e Eagles (2007) identificaram 30 categorias de ações que descrevem um modelo ideal de política para manejo do turismo e da visitação em áreas protegidas. O modelo de Hyslop e Eagles, desenvolvido a partir das diretrizes para o turismo sustentável em áreas protegidas, foi ajustado por Eagles, Coburn e Swartman (2014). Ele está organizado no formato de um *checklist* (Quadro 2.3, a seguir).

O modelo ideal descrito no Quadro 2.3 é abrangente e permite orientar as diferentes etapas da gestão do uso público em áreas protegidas. Essas etapas incluem a definição de objetivos, planos e *frameworks* de gestão do uso público, que fornecem parâmetros para definir as demais normas de visitação. Essas normas dispõem sobre diferentes aspectos relativos ao funcionamento da visitação, tais como: atividades permitidas, acessibilidade, meios de transporte, sinalizações, ruídos, itens proibidos e momento das visitas. Também são listadas ações relacionadas à infraestrutura e aos serviços de apoio à visitação. E, por fim, ele prevê ações ligadas a estudos e análises para embasar a gestão do uso público, como é o caso

⁶ As estratégias 3 e 4 assumem a demanda e a oferta como sendo fixas.

das análises de mercado, monitoramento de impactos, pesquisas de satisfação de visitantes e avaliação dos resultados do uso público (EAGLES; COBURN; SWARTMAN, 2014).

Quadro 2.3 – Categorias e definições da política para visitantes e turistas em áreas protegidas.

[continua]

#	Categorias da política para visitantes e turistas	Definições
1	objetivos de visitação	políticas sobre: objetivos gerais, que direcionem toda a gestão de visitantes nos parques.
2	plano de uso público	políticas sobre: estratégia geral, claramente identificada, que oriente a gestão de visitantes.
3	<i>framework</i> de gestão de visitantes estabelecido	políticas sobre: o uso de um <i>framework</i> de gestão de visitantes estabelecido, que forneça diretrizes para a gestão de visitantes (tais como LAC e VIM)
4	níveis e usos de visitação permitidos e incentivados	políticas sobre: atividades permitidas/incentivadas e número de visitantes compatíveis com os objetivos do parque (ex.: atividades recreativas e interpretativas de baixo impacto).
5	gestão de conflitos	políticas sobre: conflitos que podem surgir no parque (ex.: entre gestores e visitantes, entre atividades recreativas e não recreativas, entre recreacionistas).
6	meios de transporte	políticas sobre: meios de transporte dentro do parque (ex.: estradas, trilhas, pistas e atracadouros).
7	trilhas e sinalizações	políticas sobre: trilhas e sinalizações dentro do parque (ex.: placas e trilhas para fins educacionais e interpretativos).
8	restrições de ruídos	políticas sobre: restrições de ruídos dentro do parque.
9	restrições de itens	políticas sobre: restrições de itens dentro do parque (ex.: armas de fogo).
10	zoneamento e restrições temporárias	políticas sobre: zoneamento dentro do parque (ex.: atividades autorizadas e horários).
11	acessibilidade	políticas sobre: fornecimento de programações, serviços e instalações acessíveis a pessoas com incapacidades.
12	sistemas de reservas	políticas sobre: sistemas de reservas (ex.: para acomodação, programas e instalações).
13	dias e horários de funcionamento	políticas sobre: datas e horas de funcionamento do parque como um todo e de suas instalações (ex.: centro de visitantes) e serviços (ex.: <i>tours</i> de barco, programas educacionais).
14	duração da visita	políticas sobre: duração da visita no parque (ex.: restrições sazonais e uso de <i>campings</i>).
15	taxas e precificações	políticas sobre: tarifas e preços para entradas, instalações e serviços no parque (ex.: diferenciadas por estações, locais e tipos de visitantes).
16	interpretação e educação ambiental	políticas sobre: educação e interpretação por visitantes dentro do parque (ex.: passeios guiados e programas noturnos).
17	gestão de riscos	políticas sobre: gestão do risco no parque, incluindo resposta a emergências e busca e resgate.
18	passeios rurais (<i>backcountry trips</i>)	políticas sobre: passeios livres (atividades autorizadas e número de visitantes).
19	aplicação e fiscalização da lei	políticas sobre: aplicação e fiscalização da lei dentro do parque (ex.: prevenção de atividades ilegais, perigosas ou indevidas).
20	instalações	políticas sobre: instalações do parque (ex.: número e qualidade dos banheiros, chuveiros e centros de visitantes).
21	acomodações	políticas sobre: acomodações (ex.: tipo, localização e instalações das acomodações).
22	gestão de resíduos	políticas sobre: lixo e esgoto gerados no parque (ex.: tratamento de rejeitos e reciclagem).

Quadro 2.3 – Categorias e definições da política para visitantes e turistas em áreas protegidas.

#	Categorias da política para visitantes e turistas	Definições:
23	concessões e serviços de vendas	políticas sobre: tipos de itens a serem vendidos (comida, bebida, roupas), por quem (terceirizados, equipe do parque), e onde (restaurante, centro de visitantes, praia).
24	recursos humanos necessários à visitação	políticas sobre: quantidade, tipo, qualificações e treinamento do RH do parque (ex.: equipe própria, temporários, voluntários) para papéis e períodos específicos (sazonais, projetos especiais ou <i>full time</i>).
25	publicidade	políticas sobre: publicidade do parque e de seus programas e instalações.
26	análise de mercado	políticas sobre: análises de mercado sobre “concorrentes” do parque.
27	impactos econômicos da visitação	políticas sobre: mensuração do impacto econômico da visitação (ex.: metas de impacto).
28	monitoramento do uso público	políticas sobre: programa para mensurar o total de visitantes e seus usos dentro do parque.
29	satisfação do visitante	políticas sobre: satisfação dos visitantes (ex.: estabelecer meta de satisfação que estimule o gasto dos visitantes e seu retorno ao parque).
30	avaliação do alcance dos objetivos	políticas sobre: programa para mensurar se as políticas do parque foram alcançadas.

Fonte: EAGLES; COBURN; SWARTMAN (2014), versão modificada de HYSLOP; EAGLES

(2007), tradução nossa.

Há uma literatura crescente sobre as condições em que cada tipo de estratégia/ferramenta é mais adequada. A sua aplicação depende, dentre outros, do grau de consolidação da área, da sua filosofia de criação, do tipo de área protegida, das definições e diretrizes de seu arcabouço normativo, da eficiência e adequação da estratégia selecionada, e das implicações em termos de recursos (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b). Para orientar as escolhas dos gestores do manejo do uso público em áreas protegidas, Leung et al. (2018) sistematizaram dez princípios, que estão resumidos no Quadro 2.4 (a seguir).

Esses princípios reforçam a importância de os gestores pautarem suas escolhas de manejo nos valores e objetivos das áreas protegidas e de atuarem de modo proativo. Ao reconhecerem a inevitabilidade e as diversas fontes de impactos do uso público, os princípios acenam para a existência de uma miríade de opções de manejo à disposição dos gestores, bem como reforçam o papel do planejamento, do monitoramento, da participação e da comunicação na gestão da área protegida. Os princípios buscam, enfim, inspirar os gestores a atuarem para além do enfoque reducionista, que baseia a gestão do uso público apenas na limitação dos usos possíveis (LEUNG et al. 2018).

Quadro 2.4 – Dez princípios para a gestão de turistas e visitantes em áreas protegidas.

Princípio
1. manejo adequado depende dos valores e objetivos da área protegida.
2. planejamento proativo aumenta a efetividade do manejo de visitantes e turistas.
3. mudança nas condições de uso do visitante é inevitável e pode ser desejável.
4. impactos sobre as condições dos recursos sociais são consequências inevitáveis do uso humano.
5. manejo é direcionado a influir sobre o comportamento humano e a minimizar as mudanças resultantes do turismo.
6. impactos podem ser influenciados por muitos fatores, e limitar a quantidade de uso é uma das várias opções de manejo.
7. monitoramento é essencial para o manejo profissional.
8. processo de tomada de decisões deve separar a descrição técnica dos julgamentos de valores.
9. grupos afetados devem ser envolvidos, já que o consenso e parcerias são necessários para a implementação.
10. comunicação é chave para aumentar o conhecimento e o apoio para a sustentabilidade.

Fonte: LEUNG et al. (2018, p. 29 e 30, tradução nossa), adaptado de MCCOOL, 1996; BORRIE et al., 1998; EAGLES et al., 2002; CDB, 2004; EUROPARC *Federation*, 2012.

Em países como os Estados Unidos, o reconhecimento da importância da política de uso público levou à criação de um Conselho de Gestão do Uso por Visitantes que articula seis agências governamentais para (*Interagency Visitor Use Management Council*)⁷. O seu foco de atuação é promover, entre as agências responsáveis pela gestão de terras e águas federais daquele país, a gestão do uso dos visitantes “*proativa, profissional e baseada na ciência*” e que preserve os recursos e a qualidade das experiências dos visitantes⁸.

Não obstante a profusão de diretrizes, metodologias e instrumentos, em diversos países as políticas de gestão do uso público são incipientes. De acordo com o relatório de progresso do Plano de Trabalho sobre Áreas Protegidas (PTAP) da CDB, somente cerca de 30% das áreas protegidas dispõem de plano de manejo (UICN WCPA, 2010). Embora não

⁷ O conselho é composto pelo *Bureau of Land Management, U. S. Forest Service, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Park Service, U.S. Army Corps of Engineers e U.S. Fish and Wildlife Service*.

⁸ Ver a respeito em: <<https://visitorusemanagement.nps.gov>>. Último acesso em dezembro de 2019.

haja dados específicos, isso sinaliza um percentual ainda menor de áreas dotadas de planos de uso público. Em parte, isso pode ser creditado à complexidade do assunto, que encerra a compatibilização entre objetivos diferentes e muitas vezes conflitantes entre si. Além disso, reflete o baixo grau de institucionalização de algumas áreas protegidas, a limitação de recursos organizacionais (equipes qualificadas e recursos financeiros) para elaboração e implementação dos planos, e a complexidade técnica do manejo de áreas protegidas.

Nesse contexto, é necessário avaliar a governança da política – ou, os aspectos institucionais que condicionam a forma como essa política é formulada, implementada e avaliada. Tais questões são objeto do próximo capítulo, que apresenta uma perspectiva adaptada para a análise dos modelos de governança do uso público de parques nacionais.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA GESTÃO DO PNI (BR) E DO PNI (ARG)

Este capítulo tem o propósito de fornecer um breve panorama histórico da política de parques nacionais no Brasil e na Argentina e dos principais aspectos relacionados à criação e à gestão do PNI (BR) e do PNI (ARG), oferecendo, assim, subsídios para a compreensão dos modelos de governança do uso público adotados em cada caso.

3.1 PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, BRASIL

No primeiro caso, apresenta-se o modelo brasileiro, abordando o contexto histórico de criação, a gestão dos parques nacionais no país e os aspectos da criação e da gestão do Parque Nacional do Iguaçu.

3.1.1 Breve histórico da política de parques nacionais no Brasil

O Brasil tem, atualmente, 74 parques nacionais espalhados por cerca de 3,1% (ou 27 milhões de hectares) do território nacional (CNUC, 2019). Eles são responsáveis por resguardar paisagens e biotas de caráter excepcional e amostras dos mais diversos ecossistemas. Tamaña dimensão territorial e representatividade ecossistêmica e regional situam os parques nacionais como a principal categoria de UC de proteção integral do país. A trajetória da criação e de gestão dos parques nacionais é marcada, contudo, por descontinuidades cronológicas, espaciais e institucionais que acabaram por afetar a sua consolidação e o cumprimento de suas finalidades (CNUC, 2019; DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010; ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010; ZIMMERMANN, 2006).

A história dos parques nacionais brasileiros inicia-se ainda no final do século XIX, com a primeira proposta formal de estabelecimento de dois parques, feita pelo engenheiro André Rebouças em 1876: um na Ilha do Bananal, no rio Araguaia (Tocantins), e outro em Sete Quedas, no rio Paraná (Paraná) (CAMPOS et al., 2011; COLPANI, 2017; ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010; PAES, 2003). Inspirado na lei de criação do Parque Nacional de Yellowstone nos Estados Unidos e nos documentos que a fundamentaram, Rebouças

anteviu o potencial dos parques de assegurar ganhos econômicos com o turismo e de perpetuarem as paisagens até então ameaçadas pelo perfil histórico do Brasil de intensa e duradoura exploração da natureza. A ideia de criar parques federais no Brasil só prosperou cerca de 60 anos mais tarde, quando, em 1937, no Rio de Janeiro, a Estação Biológica do Itatiaia foi transformada no Parque Nacional do Itatiaia para a recreação, a realização de pesquisas científicas e a proteção da natureza. Este foi o primeiro parque nacional brasileiro (CAMPOS et al., 2011; DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010; PAES, 2003; ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010; ZIMMERMANN, 2006).

Desde então, a criação de parques se concentrou em alguns períodos, seguidos de intervalos de anos sem a criação de novas unidades – sobretudo nas primeiras seis décadas de existência de sua política. O padrão descontínuo de criação de parques é descrito em diferentes estudos de Drummond (1997; DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010; ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010) e ilustrado pelo Quadro 3.1.

Quadro 3.1 – Distribuição dos parques nacionais do Brasil, criados entre 1937 e 2019, segundo fases de criação.

Fase de criação	Nº de parques nacionais criados	Parques nacionais criados no período
1ª – 1937 a 1939	3	Itatiaia, Iguaçu e Serra dos Órgãos.
2ª – 1959 a 1961	11	Ubajara, Aparados da Serra, Araguaia, Emas, Chapada dos Veadeiros, Caparaó, Sete Cidades*, Tijuca, Brasília, São Joaquim e Monte Pascoal.
3ª – 1971 a 1974	3	Serra da Bocaina, Serra da Canastra e Amazônia.
4ª – 1979 a 1986	11	Serra da Capivara, Picaás Novos, Pico da Neblina, Cabo Orange, Jaú, Pantanal Matogrossense, Lençóis Maranhenses, Marinho dos Abrolhos, Serra do Cipó, Chapada Diamantina e Lagoa do Peixe.
5ª – 1988 a 1992	7	Marinho de Fernando de Noronha, Serra do Divisor, Monte Roraima, Grande Sertão Veredas, Chapada dos Guimarães, Superagui e Serra Geral.
6ª – 1997 a 2002	17	Ilha Grande, Viruá, Serra da Mocidade, Serra das Confusões, Restinga de Jurubatiba, Descobrimento, Pau Brasil, Cavernas do Peruaçu, Serra da Bodoquena, Serra da Cutia, Saint-Hilaire/Lange, Montanhas do Tumucumaque, Nascentes do Rio Parnaíba, Catimbau, Jericoacoara, Pontões Capixabas** e Sempre-Vivas.
7ª – 2004 a 2019	23	Serra do Itajaí, Serra do Pardo, Chapada das Mesas, Serra de Itabaiana, Araucárias, Jamanxim, Juruena, Rio Novo, Campos Gerais, Campos Amazônicos, Nascentes do Lago Jari, Mapinguari, Anavilhanas, Serra das Lontras, Boa Nova, Alto Cariri, Furna Feia, Marinho Ilha dos Currais, Serra do Gandarela, Guaricana, Acari, Campos Ferruginosos, Boqueirão da Onça.
TOTAL	74	

* extinto

** transformado em monumento natural

Fonte: Adaptado de ROCHA; DRUMMOND; GANEM (2010, p. 208), com a atualização de dados do Painel Dinâmico do ICMBio (acesso em 15/09/2019).

As duas primeiras gerações de parques nacionais, embora separadas por 20 anos, têm em comum a criação de unidades pequenas, com maior proximidade (ou dentro) dos centros urbanos e acesso facilitado com vistas ao usufruto pela população para fins recreativos e turísticos. Ambas se fundamentaram no Código Florestal de 1934 editado pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, o qual inaugurou o marco regulatório da política de parques no Brasil. No entanto, eles diferem entre si principalmente no fator localização: enquanto a primeira geração de parques concentrou-se mais próxima da área litorânea do sul e sudeste brasileiro, a segunda geração já reflete os esforços de interiorização do desenvolvimento, com a mudança da capital do país para Brasília. A concepção de parque que vigorou durante essas fases, positivada no Código de 1934, é de áreas de florestas remanescentes (devolutas), de propriedade pública e preservação permanente, instituídas pelo poder público, em especial, com vistas a socializar paisagens naturais para o usufruto pela sociedade⁹ (BRASIL, 1934a; DRUMMOND, 1997). Por fim, a Constituição Federal de 1934 se destaca também nesta fase por equiparar belezas naturais ao patrimônio histórico e artístico (PAES, 2003; BRASIL, 1934b).

A terceira fase inaugurou a gestão sob os auspícios do Código Florestal de 1965, aprovado pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Embora somente três parques tenham sido criados entre 1971 e 1974, ocorreu uma importante expansão na área a eles correspondente. O Código de 1965 foi a principal base legal para a política de parques no Brasil até a aprovação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC. O código avançou na definição de parques nacionais ao dispor em seu artigo 5º que compete ao poder público criar parques “com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, **conciliando a proteção integral** da flora, da fauna e das belezas naturais **com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos**” (BRASIL, 1965, grifo nosso).

⁹ Segundo dispõe o artigo 9º do Código Florestal de 1934:

[...] Art. 9º Os parques nacionaes, estadauaes ou municipaes, constituem monumentos públicos naturaes, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do paiz, que, por circumstancias peculiares, o merecem.

§ 1º É rigorosamente prohibido o exercício de qualquer espécie de actividade contra a flora e a fauna dos parques.

§ 2º Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições technicas, de fórmula que, tanto quanto possível, se não altere o aspecto natural da paisagem.

[...]

A quarta geração de parques nacionais resultou da introdução de critérios técnico-científicos para sua criação, com destaque para a representatividade ecossistêmica; a proteção de áreas com pouca ou nenhuma alteração; e a valorização de paisagens únicas. Neste período, ocorreu a interiorização dos parques para áreas remotas, com destaque para Amazônia e áreas de fronteira (BRASIL, 1965; DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010; ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010).

As bases técnicas para esta evolução remontam ao *Plano do Sistema de Unidades de Conservação – Etapa I* (1979) e ao *Plano do Sistema de Unidades de Conservação – Etapa II* (1982), elaborados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em conjunto com a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN)¹⁰. Esses planos tinham como objetivo aprimorar a política de áreas protegidas no Brasil e propor, de modo criterioso, a criação de novas áreas (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010; IBDF; FBCN, 1982).

Aliado ao Regulamento de Parques Nacionais, editado pelo Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, o plano de 1979 e 1982 deu importantes bases institucionais para a política nacional de parques. Vale destacar, também, quanto ao regulamento de 1979, ainda vigente, que ele foi a primeira norma a disciplinar de maneira abrangente a gestão dos parques, ao dispor sobre finalidades, características, planos de manejo, zoneamento, vedações, política de uso público e infrações.

A quinta fase se deu no período da redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, que em seu artigo 225 consagrava o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989¹¹. A partir de então, as fases que se seguem apresentam ritmo semelhante para a criação de parques, com intervalos de, no máximo, dois anos sem que novas unidades surgissem.

¹⁰ De acordo com IBDF e FBCN (1982), os dois planos supracitados foram elaborados no marco da revisão do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1977 a 1979), que incluiu como objetivos: i) realizar estudos para elaborar o Plano de Sistema de Parques Nacionais; ii) criar novos parques nacionais e reservas biológicas; e iii) preparar estudos para elaboração de planos de manejo.

¹¹ Formado pela fusão do IBDF, da Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Interior (SEMA), da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), e da Superintendência da Pesca (SUDEPE), o Ibama vinculou-se inicialmente ao Ministério do Interior, depois à Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, em 1990, e ao Ministério do Meio Ambiente, desde 1992.

Houve importantes inflexões na institucionalização da política de parques no século XXI, com a aprovação da Lei do SNUC em 2000 e a criação do ICMBio em 2007. A tramitação do projeto de lei que culminou com a criação do SNUC durou oito anos e acentuou as divergências existentes no ambientalismo brasileiro. De um lado, preservacionistas pregavam o mínimo de interferência/frequência humana nas unidades e, de outro, socioambientalistas defendiam a presença de pessoas, com destaque para comunidades tradicionais. A divisão das UCs em dois grupos – de proteção integral e de desenvolvimento sustentável – refletiu a conciliação possível entre as visões dos dois grupos a respeito de como as unidades deveriam ser geridas e usufruídas (CAMPOS et al., 2011; DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010).

O SNUC e a sua regulamentação, por meio do Decreto nº 4.340, de 23 de agosto de 2002, fortaleceram e sistematizaram o processo de criação, implantação e gestão dos parques. Eles trataram, dentre outros, da instituição de conselhos gestores, da exigência de estudos de viabilidade e de planos de manejo, e das regras de exploração comercial de serviços de apoio à visitação. Ademais, a lei do SNUC atribuiu importante fonte de recursos vinculada à compensação pecuniária paga para obtenção de licenciamento ambiental por empreendimentos de significativo impacto ambiental. Apesar disso, o SNUC carece de detalhes sobre as intervenções permitidas em cada tipo de UC e sobre a base jurídica específica da exploração comercial dos parques, dentre outros (CAMPOS et al., 2011).

Vale destacar que, nos cerca de 80 anos de sua existência, a política brasileira de parques nacionais esteve sob o comando de cinco instituições distintas: o Serviço Florestal Federal (1937 a 1958); o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (1958 a 1967); o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (1967 a 1989); o Ibama (1989 a 2007) e o ICMBio (desde 2007). As três primeiras eram ligadas ao Ministério da Agricultura e a sua principal missão era regular o uso produtivo (direto) das florestas e dos seus recursos. A partir do Ibama, o tema desvinculou-se institucionalmente da agricultura e, somente 70 anos após a criação do primeiro parque nacional, a gestão dos parques foi atribuída com exclusividade a uma organização vinculada à área ambiental, o ICMBio.

A fragmentação institucional acima descrita concorreu para reduzir a importância relativa da gestão dos parques ao longo da história brasileira. A política de uso público dos parques esteve, por ao menos 50 anos, submetida à pasta da agricultura – e não à área ambiental ou de turismo. Este meio século foi marcado pelo viés desenvolvimentista que, se por um lado contribuiu para promover profundas transformações na sociedade, na economia e

na política brasileiras, por outro lado, concorreu para reduzir os escassos recursos financeiros e organizacionais disponíveis para a política de gestão das áreas protegidas.

Como resultado, em detrimento da expansão do número de parques ao longo desse período, a literatura indica poucos avanços em termos de sua gestão efetiva (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010; ESTEVES, 2006; ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010). Exemplo desses avanços se deu no IBDF que, embora tivesse a missão de gestão da política florestal principalmente com fins econômicos, alcançou resultados expressivos com a edição do *Regulamento de Parques Nacionais* e com as etapas I e II do *Plano do Sistema de Unidades de Conservação*, este último considerado por Drummond, Franco e Oliveira (2010) o principal precursor do SNUC. O caráter periférico da política de parques nacionais em suas organizações gestoras se refletiu na carência de recursos financeiros e humanos para ações de gestão, tais como: regularização fundiária, elaboração de planos de manejo, construção de infraestrutura e oferta serviços de apoio à visitação.

Dados do ICMBio de 2008 apresentados por Rocha, Drummond e Ganem (2010) apontam para as graves pendências fundiárias que persistem nas áreas dos parques nacionais. Ainda que haja divergências entre os dados disponibilizados sobre o assunto, a Tabela 3.1 sinaliza a falta de prioridade conferida à regularização fundiária na política de parques nacionais no Brasil ou a sua extrema complexidade.

Tabela 3.1 – Situação de 52 parques nacionais brasileiros em relação ao grau de regularização fundiária (2008).

Grau de regularização fundiária	Número e % de parques nacionais
totalmente regularizado	0 (0%)
parcialmente regularizado	30 (58%)
não regularizado	22 (42%)
total	52 (100%)

Fonte: ICMBio, 2008 apud ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010, p. 215.

Os dados sobre os parques que não dispõem de plano de manejo indicam também desafios à consolidação de sua gestão. De acordo com o ICMBio, cerca de 30% dos parques nacionais ainda não dispõem de planos de manejo. No SNUC, ele figura como um documento obrigatório e essencial à gestão e por isso as UCs têm até cinco anos para a sua elaboração, contados a partir de sua criação.

Por fim, embora o uso público seja mencionado como uma justificativa para a criação dos parques e incluído na missão institucional de seus órgãos gestores, os tímidos dados de visitação no Brasil acenam para o seu histórico subaproveitamento em termos culturais, recreativos e científicos. Em 2017, para o conjunto de 73 parques existentes, foram registrados 8.646.253 visitantes, sendo que 88% deles se concentraram nos 10 parques mais visitados. Em 27 parques não há registro de visitantes, o que pode indicar tanto o fechamento a visitas como a ausência de registros (ICMBIO, 2018; PAES, 2003; ROCHA; DRUMMOND; GANEM, 2010; ZIMMERMANN, 2006). Dentre os parques mais frequentados, atrás apenas do Parque Nacional da Tijuca, se destaca o PNI (BR) – o segundo a ser criado (1939) e o segundo mais visitado do Brasil –, que é o objeto do presente estudo.

Já o diagnóstico realizado pelo Instituto Semeia (2019)¹² a respeito do uso público em 266 parques brasileiros (nacionais, estaduais e municipais) reforça a visão do subaproveitamento dos parques nacionais. Ele constatou a inexistência de atividades de uso público em 24% dos parques e a ausência total de visitação em um quinto deles. Dentre os que estão abertos à visitação, o estudo indica que 36% dispõem de estrutura de apoio ao turismo (interna ou próxima ao parque) e somente 7% consideram que a estrutura de apoio à visitação auxilia as necessidades básicas em todos os setores do parque. A insatisfação com a infraestrutura de uso público dos parques lidera, segundo os gestores entrevistados, as reclamações dos visitantes, com 58% de relatos, seguida de reclamações relacionadas às atividades e estruturas ligadas ao ecoturismo (16%) e a dificuldades de acesso (16%). Por fim, apenas 22% dos parques realizam o controle sobre o impacto de uso público, o que denota a fraca implementação desse tipo de controle no Brasil (INSTITUTO SEMEIA, 2019).

O PNI (BR) está na contramão dessa tendência, configurando-se como um *outlier* neste universo: além de ser o segundo parque nacional mais visitado do Brasil, ele dispõe de uma boa infraestrutura e de diversos serviços de apoio à visitação, além de mecanismos de gestão diferenciados, como se verá mais adiante.

¹² Os dados referem-se à 4ª edição do *Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: A Perspectiva dos Gestores*, com base na pesquisa realizada com 266 parques federais, estaduais e municipais no segundo semestre de 2018, o que representa 63% do universo de parques cadastrados no CNUC em junho de 2018 (425 unidades).

3.1.2 Criação e manejo do Parque Nacional do Iguaçu (Brasil)

O PNI (BR) foi criado pelo Decreto nº 1.035, de 10 de janeiro de 1939, em um contexto de expansão de medidas conservacionistas e de esforços pelo governo brasileiro para “colonizar o interior do país e nacionalizar suas fronteiras”, ante forte influência hispânica (FREITAS, 2014). A história de sua consolidação envolve um longo processo de desocupação da área, principalmente após o levantamento fundiário iniciado em 1967. Nele foram identificadas 457 famílias residentes e duas empresas rurais que ainda operavam dentro do parque e ocupavam cerca de 16.000 ha. De 1971 a 1978, os esforços centraram-se na retirada das famílias; em 1980, o Decreto nº 84.653 abriu caminho para a remoção das duas empresas rurais que restavam no parque (IBAMA, 2002).

A superfície do parque de 185.262,5 hectares, quase três vezes maior que a de seu vizinho argentino, se consolidou somente com a edição do Decreto nº 86.876, de 26 de janeiro de 1982 (Quadro 3.2). Ainda na década de 1980, e poucos anos após o PNI (ARG), o parque foi declarado Patrimônio Natural da Humanidade, pela UNESCO.

Quadro 3.2 – Instrumentos legais de delimitação do PNI (BR), 1939 a 1982.

Instrumentos normativos	Determinações legais
Decreto nº 1.035, de 1939	cria o PNI (BR).
Decretos nº 6.506; nº 6.587; nº 6.664, de 1944	ampliam a área do PNI (BR).
Portaria Min. Agricultura nº 042, de 1967	inicia o levantamento fundiário e de demarcação dos limites da área do PNI (BR).
Decretos nº 69.411 e nº 69.412, de 1971	criam uma zona prioritária para efeito de reforma agrária e declaram 16.000 ha de terra de interesse social para fins de desapropriação.
Decreto nº 84.653, de 1980	declara de utilidade pública a área de empresas rurais inseridas nos limites do PNI (BR) e autoriza o IBDF a desapropriar as áreas na forma da legislação vigente.
Decreto nº 86.876, de 1982	estabelece os limites atuais do PNI (BR), excluídos 1.400 ha no extremo norte do parque.

Fonte: adaptação de COLPANI (2017, p. 121-122).

A gestão do PNI (BR) compete à equipe local do ICMBio. A partir de um convênio firmado, em maio de 1970, entre o IBDF e a Secretaria de Segurança Pública do estado do

Paraná, o Batalhão da Polícia Militar Ambiental paranaense passou a prestar apoio às atividades de segurança, patrulhamento e fiscalização ambiental do PNI (BR). O parque dispõe do Conselho Consultivo do Parque Nacional do Iguaçu (CONPARNI), instância colegiada que viabiliza a participação de setores da sociedade na valorização, no controle social e na gestão do parque. A sua gestão se baseia no plano de manejo aprovado em 2018 (ICMBIO, 2018b).

3.1.3 Principais valores de conservação do PNI (BR) e suas ameaças

A gestão do PNI (BR) estrutura-se sobre o propósito definido para o parque, segundo o qual:

O Parque Nacional do Iguaçu, reconhecido como patrimônio natural mundial e palco das impressionantes Cataratas do Iguaçu, preserva importante remanescente da Mata Atlântica, compartilha sua beleza cênica e conserva sua biodiversidade promovendo benefícios socioambientais para as presentes e futuras gerações. (ICMBIO, 2018b, p. 11).

Com base neste propósito, o ICMBio explicita a significância da natureza única do parque e a sua importância nos contextos nacional, regional e global. Para fins de manter a significância do parque e atingir seu propósito, o plano de manejo lista recursos e valores fundamentais e prioritários para o planejamento e o manejo. São eles:

- 1) o espetáculo das Cataratas do Iguaçu (Figura 3.1);
- 2) espécies-chave para ações de conservação¹³;
- 3) a manutenção da onça-pintada (*Panthera onca*), carnívoro de topo de cadeia;
- 4) o maciço florestal protegido pelo parque;
- 5) a malha hídrica;

¹³ De acordo com o ICMBio (2018b, p.13), há espécies ameaçadas, regional ou nacionalmente (por ex. jacutinga – *Aburria jacutinga*; anta – *Tapirus terrestris*; queixada – *Tayassu pecari*), endêmicas (por ex. surubim-do-iguazu – *Steindachneridion melanodermatum*) e alvos de caça, pesca ou exploração (por ex. macuco – *Tinamus solitarius*; palmito-juçara – *Euterpe edulis*).

- 6) a experiência de conexão com a natureza.
- 7) referência em educação ambiental e espaço para geração de conhecimento;
- 8) patrimônio histórico-cultural da humanidade – tombado por ser a última grande amostra da Mata Atlântica na bacia do Prata (ICMBio, 2018, p. 13).

Figura 3.1 – Vistas das Cataratas do Iguaçu, no PNI (BR).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Sobre os valores supramencionados incidem problemas e ameaças, dentre as quais, baseado em ICMBio (2018b) e Colpani (2017), cabe listar:

- a realização de atividades ilícitas que ameaçam sua fauna e flora (ex.: caça, pesca e extração de palmito);
- a pressão social para a reabertura da chamada Estrada do Colono (Rodovia PR-495), que atravessava o parque;
- as atividades das usinas hidrelétricas a montante do rio Iguaçu, que influem na sua vazão;
- o plantio de organismos geneticamente modificados (OGM) na zona de amortecimento do parque e o uso de agrotóxicos nas lavouras próximas (Figura 3.2);
- as queimadas;
- os ataques de felinos nas propriedades do entorno;
- o quadro reduzido de pessoal para a fiscalização da área;

- os atropelamentos de animais no interior do parque;
- impactos das atividades de uso público, como a geração de lixo, a poluição do leito do rio pelo lançamento de moedas, a alimentação de quatis pelos visitantes etc. (Figura 3.3).

Figura 3.2 – Vista aérea das lavouras no entorno do PNI (BR).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.3 – Poluição do leito do rio Iguazu, ao lado das passarelas de observação das cataratas no PNI (BR).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

3.1.4 Uso público do PNI (BR)

A principal área de visitação ao PNI (BR) circunscreve-se nas proximidades das cataratas, o que representa 0,5% da sua área (ICMBIO, 2018b). Essa área fica a 17 km do

centro da cidade de Foz do Iguaçu e a 5 km do Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu. Além da via aérea, o acesso ao parque pode se dar por via terrestre, de carro ou ônibus. O PNI (BR) funciona diariamente, das 9 às 17 horas.

O PNI (BR) dispõe de um circuito principal unidirecional, a Trilha das Cataratas, com 1.200 metros de extensão e que fornece uma visão panorâmica das Cataratas do Iguaçu. Outros circuitos disponíveis são o passeio Macuco Safari (Figura 3.6), a Trilha do Poço Preto (9.000 m), a Trilha das Bananeiras (1.500 m) e o passeio de helicóptero sobre as cataratas (Figura 3.4).

Figura 3.4 – Mapa esquemático da área de visitação do PNI (BR).



Fonte: Cataratas do Iguaçu S.A., 2019.

No parque, os visitantes têm as seguintes opções de atividades disponíveis: caminhada; contemplação; *rafting*; rapel; trilha de bicicleta; arborismo; observação de fauna e passeio de barco e caiaque. Para tanto, a infraestrutura de atendimento e de apoio aos visitantes do parque é composta por:

- Centro de visitantes – localizado na entrada do parque, reúne informações e exposição ambiental permanente, além de serviços básicos (sanitários, telefones, posto bancário etc.), cafeteria, loja de lembranças (Figura 3.5);

- Áreas de serviços para atenção ao visitante – distribuídas entre o Espaço Naipi (Figura 3.7), Porto Canoas e Tarobá, que incluem duas lanchonetes, um quiosque, um restaurante, sanitários, mirantes, ambulatório e duas lojas de *souvenirs*¹⁴ (Figura 3.8);
- Belmond Hotel das Cataratas – oferece serviços de hospedagem de luxo (Figura 3.9);
- Escola de Educação Ambiental do Parque Nacional do Iguaçu (Escola Parque) – voltada ao desenvolvimento e à execução de ações do programa de educação ambiental do parque.

Figura 3.5 – Centro de visitantes do PNI (BR).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

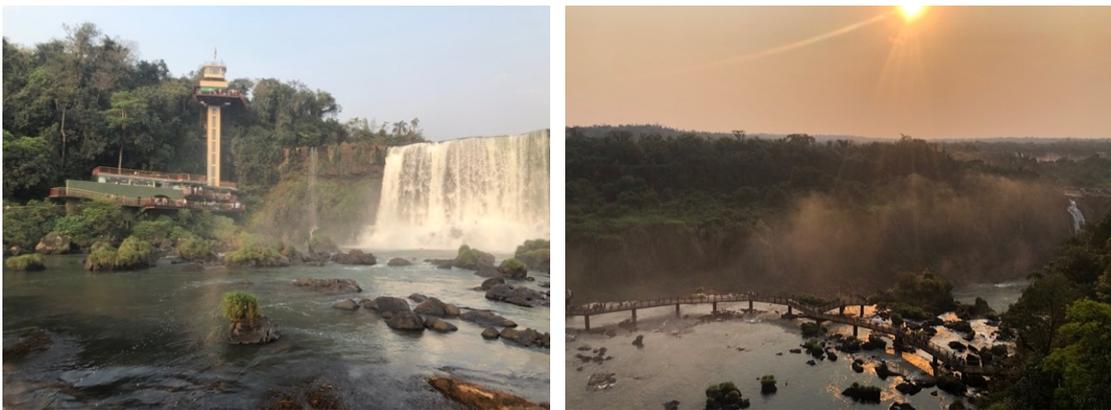
¹⁴ Além das lojas de lembranças no parque, a concessionária dispõe de loja virtual da Cataratas do Iguaçu S.A.

Figura 3.6 – Vista aérea da parada e do passeio fluvial da trilha Macuco Safari do PNI (BR).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.7 – Espaço Naipi: estrutura e vista do final da Trilha das Cataratas.



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.8 – Exemplos de produtos à venda na loja de souvenirs do PNI (BR).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.9 – Belmond Hotel das Cataratas.



Foto: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Para a prestação de diferentes serviços de apoio aos visitantes, o PNI (BR) tem um contrato de arrendamento do Hotel das Cataratas – de propriedade da União – para a Sociedade Participações São Mateus S.A., que opera o serviço de hotelaria (Belmond Hotel das Cataratas). Outros quatro contratos de concessão estão vigentes, a saber:

- dois contratos com a Cataratas do Iguaçu S.A., para a exploração do Centro de visitantes, terminal de passageiros, transporte de visitantes e estacionamento; e as atividades de alimentação, comercialização e serviços, mirantes, elevador panorâmico e trilhas suspensas (nos espaços Porto Canoas, Naipi e Tarobá);

- um contrato com o Macuco Ecoaventura Ilha do Sol, para operação de roteiro turístico denominado “Macuco”, que consiste em passeio de barco por via fluvial, até o limite de navegabilidade próximo às Cataratas do Iguaçu; e

- um contrato com a Helisul Táxi Aéreo, para a realização de voos panorâmicos sobre as Cataratas do Iguaçu.

Por meios desses contratos, o parque tem suporte para a realização de despesas de investimentos e manutenção, bem como arrecada recursos que apoiam a gestão do SNUC. Iniciadas em 1998¹⁵, as concessões do PNI (BR) viabilizaram obras de infraestrutura e a oferta de serviços de transporte, alimentação, vendas e passeios no interior do parque.

¹⁵ O PNI (BR) é um dos sete parques nacionais que possuem concessões de serviços de apoio a visitantes no Brasil.

Contudo, as críticas mais frequentes aos serviços prestados referem-se à falta de acessibilidade nas trilhas (Figura 3.10), à baixa ênfase nas ferramentas de interpretação ambiental, à reduzida quantidade de trilhas e às poucas opções de usufruto do parque sem a intermediação de um prestador de serviços. O PNI (BR) também é criticado pelo baixo desenvolvimento de polos de uso público em outros municípios limítrofes ao parque.

Figura 3.10 – Exemplo de falta de acessibilidade na Trilha das Cataratas.



Foto: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Outra crítica refere-se aos distúrbios sonoros provocados pelos voos diários de helicóptero, autorizados no parque. Enquanto o PNI (ARG) proíbe este tipo de atividade por seus impactos sobre sua fauna e seus visitantes, o PNI (BR) autoriza o sobrevoo na área das Cataratas do Iguazu. Os voos, operados pela Helisul Táxi Aéreo, ocorrem várias vezes ao dia e já foram objeto de desconforto na relação entre os dois parques fronteiriços.

3.2 PARQUE NACIONAL IGUAZÚ, ARGENTINA

Esta seção traça um breve histórico dos parques nacionais na Argentina e apresenta o Parque Nacional Iguazú, a criação, o manejo, os valores, as ameaças e o uso público, assim como registros fotográficos de suas áreas.

3.2.1 Breve histórico da política de parques nacionais na Argentina

A política de parques nacionais da Argentina é a mais antiga da América do Sul e a terceira a ser iniciada no continente americano, atrás somente dos Estados Unidos (1872) e do Canadá (1885). Ela abrange atualmente a gestão de 36 parques nacionais¹⁶, cuja superfície ocupa quase de 1,5% do território nacional e reúne amostras de diversos ecossistemas. Inspirada no modelo norte-americano¹⁷, a trajetória da política argentina contribuiu para consolidar os parques por meio de sua promoção turística, como um eixo de identidade nacional e importante motor de desenvolvimento de zonas de fronteira (SCARZANELLA, 2002).

A história dos parques nacionais argentinos remonta ao início do século XX, com a apresentação, em 1903, do projeto de criação de um parque nacional na área que compreende as Cataratas do Iguaçu por Carlos Thays, um arquiteto e paisagista francês naturalizado argentino¹⁸. Naquele mesmo ano, Francisco Moreno, perito responsável por negociar disputas de terras com o Chile, enviou carta de doação ao Estado argentino de 7.500 hectares de sua propriedade¹⁹, a oeste do Lago Nahuel Huapí, na Patagônia, para “ser consagrada como parque público natural” (SCARZANELLA, 2002). Anos mais tarde, em 1922, após a aquisição pelo Estado de terras adicionais e ante a defesa de personalidades²⁰ para que a área doada por Moreno fosse conservada sob um marco legal próprio, foi criado ali o *Parque Nacional del Sud*, na gestão do presidente Hipólito Irigoyen.

Em 1934, ano do primeiro Código Florestal brasileiro, foi editada a Lei dos Parques Nacionais da Argentina, de nº 12.103, em 9 de outubro, elaborada por Exequiel Bustillo

¹⁶ Além desses, a APN também administra três parques de jurisdição compartilhada: os parques interjurisdicionais marinho/costeiros da Patagônia Austral, de Makenke e Isla Pingüino (SIB, agosto de 2019).

¹⁷ Os EUA influenciaram a conformação do modelo argentino de parques nacionais, por meio das relações institucionais entre as agências de parques dos dois países no início do século XX, e das relações entre políticos e estudiosos, com destaque para os contatos entre o presidente norte-americano Theodore Roosevelt e o perito agrimensor argentino Francisco Moreno.

¹⁸ O governo argentino encomendou à Thays, em 1902, um estudo minucioso sobre a área das Cataratas do Iguaçu. O resultado deste estudo foi entregue ao governo em 1903, com uma proposta de criação do parque. Contudo, tal proposta só encontrou ressonância cerca de 30 anos mais tarde, com a criação do PNI-AR.

¹⁹ Com efeito, Moreno devolveu ao estado parte das terras que havia recebido como recompensa por seus serviços como perito agrimensor na delimitação da fronteira argentina com o Chile.

²⁰ No sítio da internet da APN, se destaca a atuação do engenheiro geológico norte-americano Bailey Willis, do botânico alemão Carl Hosseus, do botânico belga Lucien Hauman e do engenheiro argentino Horacio Anasagasti.

(1893-1973), até então o presidente honorário da Comissão “*Pró Parque del Sud*”. Membro de uma família oligárquica argentina e defensor das riquezas naturais do país, Bustillo foi o primeiro presidente da *Dirección de Parques Nacionales*, cargo que ocupou de 1934 a 1944 (Scarzanella, 2002). Segundo Piglia (2012), a política de parques argentina foi muito influenciada por suas ideias, seu empenho e sua rede de contatos pessoais.

Referenciada nas leis dos Estados Unidos e do Canadá, a Lei nº 12.103, de 9 de outubro de 1934, instituiu a *Dirección de Parques Nacionales* (DPN), vinculada ao Ministério da Agricultura e com autonomia administrativa e vasto rol de competências de gestão e promoção dos parques como destino turístico no país. Ademais, a lei criou o parque Nahuel Huapí, delimitando-o sob as bases do *Parque Nacional del Sud* e originando o do PNI (ARG)²¹.

A partir de então, e com base na análise de Marinaro, Grau e Aráoz (2012) de tendências temporais, territoriais e biogeográficas da criação de parques, combinadas com as diferentes motivações de seu estabelecimento, é possível dividir a história da política de parques na Argentina em duas etapas principais. A primeira, a “Etapa de Defesa Nacional”, se estende de 1934 a meados da década de 1960. Após um breve período de transição ao final da década de 1960, inicia-se a “Etapa da Diversificação Biogeográfica”, que perdura até 2004 (MARINARO; GRAU; ARÁOZ, 2012).

Na “Etapa de Defesa Nacional”, foram criados 13 parques nacionais, nove dos quais situados em zonas de fronteiras internacionais. Tal padrão de localização geográfica não é casual, mas sim, reflexo do objetivo duplo assumido pela política de parques nacionais de preservar paisagens de grande beleza cênica e assegurar a soberania nacional com o desenvolvimento de áreas consideradas estratégicas, porém “populacionalmente vazias, politicamente postergadas e militarmente vulneráveis” (BUSTILLOS, 1972 apud CARUSO, 2015, p. 9, tradução nossa). Neste período, as questões geopolíticas sobrepuseram-se aos critérios baseados na biodiversidade e na originalidade biogeográfica – definida pelos autores como “a contribuição de cada parque nacional para a incorporação de nova superfície de distintas ecorregiões ao sistema de áreas protegidas” (MARINARO; GRAU; ARÁOZ, 2012,

²¹ Após o outro relatório de Thays reforçar a proposta de criar um parque nacional na região das cataratas, o governo argentino adquiriu 7.500 hectares na região em 1928 e criou uma reserva de proteção com o intuito de criar o parque (sítio da APN).

p. 3). Como decorrência, houve um alto grau de concentração de parques em ecorregiões remotas do país, com destaque para os bosques andino-patagônicos e a selva paranaense²².

A promoção do turismo nos parques consistiu numa estratégia para desenvolver e povoar estes territórios na fronteira, considerados vulneráveis, por meio da remodelagem da paisagem, do investimento em infraestrutura e da fixação no imaginário nacional dos parques como paisagens patrióticas e destinos turísticos atraentes (PIGLIA, 2012, p. 63). No estímulo ao turismo nos parques nacionais, o Estado desempenhou papel central, com destaque para a atuação da *Dirección de Parques Nacionales*, a quem competia, dentre outros:

- h) promover o progresso e desenvolvimento dos parques através da construção de estradas, pontes, escolas, linhas telegráficas e telefônicas, docas, portos, canais, obras sanitárias etc., podendo concluir convênios para o financiamento e a execução destas obras com imputação aos seus próprios recursos e solicitar das respectivas repartições públicas a cooperação necessária para estes fins;
- i) conceder e regulamentar as concessões sobre a construção de hotéis, moradias, restaurantes, funiculares, linhas de transmissão, postos de abastecimento para automóveis etc. e, em geral, sobre qualquer obra, serviço ou comércio realizado na jurisdição dos parques e reservas, podendo também estabelecê-los por conta própria, mas não os explorar diretamente, mas por arrendatários ou concessionários. Controlar também a organização e as taxas das diferentes empresas que operam serviços públicos, com a colaboração dos correspondentes escritórios do Estado; (Lei nº 12.103, de 1934, art. 16, tradução nossa).

A DPN se destacou, ademais, na divulgação dos parques, por diferentes mídias, e na coleta de informações. Em parte, isso pode ser creditado ao empenho pessoal de Bustillo, seu presidente de 1934 a 1944, à sua rede de contatos pessoais e às suas visões da natureza como algo a ser conservado e acessível para usufruto das pessoas (PIGLIA, 2012; SCARZANELLA, 2002). Este período é considerado o primeiro ensaio consistente e sistemático da política nacional de turismo na Argentina e, tal como nos Estados Unidos, se

²² Como exemplo de parques nacionais criados em zonas de fronteira sujeitos a disputas territoriais, temos Nahuel Huapi (Chile), Iguazú (Brasil) e Pilcomayo (Paraguai).

por um lado concorreu para certa mercantilização das paisagens, por outro, contribuiu para a associação dessas paisagens à identidade nacional (PIGLIA, 2012).

A etapa seguinte, a da “Diversidade Biogeográfica”, foi marcada pela interiorização dos parques, pela redução de seu tamanho e pela preocupação crescente de se preservar todos os tipos de ecorregiões de acordo com os seus processos e funções ecológicas. Foram criados 15 novos parques e Marinaro, Grau e Aráoz (2012) identificam maior originalidade biogeográfica neste período se comparado ao anterior. Dentre as razões para a mudança nos critérios de criação, Caruso (2015) destaca a facilitação do acesso após o desenvolvimento viário nas zonas periféricas do país e a mudança no enfoque de conservação – até então preservacionista, para o chamado enfoque do equilíbrio, o qual, fundado na ecologia, preocupava-se em manter os valores da diversidade biológica (CARUSO, 2015).

Entre 1980 e 1990, não foram criados novos parques nacionais. Contudo, o período é marcado pela evolução institucional da política argentina de parques nacionais, com a aprovação da nova Lei Orgânica de Parques Nacionais, Reservas Nacionais e Monumentos Naturais, nº 22.351, de 12 de dezembro de 1980 (vigente até hoje) e da Rede Nacional de Cooperação Técnica em Áreas Protegidas, em 1986 (CARUSO, 2015). A partir de 1991, novos parques foram criados e, seguindo uma tendência internacional, com a crescente consideração do seu contexto socioeconômico. Entre 2004 e 2009, ocorreu outra pausa. Desde então, embora não conste da análise de Marinaro, Grau e Aráoz (2012), houve uma expansão na representatividade biogeográfica do sistema de parques por causa da introdução de três parques marinhos – os parques *Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral*; *Interjurisdiccional Marino Isla Pingüino*; e *Interjurisdiccional Marino Makenke* – e de áreas antes não valorizadas do ponto de vista ecológico (como o *Parque Nacional Traslasierra*, criado na região do Chaco Seco).

Nos seus 85 anos de existência, a política de parques nacionais da Argentina se apoiou sobre um marco legal relativamente estável e abrangente. A Lei de Parques Nacionais (nº 12.103), aprovada em 9 de outubro de 1934, sofreu uma revisão fundamental em 1970 (Lei nº 18.594, de 6 de fevereiro de 1970²³) e inspirou em grande medida a sua substituta editada em

²³ A primeira revisão em 1970 criou a categoria monumento natural que, somada aos parques nacionais e às reservas nacionais, passou a conformar o sistema argentino de parques nacionais sob a jurisdição do agora SNPN, vinculado ao Ministério da Agricultura e Pecuária. Ademais, neste momento foi criado o Serviço Nacional de Guardaparques. Em 1973, uma pequena alteração adicional foi feita, com a edição da Lei nº 20.161,

12 de dezembro de 1980: a Lei nº 22.351. O caráter relativamente avançado nas normas argentinas contribuiu para que elas fossem pouco alteradas ao longo dos anos.

Este arcabouço normativo disciplinou de maneira detalhada e, desde cedo, as atribuições e os deveres da administração no que tange à criação, à gestão da conservação e do uso público dos parques nacionais, às atividades permitidas e proibidas, às fontes de receitas, às infrações e sanções, dentre outros. As principais modificações realizadas desde 1934 se referiram à necessidade de adequar o órgão gestor da política de parques nacionais ao contexto sociopolítico argentino. Tais alterações levaram a política de parques a transitar, desde a sua instituição, pela *Dirección de Parques Nacionales* – DPN (de 1934 a 1944, e de 1951 a 1970); pela *Administración General de Parques Nacionales y Turismo* (de 1945 a 1951); pelo *Servicio Nacional de Parques Nacionales* – SNPN (de 1970 a 1980); e pela APN (desde 1980). Em parte, estas instituições foram continuidades jurídicas de seus antecessores, em termos de competências e deveres. A principal mudança legislativa observada foi a alteração de seu corpo diretório e a sua vinculação institucional a diferentes órgãos. Associada a tais mudanças ocorreu uma busca por coordenação e por uma maior ou menor ênfase da política de parques nas questões de segurança nacional, turismo e conservação. Em contraste com o caso brasileiro, e a despeito das mudanças supramencionadas, a gestão dos parques nacionais na Argentina permaneceu como matéria principal de seus órgãos gestores.

Criada há quase quatro décadas, a APN é a atual responsável pela formulação, pelo planejamento e pela execução das políticas de conservação e uso público de parques nacionais. A APN também passou por diversas vinculações institucionais no contexto de sucessivas reformas administrativas e, desde 2018, se subordinou à Secretaria de Governo de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Presidência da República²⁴.

A APN foi criada como autarquia da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Ministério da Economia; em 1991, foi transferida para a Secretaria de Recursos Naturais e Ambiente Humano; em 1999, foi para Secretaria de Turismo; em 2004, a Lei Nacional do Turismo (nº 25.997, de 2004) a transformou em órgão descentralizado da Secretaria de Turismo da Nação, sem contudo alterar a Lei nº 22.351 que a instituiu como autarquia; em

de 15 de fevereiro de 1973, que introduziu mais membros ao diretório do SNPN, sob a justificativa de ampliar a segurança das áreas de fronteira.

²⁴ Ver Decreto nº 802, de 05 de setembro de 2018, que modificou a *Ley de Ministerios* e sua organização administrativa e que submeteu as matérias de meio ambiente, turismo e desenvolvimento sustentável à Presidência da Nação.

2015, a APN foi transferida como órgão descentralizado do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e, por fim, submetida à Secretaria de Governo de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Presidência da República no contexto de enxugamento da estrutura administrativa do Estado.

Além dos parques nacionais, a APN administra outras áreas protegidas, como os monumentos naturais, as reservas nacionais, as reservas naturais estritas, as reservas naturais silvestres e as reservas naturais educativas²⁵. Diferentemente do Brasil, na Argentina os parques nacionais podem conter em seu território essas outras categorias de manejo, as quais funcionam como espécie de zoneamento adicional do parque²⁶. Atualmente, existem 49 áreas que conformam o chamado Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que incluem: 36 parques nacionais, três parques marinhos de manejo compartilhado entre diferentes jurisdições, dois monumentos naturais, três áreas protegidas marinhas, duas reservas nacionais, uma reserva natural estrita, uma reserva natural educativa, uma reserva natural silvestre e uma reserva natural não categorizada.

A APN administra ademais quatro espécies protegidas como Monumento Natural Nacional: a baleia-franca-austral, o huemul, a taruca e a onça. Por meio de um convênio firmado com o Ministério da Defesa, em 2007, a APN também passou a manejar, de forma compartilhada com aquele ministério, as reservas naturais de defesa. Já são 9 as reservas desta natureza, criadas em áreas militares e aprovadas por protocolos adicionais ao convênio de 2007.

Uma das críticas da literatura centra-se no fato de que na Argentina não há um tratamento unificado para as áreas protegidas nas diferentes jurisdições (nacional, provinciais, municipais e privadas), tal como o faz o SNUC (APN, 2007; MOREA, 2014). No marco da divisão de competências estabelecido pela reforma constitucional de 1994, coube ao nível

²⁵ As reservas nacionais e monumentos naturais são disciplinadas pela Lei nº 22.351, de 12 de dezembro de 1980, enquanto as demais reservas foram criadas pelos Decretos nº 2.148 e nº 2.149, ambos de 10 de outubro de 1990, e nº 453, de 24 de março de 1994.

²⁶ Nos termos do artigo 12 do Decreto nº 453, de 24 de março de 1994:

Quando as áreas designadas Reserva Natural Estrita, Reserva Natural Silvestre ou Reserva Natural Educativa se encontrarem dentro de um Parque Nacional, Reserva Nacional ou Monumento Natural, elas continuarão sendo parte destes, com pleno império da Lei nº 22.351. As três categorias mencionadas no primeiro termo constituirão restrições adicionais às figuras jurídicas declaradas pela mencionada lei, quanto ao uso e manejo dos setores que elas afetem, constituindo uma regulamentação de referida norma, tendente a aperfeiçoar o zoneamento das áreas do Sistema de Parques Nacionais. (tradução nossa).

nacional dispor sobre orientações e pressupostos mínimos da gestão de áreas protegidas e às províncias complementá-los com a edição de normas próprias. Contudo, não foi desenvolvido um marco legal geral. Para suprir essa lacuna, em 2003, foi firmado um convênio interinstitucional que levou à criação do Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP), mas que ainda requer maior efetividade para integrar a atuação da APN e das demais entidades responsáveis pelas áreas protegidas²⁷.

Assim como no caso brasileiro, o sistema de parques argentino enfrenta desafios à sua consolidação. Um deles é a ausência e/ou a desatualização dos planos de manejos de parte dos parques nacionais, conforme se verá no próximo capítulo. Em trabalho realizado em 2010, a *Auditoría General de la Nación* (AGN) acenou para os déficits de pessoal, recursos e infraestrutura na gestão de áreas protegidas sob a jurisdição da APN, os quais motivaram avanços normativos, mas ainda permanecem como desafios atuais (AGN, 2010).

No que tange à visitação, dados do SIB para o ano de 2018 indicam que o conjunto dos 36 parques argentinos recebeu cerca de 4 milhões de visitantes. Assim como no Brasil, a visitação se concentrou em poucos parques: 21% deles concentram aproximadamente 90% das visitas²⁸. Há também registros de quatro parques em que a visitação não era permitida; e de outros dois parques, em que, apesar de autorizada, não houve registros de visitação.

Segundo Zimmermann (2006) e Martín (2015), alguns fatores contribuem para subestimar a visitação na Argentina, tais como: falhas de comunicação e articulação entre a APN e as chefias dos parques e lacunas no controle de visitantes e na cobrança de ingressos, sobretudo em parques onde há acessos alternativos sem portarias.

A despeito disso, a política de parques nacionais tem um *locus* mais destacado na história argentina do que na do Brasil. Isso se deve, em parte, justamente pelos governos argentinos valorizarem os parques como dinamizadores das economias regionais (PIGLIA, 2012; SCARZANELLA, 2002; APN, 2001 e 2007). Ademais, a relação de fortalecimento mútuo da política de parques e de turismo levou a que os parques, além de importantes instrumentos de conservação, fossem também reconhecidos pela população argentina por seu valor estético, interesse científico e significado social e cultural (PIGLIA, 2012;

²⁷ A Rede Nacional de Assistência Técnica em Áreas Protegidas, criada na década de 1980, antecede o SiFAP como o primeiro esforço de coordenação entre os níveis nacional e provincial. Em seguida, o COFEMA assumiu o papel de eixo de articulação interinstitucional e, quando a APN foi deslocada para a SECTUR, foi firmado o convênio entre o COFEMA, a *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible* (SAyDS) e a APN, para a criação do SFAP.

²⁸ O equivalente a 3.643.103 visitas.

SCARZANELLA, 2002). Dentre os expoentes do uso público na Argentina está o PNI (ARG) que, embora seja um dos menores em superfície, concentra mais de um terço do total de visitas aos parques nacionais do país.

3.2.2 Criação e manejo do Parque Nacional Iguazú (Argentina)

O PNI (ARG) foi criado em 9 de outubro de 1934, por meio da Lei nº 12.130, em um contexto de reconhecimento dos valores paisagísticos das Cataratas do rio Iguazú e como elemento estratégico da geopolítica nacional, por sua localização junto à fronteira com o Brasil (APN, 2017). Os seus limites foram formalmente definidos somente em 18 de setembro de 1941, pelo Decreto nº 100.133. Desde então, o parque passou por sucessivas redefinições de seus limites e superfície (Quadro 3.3). Atualmente, a superfície total do parque argentino é de 67.620 hectares, dos quais 7.675 hectares são ocupados pela reserva nacional.

O PNI (ARG) abrange em seu interior as reservas naturais estritas e silvestres, além de ser contíguo a uma reserva nacional. Todas elas servem para estabelecer restrições adicionais ao uso e ao manejo de áreas do parque. Não obstante, de acordo com a APN (2017), a delimitação das reservas naturais não foi precedida de um estudo mais detalhado e ainda não repercutiu em medidas específicas de manejo.

Quadro 3.3 – Instrumentos legais de delimitação do PNI (ARG), 1934 a 1994.

Instrumentos normativos	Determinações legais
Lei nº 12.130, de 9 de outubro de 1934	cria o PNI (ARG), sem distinção de limites com a colônia militar
Decreto nº 100.133, de 9 de outubro de 1941	distingue o PNI (ARG) da colônia militar, ao excluir 500 ha do domínio público do parque e concedê-los ao Ministério de Guerra.
Decreto nº 5.865, de 1961	modifica o Decreto nº 100.133/41 e devolve ao PNI (ARG) as terras que faziam parte da colônia militar
Lei nº 18.801, 14 de outubro de 1970	estabelece a delimitação do PNI (ARG) e da <i>Reserva Nacional Iguazú</i> .
Decreto nº 19.478, de 11 de fevereiro de 1972	declara de domínio público e incorpora ao PNI (ARG) aproximadamente 12.620 ha de terras.
Decreto nº 2.149, de 10 de outubro de 1990	cria, dentro do PNI (ARG), a <i>Reserva Natural Estricta Iguazú</i> .
Decreto nº 453, de 24 de março de 1994	cria, dentro do PNI (ARG), a <i>Reserva Natural Silvestre</i> .

Fonte: Adaptação de COLPANI (2017, p. 121-122).

A gestão do PNI (ARG) compete à equipe da APN localmente designada, vinculada à *Dirección Regional Noreste Argentino* (DRNEA). Ela se pauta pelo plano de manejo aprovado em 2017, com vigência estabelecida até 2023 (COLPANI, 2017; APN, 2017). Além dos normativos da APN, o plano de manejo do PNI (ARG) espelha compromissos assumidos no marco da sua inserção em contextos como o Corredor de Biodiversidade Trinacional do Bosque Atlântico do Alto Paraná; o *Corredor Verde de Misiones*; o Plano de Ação para a Conservação da Onça-Pintada; e os sítios de Patrimônio Mundial Natural da UNESCO. Sobre este último, a UNESCO incluiu o PNI (ARG) em sua lista de Patrimônio Natural Mundial em 1984, antes, portanto, do parque brasileiro.

3.2.3 Principais valores de conservação do PNI (ARG) e suas ameaças

O plano de manejo do PNI (ARG) define os valores de conservação e integridade do parque como aquela “característica ou processo natural, cultural ou socioeconômica de importância presente no PNI (ARG) (e/ou seu entorno) que dá sentido à conservação desta área protegida” (APN, 2017, p. 145). Esses valores foram escolhidos e hierarquizados por meio de processo participativo e servem de base para o zoneamento do parque. Os valores identificados para o parque coincidem com muitos dos valores do PNI, conforme se verifica abaixo:

- 1) selva paranaense²⁹ e sua biodiversidade;
- 2) espécies de fauna e flora ameaçadas e seus habitats;
- 3) sistema cataratas e suas ilhas (Figura 3.11);
- 4) onça-pintada;
- 5) diversidade cultural e sua relação sustentável com o ambiente e o entorno;
- 6) sistemas hídricos e comunidades endêmicas e/ou especiais associadas;
- 7) trecho de terra vermelha da estrada nacional RN101;
- 8) comunidades vegetais especiais, com elevado endemismo de espécies³⁰; e

²⁹ Equivale à ecorregião da Floresta Atlântica do Alto Paraná, integrante do bioma Mata Atlântica.

9) patrimônio cultural associado à história do PNI (ARG) (APN, 2017).

Figura 3.11 – Vistas das Cataratas do Iguazu, no PNI (ARG).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Sobre os valores supramencionados incidem problemas e ameaças também semelhantes àqueles identificados para o parque brasileiro:

- 1) distúrbios à fauna e flora silvestre por meio de atividades ilegais (de caça, de pesca e de extração de plantas como o palmito, a madeira nativa e plantas ornamentais e medicinais); de ameaças à onça-pintada; de atropelamentos; de interação humana com quatis (Figura 3.12); e de dispersão de espécies exóticas;
- 2) aumento do efeito borda;
- 3) aumento no fluxo veicular e pressões pelo asfaltamento do trecho da Rota Nacional 101, que atravessa o PNI (ARG);

³⁰ Incluem, dentre outros: palmitais com helicônias, florestas de Cupay e Curupay, orquídeas (*Rodriguezia decora*, *Warrea warriana*, *Gomezia sp.*) e bromélias (*Vriesia cfr. Carinnata*).

- 4) obstáculos gerenciais relacionados à gestão de terceirizações (permissionários e concessionários); ao aumento e à qualificação da força de trabalho; à coordenação intra e interinstitucional; e à comunicação com a comunidade local;
- 5) padrões de desenvolvimento não sustentáveis e degradação do entorno do parque;
- 6) afetação dos recursos hídricos (dentre outros, por meio da contaminação de cursos d'água; do despejo de efluentes sem tratamento adequado; e dos impactos de atividades náuticas e turísticas);
- 7) perda do patrimônio cultural e o impacto do uso público sobre a conservação e a experiência dos visitantes (Figura 3.13).

Figura 3.12 – Exemplos de distúrbios à fauna: felino atropelado e alimentação de quatis no PNI (ARG).



Fotos: APN (*Yvyrá Retá*) (s/d) e Claudia Wehbe (setembro de 2019).

Figura 3.13 —Aspecto da massificação da visitação no PNI (ARG).



Foto: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

3.2.4 Uso público do PNI (ARG)

A visitação ao PNI (ARG) circunscreve-se a cerca de 200 hectares referentes à Área das Cataratas. A cidade de *Puerto Iguazú* fica a 17 km da entrada do parque, e o acesso ao parque pode se dar por via terrestre, de carro ou ônibus, ou por via aérea, a partir do Aeroporto Internacional *Cataratas del Iguazú*. O PNI (ARG) funciona diariamente, das 8 às 18 horas, período mais amplo que o do parque brasileiro. O parque dispõe de três circuitos principais: Inferior (1.400 m), Superior (1.900 m) e *Garganta del Diablo* (1.100 m). Outras trilhas disponíveis são o *Sendero Verde* (655 m), o *Sendero San Martín* (650 m), o *Sendero Macuco* (3.500 m) e o *Sendero Yacaratiá* (5.000 m). A Figura 3.14 (a seguir) ilustra a área de visitação do parque.

Além das trilhas e circuitos mencionados, o parque oferece as seguintes opções de visitas: o *Paseo de Luna Llena*, para visitas guiadas nas noites de lua cheia; o *Iguazú em Concierto*, festival anual internacional de orquestras e coros infanto-juvenis, e a Meia Maratona de Iguazú, também realizada anualmente.

Figura 3.14 – Mapa esquemático da área de visitação do PNI (ARG).



Fonte: APN (2017).

A infraestrutura de atendimento e de informação aos visitantes do parque é composta por:

- 1) entrada do parque: serviços administrativos, escritório dos guarda-parques, lojas e banheiros (Figura 3.15);
- 2) Centro de visitantes *Yvyrá Retá* (“o país das árvores”, na língua guarani): reúne informações e exposições voltadas à educação e interpretação ambiental (Figura 3.16);
- 3) Área de serviços para atenção ao visitante: inclui quatro lanchonetes, dois restaurantes, sanitários e lojas de *souvenirs* (Figura 3.17). O local é utilizado também para exposição e venda de artesanato indígena da etnia Mbya Guarani (vide Feira *Yhary* na Figura 3.18) e apresentação de coro de crianças da etnia guarani Mbyá;
- 4) Estação central: dispõe de serviços para lanches, sanitários e administrativos; os visitantes têm a opção de pegar o Trem Ecológico da Selva para irem à Estação Cataratas (para acessar às trilhas superior e inferior) e à Estação da Garganta do Diabo (para acessar a esta trilha) (Figura 3.19);
- 5) Hotel Meliá: o único existente na área das cataratas, é uma propriedade privada, em regime de comodato de 99 anos de duração, que oferece serviços de hotelaria de 5 estrelas (Figura 3.20); e
- 6) *Viejo Hotel Cataratas*: depois de anos abandonado, desde que deixou de funcionar em 1976, foi reinaugurado em 2014 e passou a funcionar como um centro de interpretação e de eventos, além de abrigar os departamentos de Uso Público e de Guardaparques do PNI (ARG) e o Centro de Investigações Ecológicas Subtropicais (CIES) (Figura 3.21).

Figura 3.15 – Entrada do PNI (ARG).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.16 – Centro de visitantes *Yvyrá Retá*.



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.17 – Lojas na área de serviços e produtos à venda no PNI (ARG).



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.18 – Feira *Yhary* de artesanato indígena.



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.19 – Estação Central e Trem Ecológico da Selva.



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.20 – Fachada e vista da piscina do Hotel Meliá.



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

Figura 3.21 – *Viejo Hotel Cataratas*.



Fotos: Claudia Wehbe, setembro de 2019.

À exceção do Hotel Meliá e do restaurante El Fortín, que são propriedades privadas, os demais serviços são prestados por regime de concessão e permissão. As duas empresas concessionadas por licitação pública são: Carlos Enrique S.A. y otros UTE – Iguazú Argentina³¹; e Iguazú Jungle[®] – este último responsável por operar os roteiros turísticos náuticos *Paseo Ecológico*, no alto Rio Iguacú, e *Aventura Nautica* até o cânion das cataratas, além da *Gran Aventura* com carros tracionados 4x4 pelo *Sendero Yacaratiá*. Os permissionários são: três empresas de transporte; cerca de 130 agências de viagem e turismo; uma empresa com serviço de excursões educativas e de ecoturismo; uma empresa de excursões de bicicleta; 249 guias e 91 operadores de vídeo e fotografias. Para operarem no parque, todos recolhem taxas para a APN, conforme tarifário aprovado anualmente.

Comparado ao PNI (BR), o parque argentino também dispõe de mais políticas de inclusão social (KROPF; ELEUTERIO, 2017) e também oferece espaço dedicado às manifestações culturais de povos indígenas originários desta região na feira de artesanato *Yhari*, na mostra do Centro *Yvyrá Reta* e nas apresentações do coral de curumins.

O PNI (ARG) também dispõe de uma variedade maior de trilhas e mais opções de desfrute de suas áreas sem a intermediação de prestadores de serviços ou concessionários. Por meio da remoção de barreiras arquitetônicas, no marco do programa “*Naturaleza sin Bareras*”, o acesso a mais de 90% do parque foi viabilizado a pessoas com deficiências.

Porém, se por um lado essas características relacionadas à diversidade de trilhas tornam o parque mais atrativo para os visitantes, por outro, percebe-se³² que a maior complexidade do desenho do PNI (ARG) – com várias trilhas e circuitos, diferentes possibilidades de acesso, proximidade a um aeroporto, com rodovias que o atravessam – traz consigo desafios adicionais à gestão da conservação.

No que tange à infraestrutura, o PNI (ARG) logrou, com o apoio da concessionária Iguazú Argentina[®], aperfeiçoar suas trilhas com a instalação de um sistema rebatível para proteção contra as cheias do rio – problema histórico que afetava o parque e um dos motivadores da concessão. A empresa também investiu num sistema de transporte com reduzido impacto ambiental: o Trem Ecológico da Selva, que possui locomotivas elétricas e

³¹ Trata-se de um grupo de empresas organizadas sob a figura de uma *Unión Transitória de Empresas* (UTE).

³² Entrevista a Sérgio Casertano, chefe do Departamento de Conservação e Educação Ambiental do PNI (ARG), realizada em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 17 de setembro de 2019.

movidas a gás natural, e, segundo Marcelo Zuliani³³, gerente geral da empresa entrevistado para esta pesquisa, contribui para gerenciar o fluxo de visitantes em dias de maior visitação e para a acessibilidade do parque.

³³ Entrevista a Marcelo Zuliani, gerente geral da Iguazú Argentina®, realizada em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 18 de setembro de 2019.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Capítulo 3 demonstrou a similitude do PNI (BR) e do PNI (ARG) em termos de importância, valores e ameaças a gerir. Este capítulo apresenta os resultados do levantamento sobre a visitação e a arrecadação, tomadas como *proxies* do uso público nos dois parques, e o seu potencial enquanto fonte de financiamento. Depois, ele analisa três componentes dos modelos de governança da política de uso público no Brasil e na Argentina. Por último, discute em que medida esses componentes interferem nas performances dos parques.

4.1 A VISITAÇÃO E A ARRECADAÇÃO GOVERNAMENTAL COM O USO PÚBLICO DO PNI (BR) E DO PNI (ARG)

A comparação entre os níveis de visitação anual do PNI (BR) e do PNI (ARG) mostra que, nos últimos dez anos, o parque brasileiro recebeu, em média, 15% a mais de visitantes do que o parque argentino. Conforme ilustra a Tabela 4.1, este percentual se elevou para 20% nos últimos 5 anos, o que sinaliza para um uso público mais intensivo no Brasil nos anos recentes. Em números absolutos, isso equivale, em 2018, a uma média diária de 5.194 visitantes no lado brasileiro e 4.166 visitantes diários no lado argentino.

Tabela 4.1 – Número total de visitantes e comparação da visitação anual aos parques nacionais do Iguazu (Brasil) e Iguazú (Argentina), 2008 a 2018.

Ano	Número de visitantes do PNI (BR) (a)	Número de visitantes do PNI (ARG) (b)	Comparação (1-b/a)
2008	1.154.046	1.079.946	6%
2009	1.070.072	964.074	10%
2010	1.258.159	1.214.763	3%
2011	1.394.187	1.221.267	12%
2012	1.535.382	1.349.801	12%
2013	1.518.876	1.211.536	20%
2014	1.550.607	1.188.563	23%
2015	1.642.093	1.345.569	18%
2016	1.560.792	1.262.677	19%
2017	1.788.922	1.435.290	20%
2018	1.895.628	1.520.743	20%

Elaboração própria.

Fonte: ICMBio e APN.

O desempenho do parque brasileiro se destaca também no que se refere à arrecadação governamental de recursos com a visitação. De acordo com os dados do ICMBio e da APN, para o período de 2011³⁴ a 2018 a administração do PNI (BR) arrecadou, em média, 55% a mais do que a administração do PNI (ARG). Enquanto o ICMBio arrecadou, em média, cerca de US\$ 12 milhões anuais, a média da arrecadação da APN foi de, aproximadamente, US\$ 5,4 milhões anuais (Tabela 4.2). Está computada nesses valores a receita obtida com as bilheterias, as outorgas, os arrendamentos, as permissões e as autorizações de cada parque.

Tabela 4.2 – Arrecadação governamental anual, bruta e por visitante, dos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina), de 2011 a 2018 (em US\$).

Ano	Arrecadação bruta Parque Nacional Iguaçu/ Brasil (c)	Arrecadação bruta Parque Nacional Iguazú/ Argentina (d)	Comparação (1-d/c)	Arrecadação por visitante Brasil (c/a)	Arrecadação por visitante Argentina (d/b)
2011	12.545.073,94	5.020.054,47	60%	9,00	4,11
2012	12.425.515,36	5.495.295,30	56%	8,09	4,07
2013	11.494.415,47	5.192.568,81	55%	7,57	4,29
2014	11.785.082,56	5.184.029,57	56%	7,60	4,36
2015	9.569.794,91	5.755.178,73	40%	5,83	4,28
2016	12.534.329,52	5.132.724,32	59%	8,03	4,06
2017	13.310.429,09	6.741.804,75	49%	7,44	4,70
2018	12.524.820,11	4.659.696,48	63%	6,61	3,06

Elaboração própria.

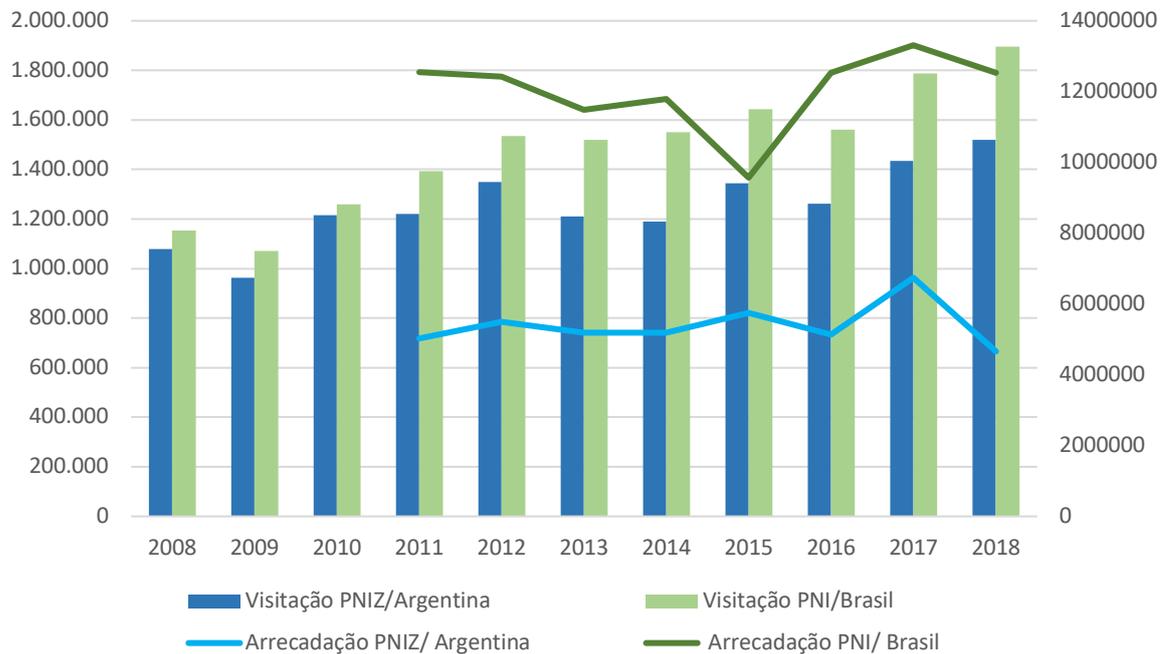
Fonte: ICMBio e APN.

A arrecadação governamental por visitante dos parques segue o mesmo padrão, com um desempenho melhor do parque brasileiro. Estima-se que, de 2011 a 2018, o parque brasileiro arrecadou, em média, US\$ 7,52 por visitante, enquanto o lado argentino angariou para a APN, em média, US\$ 4,12 por visitante.

O Gráfico 4.1 consolida os dados de visitação e arrecadação governamental com o uso público do PNI (BR) e do PNI (ARG). Ele ilustra as disparidades tanto em termos do fluxo de visitantes como dos recursos arrecadados com a visitação dos parques brasileiro e argentino. Resta, pois, verificar que fatores, sobretudo nos modelos de governança da política de uso público de parques de cada país, podem interferir sobre a performance desses parques.

³⁴ Embora a APN disponha das informações sobre arrecadação desde 2008, o ICMBio disponibilizou dados apenas a partir de 2011.

Gráfico 4.1 – Visitação e arrecadação de recursos anuais nos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina), 2008-2018 (em US\$).



Elaboração própria.

Fonte: ICMBio e APN.

4.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE USO PÚBLICO

A institucionalização formal de uma política pública contribui para assegurar maior legitimidade, estabilidade e suporte institucional para a sua implementação (FREITAS, 2005; PROCOPIUK, 2013). Na medida em que uma política é percebida como legítima, tende a ser mais estável ao longo do tempo e a ter assegurados recursos para a sua execução. Sob este prisma, além de verificar a delimitação formal de competências, procedimentos e processos decisórios, importa analisar se o marco regulatório da política atrapalha o seu desempenho, seja por sua incompletude (lacunas) ou por seu excesso de formalismo e detalhamento (rigidez burocrática) (CALMON, 2013). Segundo o modelo do TCU (2014, p. 43):

Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

Na comparação entre Brasil e Argentina, nenhum dos dois dispõe de um documento único que formalize o uso público de áreas protegidas³⁵ como uma política de Estado. Em lugar disso, os dois países disciplinam de modo (mais ou menos) disperso as divisões de competências e os processos operacionais e decisórios relativos ao desenvolvimento e à gestão do uso público. O arcabouço normativo argentino é mais antigo, estável e abrangente que o brasileiro. De acordo com as entrevistas realizadas e a bibliografia consultada, isso parece ter assegurado maior legitimidade e apoio institucional para a sua implementação (CARPINETTI, 2007; PIGLIA, 2012; SCARZANELLA, 2012). Contudo, enquanto no Brasil as lacunas normativas foram apontadas em entrevistas como óbices para viabilização do uso público em UCs, na Argentina o excesso de normas e a rigidez burocrática foram criticados como empecilhos para um melhor desempenho da política.

A institucionalização da política de uso público no Brasil se dá em meio a uma “hierarquia normativa”³⁶, que se assenta sobre a Constituição Federal de 1988 e abrange, ainda, as leis e regulamentação do SNUC³⁷ e do ICMBio³⁸, o Regulamento de Parques Nacionais, de 1979, e um conjunto de normas infralegais que regem distintos aspectos da visitação a UCs. Nesse marco, o uso público de UCs é tratado como mecanismo de materialização do disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, na medida em que assegura aos cidadãos o direito de acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e se consubstancia em instrumento de conscientização e educação ambientais.

Ainda em nível legal, a promoção da recreação em contato com a natureza, do turismo ecológico, da educação e da interpretação ambiental figura como um dos objetivos do SNUC e como ínsita aos parques nacionais (BRASIL, 2000). Ademais, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, reserva ao ICMBio a competência geral de promoção e execução, articuladamente com outros atores envolvidos, de “[...] programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas” (inciso V, do art. 1º da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007).

A noção de uma hierarquia normativa tem um caráter interpretativo, que requer a avaliação das mensagens de um conjunto de normas para identificar o que propõe a política.

³⁵ Naquelas categorias em que o uso público é permitido.

³⁶ Expressão utilizada por Fábio França Silva Araújo, coordenador-geral de Uso Público e Negócios substituto, do ICMBio, entrevistado em Brasília – DF (Brasil), em 24 de junho de 2019.

³⁷ Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e Decreto nº 4.320, de 22 de agosto de 2002.

³⁸ Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

Talvez por isso, para um entrevistado do ICMBio³⁹, a percepção é de que não há uma política de uso público no Brasil, mas sim, “a visão de um grupo muito restrito que identifica o uso público como uma estratégia de conservação e de aproximação com a sociedade. A visão predominante tem sido a do comando e controle; e isso tem afastado a sociedade dos parques nacionais”.

Na Argentina, o uso público está regulamentado nacionalmente pela Lei de Parques Nacionais (nº 22.351, de 12 de dezembro de 1980) e por um conjunto de Resoluções do Diretório da APN nela amparado. Essa lei provê o principal marco normativo nesta seara ao estabelecer vasto rol de competências da APN relacionadas à promoção e à regulação do uso público dos parques nacionais e ao reconhecer como finalidades da proteção e da conservação dessas áreas: a pesquisa científica, a educação e o usufruto pelas gerações presentes e futuras. Essa lei inspira-se, em grande parte, na sua antecessora de 1934, o que denota maior estabilidade e um *locus* historicamente privilegiado do uso público na gestão da APN⁴⁰. Não obstante, essas leis não trataram explicita e detalhadamente dos objetivos, das diretrizes e dos instrumentos que regeriam o uso público, lacuna essa suprida, principalmente, com a edição de resoluções da APN nas duas últimas décadas.

Em nível infralegal, ambos os países têm um vasto conjunto de normativos que detalham diversos aspectos da implementação do uso público, tais como diretrizes e normas sobre as tarifas aplicáveis, a realização de diferentes tipos de atividades, a prestação de serviços de apoio à visitação, a interpretação ambiental, os procedimentos para o manejo e a avaliação do impacto ambiental. Na Argentina, a estruturação do arcabouço infralegal ganhou impulso com um “esforço normativo intenso”⁴¹ da APN no início do século XXI. Ele tem sido atualizado nos últimos anos, mas sem grandes alterações. Já no Brasil, a regulamentação infralegal é mais recente e reflete um movimento de normatização e sistematização de processos em nível nacional. Os seus reflexos, contudo, serão sentidos somente nos próximos anos.

Ainda sobre a normatização infralegal, na Argentina, a publicação do *Plán de Gestión Institucional* (PGI) da APN, em 2001, representou um grande avanço. Ela explicita o marco estratégico de longo prazo para o planejamento e a gestão do uso público, dentre outros temas,

³⁹ O entrevistado preferiu não ser identificado.

⁴⁰ E das demais agências que antecederam.

⁴¹ Expressão utilizada por Guillermo Martín, coordenador da *Regional Centro Este* da APN, em entrevista realizada por áudio-conferência, em 23 de janeiro de 2020.

e define objetivos, metas, diretrizes e orientações a nível nacional. O uso público é disciplinado num contexto que atribui aos parques nacionais o papel de vetores do desenvolvimento sustentável, dinamizadores das economias regionais e promotores de “oportunidades de crescimento, trabalho e equidade social” (APN, 2001, p. 8). Para tanto, segundo o PGI:

O uso público se organizará sob critérios de recreação e turismo sustentáveis, conjugando de maneira harmônica os princípios relativos à defesa dos **direitos do consumidor**, à lealdade **comercial** e à eliminação de toda forma de discriminação, procurando assegurar que os **benefícios derivados destas atividades se revertam principalmente para as comunidades locais**. (APN, 2001, p. 37, tradução nossa, grifo nosso).

Nota-se que a ênfase é na promoção da visitação e de negócios e na contribuição para o desenvolvimento regional – e não tanto na arrecadação de recursos para o governo. A importância do PGI é reconhecida até hoje e desencadeou avanços voltados à sistematização, uniformização e evolução das técnicas e metodologias de planejamento e gestão do uso público dos parques. Destacam-se, dentre esses: *Directrices para la Zonificación de las Áreas Protegidas de la APN* (APN, 2002); *Metodología para Planificar el Uso Público en Áreas Protegidas bajo Jurisdicción de la APN* (APN, 2003); e *Guía para la elaboración de Planes de Gestión de áreas protegidas* (APN, 2010).

Outros normativos que complementam a institucionalização da política de uso público de parques nacionais argentinos são⁴²:

- *Reglamento de Tarifario Institucional*, que estabelece anualmente os valores referenciais para a cobrança de taxas, contribuições e direitos sobre a exploração comercial de serviços e produtos;
- *Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Servicios Turísticos*, que ampara o processo de concessão de permissões para exploração de serviços turísticos;
- *Reglamento de Guías em Áreas Protegidas Nacionales*, com as exigências de escolaridade e de exames de habilitação para os guias, aos quais é conferido caráter mais estratégico do que no Brasil para a transmissão de conhecimentos e valores aos visitantes; e

⁴² Ver, a respeito, respectivamente, as Resoluções HD nº 308, de 31 de julho de 2019; nº-240, de 04 de outubro de 2011; nº-113, de 27 de março de 2019; e nº-203, de 31 de agosto de 2016, editadas pela APN.

- *Reglamento para Evaluación de Impacto Ambiental en la APN*, para prevenir e avaliar os possíveis impactos negativos advindos de projetos nas áreas sob a jurisdição da APN.

Foram editados também (e atualizados) vários regulamentos referentes a atividades e serviços específicos, tais como: realização de eventos em parques, filmagens e fotografias, venda de artesanatos, voluntariado, prestação de serviços por indígenas e por organizações sem fins lucrativos, seguros, dentre outros. A referida normatização abrange mais aspectos da implementação do uso público em áreas protegidas do que a brasileira, como se verá.

No Brasil, o MMA também editou princípios, diretrizes e recomendações para orientar e ordenar a visitação em UCs. Baseado em um levantamento sobre o panorama da visitação a parques nacionais e estaduais, foi publicado o documento *Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação* (MMA, 2006) para subsidiar a melhoria do atendimento à demanda social pelo usufruto dos parques, bem como o aperfeiçoamento das estratégias de manejo da visitação. O documento trata a visitação como “instrumento essencial para aproximar a sociedade da natureza e despertar a consciência da importância da conservação dos ambientes e processos naturais, independentemente da atividade que se está praticando na Unidade de Conservação” (MMA, 2006, p. 13).

O documento dispõe sobre assuntos diversos⁴³, contudo as diretrizes e orientações têm caráter operacional e sugestivo (não vinculante). Embora o documento preveja a necessidade de sua atualização periódica, isso ainda não ocorreu. Apesar da existência dessas diretrizes, por muitos anos não era claro como deveria funcionar o uso público. Segundo Fábio França⁴⁴, ante a percepção de ausência de conhecimento e de ferramentas específicas para gestão do uso público no ICMBio, aplicava-se o “máximo do princípio da precaução: evitava-se a abertura à visitação de boa parte das UCs”.

De acordo com Cibele Munhoz⁴⁵, do ICMBio, neste cenário de institucionalização incompleta, os normativos sobre atividades e serviços eram elaborados em nível de UCs, de maneira descentralizada e não padronizada (processo *bottom-up*). Por um lado, isso

⁴³ São exemplos de temas tratados no documento: o papel da interpretação ambiental, a participação social, a integração com o desenvolvimento regional, a acessibilidade, a prestação de serviços de apoio a visitantes, a condução por guias, a segurança, a conduta esperada dos visitantes e outras diretrizes para atividades específicas, como a caminhada, o voo livre, o ciclismo, o acampamento etc.

⁴⁴ Coordenador-geral de Uso Público e Negócios substituto, do ICMBio, entrevistado em Brasília – DF (Brasil), em 24 de junho de 2019.

⁴⁵ Coordenadora de Uso Público do PNI (BR), entrevistada em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

assegurava maior flexibilidade, inovação e adaptabilidade ao contexto local, a depender da capacidade dos agentes locais de formularem as suas normas e mobilizarem as suas redes de contatos para viabilizá-las. Por outro lado, isso concorria para gerar tratamentos assimétricos para situações semelhantes e insegurança jurídica para os atores envolvidos. Assim, a institucionalização, a par de prejudicar o desenvolvimento sistêmico da política, abria oportunidade para que, em alguns casos, as próprias UCs promovessem regras mais ajustadas aos interesses locais de promoção da visitação.

O ICMBio introduziu nos últimos anos, por meio de normas infralegais⁴⁶, novas ferramentas e bases metodológicas atualizadas para o planejamento e o manejo da visitação. Elas enfatizam a experiência do visitante e a qualidade e diversificação da oferta de serviços de apoio à visitação. Contribuem para simplificar, sistematizar e padronizar os procedimentos a serem adotados por UCs no que tange à estruturação do uso público, e contribuem, assim, para uma maior descentralização decisória. Cabe destacar dentre essas ferramentas e bases metodológicas recentes:

- Roteiro metodológico para manejo de impactos da visitação com enfoque na experiência do visitante e na proteção dos recursos naturais e culturais (ICMBIO, 2011);
- Rol de oportunidades de visitação em unidades de conservação – Rovuc (CREMA; FARIA, 2018);
- Novo roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais (D'AMICO; COUTINHO; MORAES, 2018)⁴⁷;
- Interpretação ambiental nas unidades de conservação federais (CAETANO et al., 2018);
- Turismo de base comunitária nas unidades de conservação federais: princípios e diretrizes (ICMBIO, 2018h);
- critérios e procedimentos para cobrança de ingresso e outras receitas, aprovados pela Portaria MMA nº 366, de 07 de outubro de 2009, que servem de parâmetro para a atualização periódica dos valores cobrados.

⁴⁶ Principalmente, por portarias e instruções normativas.

⁴⁷ Aprovado pela Portaria ICMBio nº 1.163, de 27 de dezembro de 2018, substituiu o Roteiro Metodológico de Planejamento de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, publicado pelo Ibama em 2002, e sua atualização pelo ICMBio de 2011.

O instituto está focado também em normatizar nacionalmente as atividades passíveis de autorização nos parques bem como os serviços de apoio à visitação (DOVIS-CGEUP, 2019). Nesse sentido, já editou normas para a atividade de observação de aves, para o programa de voluntariado do instituto e para a prestação de serviços de apoio à visitação via autorização para transporte aquaviário, comercialização de alimentos, e condução de visitantes. Outras normas estão em elaboração, como é o caso da normativa sobre a realização de eventos em UCs.

Uma das principais lacunas legislativas referentes à institucionalização do uso público de parques nacionais (e de UCs de modo geral) no Brasil referia-se à delegação da prestação de serviços a particulares. Embora a exploração comercial de produtos e serviços em UCs seja prevista tanto em lei como no decreto regulamentador do SNUC⁴⁸, diversos gestores do ICMBio indicam que a ausência de uma base legal específica sobre concessões⁴⁹ em UCs concorreu para que prevalecesse a interpretação jurídica por novos procuradores federais no instituto de que as concessões em UCs consistiam em concessões de áreas e não de serviços. Essa interpretação prejudicou, por um período, a realização de novas delegações ao amparo da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (lei de concessões), o que, num cenário de restrição fiscal como o brasileiro, significou inviabilizar a estruturação da visitação em diversas unidades.

Com vistas a afastar a insegurança jurídica e promover novas licitações para conceder serviços de apoio à visitação em UCs, foi editada a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018⁵⁰. Ela explicitou a faculdade de se conceder serviços, além de áreas e instalações, de UCs federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza⁵¹. A sua publicação se deu no bojo dos estudos recentes sobre arranjos institucionais e modelos de parcerias voltados a “ampliar processos de visitação, oportunidade de inclusão socioproductiva e de assegurar meios efetivos de

⁴⁸ Ver art. 33 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e os arts. 25 a 30 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

⁴⁹ A concessão de serviço público é disciplinada pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Ela se resume à atribuição, por parte do Estado, à pessoa jurídica de direito privado (inclusive consórcio), da execução de serviços que seriam de sua responsabilidade, mediante a remuneração pela exploração do serviço.

⁵⁰ Resulta da conversão da Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017.

⁵¹ “Precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995” (BRASIL, 2018).

conservação do ambiente e da biodiversidade”, dentro do Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP)⁵².

Essa alteração legislativa, juntamente com outros normativos recentemente editados e/ou atualizados, denota apoio institucional crescente à promoção da visitação em UCs e ênfase na parceria com o setor privado para viabilizar investimentos nas unidades. São exemplos disso:

- Instrução Normativa ICMBio nº 9, de 13 de julho de 2018: disciplina o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação federais e institui o Comitê Especial de Concessões (CEC) para acelerar os processos de concessão;
- Portaria Conjunta MMA/ICMBio nº 453, de 22 de julho de 2019: institui a Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão de serviços, áreas ou instalações de UCs federais para a exploração de atividades de visitação; e
- Portarias de monitoramento de contratos de concessão.

No caso argentino, alguns gestores entrevistados manifestaram satisfação quanto à cobertura do marco regulatório do uso público. Em entrevista, Guillermo Martín⁵³ – experiente gestor que ocupou diversos postos na APN – avalia que, após o esforço normativo iniciado na primeira década de 2000, não restaram brechas normativas na política de uso público de parques nacionais na Argentina. A intensa produção normativa, inclusive, inspirou, segundo ele, o desenho de normas no Brasil.

Conforme Martín, as lacunas existentes no sistema argentino se referem a um estágio mais avançado da política, dada a necessidade de evolução nos padrões e protocolização de condutas de “como se intervir ou verificar – institucionalmente ou nas empresas prestadoras de serviço – se uma série de temas foram solucionados ou orientados”⁵⁴, tais como a prevenção de acidentes com quedas de árvores. Essas lacunas decorrem das evoluções sociais ocorridas nos últimos 15 anos, que levaram os visitantes a exigir mais “segurança, qualidade,

⁵² O PAPP é um projeto do ICMBio e do MMA, com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal (CAIXA), sob a responsabilidade executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Disponível em: <<http://www.papp.org.br/sobre/>>. Último acesso em novembro de 2019.

⁵³ Coordenador da *Regional Centro Este* da APN, entrevistado por áudio-conferência, em 23 de janeiro de 2020.

⁵⁴ Entrevista de Guillermo Martín, coordenador da *Regional Centro Este* da APN, realizada por áudio-conferência, em 23 de janeiro de 2020.

controle e precisão” nas palavras do entrevistado⁵⁵. Exemplo de iniciativa nesse sentido foi a publicação da norma IRAM-SECTUR nº 42.300, de 15 de janeiro de 2008⁵⁶, que trata da gestão da qualidade, da segurança e do ambiente nos serviços turísticos prestados em áreas protegidas.

A abrangência do sistema argentino de normas foi criticada em duas das entrevistas com gestores da APN, não por sua insuficiência, mas sim, por seu excesso. Em particular, os dois entrevistados da APN⁵⁷ consideram as normas de uso público compreensivas, mas as avaliam como burocráticas. Guillermo Martín⁵⁸, da APN, citou a inexistência de uma “visão integral sobre uso público” nos últimos anos, e mencionou que a perda de memória institucional com as descontinuidades políticas concorre para atrasar essa evolução normativa.

Ainda assim, a institucionalização da política de uso público de parques nacionais na Argentina tem maior suporte institucional à sua implementação do que a do Brasil. Isso reflete o histórico de reconhecimento institucional do papel do uso público na gestão dos parques e confere razoável legitimidade e apoio político à promoção e estruturação da visitação. Um fator que contribuiu para isso foi o fato de esta regulamentação ter sido estruturada, em boa parte, no marco da vinculação institucional da APN à área de turismo, cuja influência transparece em diversas normas da agência. Com isso, é mais forte a visão da política quanto ao seu potencial de desenvolver a rede de serviços turísticos e as receitas conexas dentro e fora dos parques (CARPINETTI, 2007; PIGLIA, 2012; RODRIGUES, 2009; SCARZANELLA, 2012).

Apesar dos avanços normativos na Argentina, o foco da promoção do uso público não parece ter sido no potencial de arrecadação de recursos governamentais e na sustentabilidade financeira do SNAP, mas sim no desenvolvimento socioeconômico associado à cadeia de turismo nas regiões em que se inserem os parques. Na visão de uma gestora da APN, até cerca de dois anos atrás, com o acirramento da crise argentina e a transferência da APN para a SAyDS, não faltavam recursos para essa autarquia. Além dela, outro gestor da APN sinalizou para a pouca ênfase conferida pela autarquia à arrecadação governamental com os prestadores de serviços nos parques.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ As normas IRAM-SECTUR foram desenvolvidas entre 2007 e 2010, a partir de um convênio entre a *Secretaría de Turismo de la Nación* (SECTUR) e o *Instituto Nacional de Normalización y Certificación* (IRAM), e pertencem ao *Sistema Argentino de Calidad Turística* (SACT).

⁵⁷ Os entrevistados preferiram não ser identificados.

⁵⁸ Coordenador da *Regional Centro Este* da APN, entrevistado por áudio-conferência, em 23 de janeiro de 2020.

Essa arrecadação se baseia em um tarifário atualizado anualmente. A ponderação da média de visitantes nos últimos três anos e da quantidade de prestações de serviços habilitadas permite definir três graus de complexidade de parques nacionais. A classificação dos parques define as estruturas administrativas locais (com mais ou menos coordenações) e a estratificação (em 100%, 70% ou 50%) das tarifas aplicáveis aos serviços e instalações de uso público (APN, 2011a; 2019)⁵⁹.

A diferença no grau de normatização central da política é diluída no nível dos parques nacionais dos dois países, levando em conta a incompletude dos planos de manejo e de uso público. Conforme visto, estes documentos são basilares para assegurar a compatibilização das estratégias de uso público com as de conservação do patrimônio natural e cultural dos parques (BRAGA, 2013; EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; LEUNG et al., 2018; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a; 2012b; RODRIGUES, 2009; SIMMONDS et al., 2018; VALLEJO, 2013; ZIMMERMAN, 2006) e para promover a transparência e *accountability* da gestão, aspectos importantes do sistema de governança das políticas públicas (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; TCU, 2014;).

A Tabela 4.3 indica que um percentual quase idêntico de parques nacionais brasileiros (72,9%) e argentinos (72,2%) tem planos de manejo e percentuais menores de ambos têm plano de uso público (17,5% e 13,8%, respectivamente). A diferença entre os percentuais de parques com planos de manejo e com planos de uso público pode indicar, dentre outros, a escassez de recursos para elaboração dos planos, o baixo grau de estruturação dos parques para receber visitantes, e a baixa relevância da visitação em boa parte dos parques em ambos os países.

Ainda na Tabela 4.3, a análise da data média de edição dos planos de manejo mostra que existe maior atualização no lado argentino⁶⁰. Na Argentina, a maioria dos planos de manejo foi publicada (em muitos casos, atualizada) há cerca de três anos, enquanto no Brasil, essa média é de quase 20 anos. No caso brasileiro, esse indicador sinaliza para a desatualização dos planos em relação à grande maioria dos avanços institucionais citados. Além de não incorporarem novas metodologias de planejamento e de manejo, planos

⁵⁹ As tarifas são revisadas periodicamente, em função da dinâmica da atividade turística, da evolução da visitação, das mudanças dos níveis de complexidade e da adaptação a novas necessidades e perfis de serviço e de desenvolvimento. Os valores são atualizados com base em tarifas equivalentes cobradas fora da jurisdição da APN, na rentabilidade das atividades, na capacidade contributiva dos prestadores turísticos e no custo-benefício do estabelecimento de tarifas para determinadas atividades.

⁶⁰ Não foram obtidas as datas de edição dos planos de uso público.

desatualizados se fragilizam ao desconsiderar novos valores e ameaças de conservação potenciais, bem como as mudanças tecnológicas e os contextos sociopolíticos em que se inserem os parques.

Tabela 4.3 – Total de parques nacionais com planos de manejo, com planos de uso público e data média de edição dos planos de manejo, no Brasil e na Argentina.

<i>País</i>	Total de parques nacionais	Parques nacionais com plano de manejo (total e percentual)	Parques nacionais com plano de uso público (total e percentual)	Data média da edição dos planos de manejo
<i>Brasil</i>	74	54 (72,9%)	13 (17,5%)	2001
<i>Argentina</i>	36	26 (72,2%)	5 (13,8%)	2017

Elaboração própria.

Fonte: ICMBio e APN.

Dentre os parques nacionais com os planos de manejo mais recentes e elaborados sob as novas metodologias, no Brasil e na Argentina, encontram-se o PNI (BR) e o PNI (ARG). Ambos também estão em processo de formulação de seus planos de uso público, com previsão de edição ainda em 2020. Em conjunto, essa atualização institucional poderá representar uma evolução importante nas suas orientações de manejo, nas definições de prioridades, na atribuição de responsabilidades, na identificação de potenciais novas atividades, nas formas de prestação de serviços e na delimitação da capacidade de carga das áreas de uso intensivo.

O cenário vigente até então, contudo, evidencia uma situação assimétrica. Enquanto o PNI (BR) pautou a sua gestão – e, em particular, a do seu uso público – por um plano de manejo mais atualizado (o de 2002, que revisou seu antecessor de 1981), o PNI (ARG) orientou-se, por quase 30 anos, pelo seu primeiro (e até então único) plano de manejo, vigente desde 1988.

Outro aspecto que diferenciou a institucionalização do uso público nos parques foi a flexibilidade na formulação e implementação das normas. Essa foi a percepção expressada por Sérgio Casertano, da APN⁶¹, segundo a qual o arcabouço normativo geral da APN, por vezes, é visto como mais rígido do que o brasileiro, onde “as coisas parecem ser mais fáceis”. Um

⁶¹ Sérgio Casertano, chefe do Departamento de Conservação e Educação Ambiental do PNI (ARG), entrevistado em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 17 de setembro de 2019.

entrevistado da APN que preferiu não se identificar menciona que na administração pública argentina os processos têm “*palos em las ruedas*” – numa referência aos entraves burocráticos ao seu avanço. Exemplo seriam as normas de gestão de contratos de prestadores de serviços sob diferentes modalidades. Por outro lado, e possivelmente associado a essa visão, o arcabouço institucional do uso público argentino foi citado em entrevista com Cibele Munhoz, do ICMBio⁶², como melhor do que o brasileiro no que tange à gestão de riscos.

No parque brasileiro, a forma como foi institucionalizado o uso público é creditada por dois gestores do ICMBio, em parte, a uma postura de maior flexibilidade no nível central para com o avanço da visitação em alguns parques nacionais selecionados⁶³. Esses parques seriam “oferecidos em sacrifício” – na expressão utilizada por Fábio França, do ICMBio – para, assim, reduzir a pressão pela abertura ao público de outras UCs e ainda contribuir com a arrecadação. Tal postura permitiu organizar um modelo com uma área de uso público relativamente pequena e com grande ênfase comercial, onde foram concedidos diversos serviços de apoio à visitação e arrendado o prédio onde hoje se situa um hotel de luxo, o *Belmond Hotel das Cataratas*.

A atuação empreendedora de antigos gestores do PNI (BR) também merece destaque, conforme entrevista com Larissa Diehl⁶⁴. Ante a institucionalização incompleta da política de uso público em nível nacional, tais gestores lograram estabelecer bases para o desenvolvimento de atividades e serviços para visitantes no parque, consignando-as nos planos de manejo (e suas revisões) e em normativas próprias. Conforme entrevista com Cibele Munhoz, do ICMBio⁶⁵, a política de uso público para o PNI (BR) estava “muito na cabeça” e faltava “colocá-la no papel”.

Importante apoio nesse sentido adveio de um arranjo institucional inovador: o Fundo de Desenvolvimento e Promoção Turística do Iguazu – Fundo Iguazu —, uma instituição sem fins lucrativos, gerida por entidades do turismo local, cujo objetivo é desenvolver ações de divulgação e promoção para atrair mais turistas e eventos para Foz do Iguazu. A entidade é

⁶² Coordenadora de Uso Público do PNI (BR), do ICMBio, entrevistada em Foz do Iguazu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

⁶³ Visão expressada em entrevistas com Fábio França Silva Araújo, coordenador-geral de Uso Público e Negócios substituto, em Brasília – DF (Brasil), em 24 de junho de 2019; e Cibele Munhoz Amato, coordenadora de Uso Público do PNI (BR), em Foz do Iguazu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

⁶⁴ Larissa Moura Diehl, coordenadora-geral de Uso Público e Negócios, do ICMBio, entrevistada por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019.

⁶⁵ Cibele Munhoz Amato, coordenadora de Uso Público do PNI (BR), do ICMBio, entrevistada em Foz do Iguazu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

mantida por contribuições dos atrativos turísticos, como do próprio PNI (BR), do Complexo Turístico Itaipu, da *tourism tax* cobrada por hotéis da região, e de convênios e transferências (públicas e privadas). O fundo aporta recursos ao parque e tem a vantagem de ter maior flexibilidade de aplicação de recursos (não sujeita aos ditames da lei brasileira de licitações), do seu caráter extraorçamentário (que não o condiciona a contingenciamentos), e da coordenação e sinergia que promove nas ações por ele apoiadas.

No PNI (ARG), ainda que tenha superfície menor do que o parque vizinho, o modelo institucionalizado para uso público oferece mais oportunidades de livre contato com a natureza, uma diversidade maior de percursos e trilhas, e maior enfoque educacional e interpretativo do que o do PNI (BR). O modelo de uso público do parque argentino privilegia mais a promoção da cultura indígena local, presente na exposição no centro de visitantes *Yvirá Reta*, na feira de artesanato *Yhary* e na apresentação periódica de um coro de curumins.

A partir da ênfase conferida à formação técnica de guarda-parques e de guias de turismo autorizados a operar no parque, o PNI (ARG) também reforça os conteúdos educacionais e interpretativos transmitidos aos seus visitantes. Em um parque onde cerca de 50% dos visitantes chega nas duas horas iniciais de funcionamento, conforme Marcelo Zuliani⁶⁶, os guias e guarda-parques assumem um papel importante para assegurar que o uso público se consubstancie em efetiva ferramenta de sensibilização e conservação ambiental.

O Quadro 4.1 (a seguir) sumariza o contexto de institucionalização da política de uso público de parques nacionais no Brasil e na Argentina. A existência de um marco normativo mais antigo e completo contribuiu para conferir maior legitimidade ao uso público na Argentina do que no Brasil, onde lacunas normativas e resistências burocráticas atrasaram o desenvolvimento dessa política. Importantes avanços com a institucionalização em ambos os países nesta última década dependem da atualização dos planos de manejo dos parques para dar maior efetividade aos ditames da política de uso público. Neste último aspecto, a Argentina se destaca por ter planos de manejos mais atualizados.

⁶⁶ Gerente-geral da Iguazú Argentina®, entrevistado em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 18 de setembro de 2019.

Quadro 4.1 – Comparação da institucionalização da política de uso público no Brasil e na Argentina, e nos parques nacionais do Iguazu (Brasil) e Iguazú (Argentina).

Brasil	Argentina
<ul style="list-style-type: none"> - legitimidade crescente da política, mas com resistências em grupos do ICMBio; - marco normativo com abrangência moderada, existência de lacunas; - atualização normativa recente (2017/2018); - 72,9% dos parques nacionais possuem planos de manejo; - DMPM 2001. 	<ul style="list-style-type: none"> - legitimidade ampla e histórica confere maior apoio institucional à política na APN; - marco normativo abrangente; - atualização normativa iniciada em 2010; - 72,2% dos parques nacionais possuem planos de manejo; - DMPM 2017.
PNI (BR)	PNI (ARG)
<ul style="list-style-type: none"> - plano de manejo revisado recentemente; - plano de uso público em elaboração; - flexibilidade para inovação institucional; - maior enfoque comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> - plano de manejo revisado recentemente; - plano de uso público em elaboração; - rigidez burocrática; - valorização dos conteúdos transmitidos por guias e guarda-parques, e da cultura de povos indígenas.

Nota: DMPM – data média de edição dos planos de manejo

Elaboração própria.

O Quadro 4.1 ilustra também as semelhanças existentes no estágio atual da institucionalização do uso público no PNI (BR) e no PNI (ARG), e diferenças quanto à flexibilidade institucional e às ênfases dadas nas normas de cada parque. No caso brasileiro, a maior flexibilidade institucional permitiu que o PNI (BR) atuasse como um laboratório da política de uso público no país, ao testar modelos de gestão, contribuir para a formulação de normativos e ferramentas, bem como para o desenvolvimento de uma noção melhor do que se quer, do que se pode e do que se deve nessa política. Já no caso argentino, a maior rigidez institucional parece refletir uma preocupação ampla com o controle dos processos do parque, com destaque para a conservação, a educação ambiental e a promoção cultural.

4.3 O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE USO PÚBLICO

A boa governança em política pública requer um planejamento que proveja direcionamento no curto e longo prazos, assegure coerência entre as ações e os objetivos e metas escolhidos, e seja coordenada com outras políticas públicas de modo que seus resultados sejam alcançados e se reforcem mutuamente em benefício dos cidadãos (BRASIL, 2013; MARINI; MARTINS, 2006; PETERS, 2012). Dias (2012) considera a definição de prioridades, objetivos e metas de uma política pública como sua “espinha dorsal”, ou os parâmetros pelos quais os diferentes atores devem se orientar. O planejamento inadequado pode prejudicar o alcance de resultados pela política pública e gerar desperdícios de recursos, descoordenação na atuação de *stakeholders*, baixa legitimidade e *accountability*, além de conflitos com outras políticas públicas.

Não há no Brasil e nem na Argentina um plano único que preveja objetivos, ações, metas e recursos específicos para o desenvolvimento do uso público de suas áreas protegidas. Este planejamento ocorre no marco de agendas mais amplas – do turismo e meio ambiente, na Argentina; e do meio ambiente, no Brasil – e está consignado em planos plurianuais, nos orçamentos anuais e em outros instrumentos complementares de planejamento próprios da APN e ICMBio. Neles há objetivos, ações e metas específicas para a promoção da visitação, mas transparecem ênfases distintas quanto ao potencial de arrecadação de recursos pelos governos com as visitas.

No Brasil, o planejamento formal do uso público de UCs em nível nacional está consignado no Plano Plurianual da União (PPA), previsto na Constituição de 1988 como o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo (BRASIL, 1988). No PPA⁶⁷, com vigência de 2016 a 2019, o uso público integra o programa temático “Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade”, a cargo do MMA, e é planejado a partir de um conjunto de iniciativas que integram o objetivo de “Fortalecimento do SNUC e a Consolidação de Unidades de Conservação Federais” (BRASIL, 2016). A principal meta de

⁶⁷ No PPA, os programas temáticos e seus atributos – como objetivos, metas e iniciativas, dentre outros – detalham o planejamento para cada área de atuação governamental para um período de até quatro anos. Os objetivos indicam o que deve ser feito e o que será entregue à sociedade, e as metas detalham essas entregas, de modo a medir o alcance do objetivo. Já as iniciativas apresentam os meios e mecanismos de gestão do Estado para viabilizar os objetivos e suas metas.

uso público é o aumento de 6,7 milhões para 9,1 milhões de visitantes anuais a UCs federais. Para atingi-la, são necessárias as iniciativas do PPA a seguir:

- incremento e aprimoramento de estruturas, delegação de serviços e publicação de instrumentos legais de ordenamento da visitação em UCs federais;
- aprimoramento dos mecanismos de registro e estatísticas do número de visitantes nas UCs federais; e
- apoio à estruturação das atividades turísticas nas UCs (BRASIL, 2016)⁶⁸.

No curto prazo, as iniciativas previstas no PPA se desdobram em planos orçamentários anuais para os quais são alocados recursos por meio das Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Na LOA de 2018, há dois planos orçamentários principais que concentram uma miríade de atividades mais diretamente relacionadas ao uso público de UCs, sob responsabilidade da DIMAN/ICMBio. A ênfase conferida ao assunto na LOA permanece na promoção da visitação pública a UCs e na provisão de apoio técnico e financeiro às unidades para que estruturem a visitação em suas dependências (BRASIL, 2018a).

O atual cenário de planejamento (anual e plurianual) da política reflete o esforço nacional em prol de um sistema com processos mapeados, simplificados e mais descentralizados, de modo a conferir maior padronização, segurança jurídica e autonomia na ordenação da visitação a nível local, sinalizando também maior empenho institucional a favor da delegação a terceiros da prestação de serviços de apoio à visitação nas UCs federais e, subsidiariamente, no apoio direto às UCs na sua estruturação de atividades turísticas. Ademais, visa melhorar o monitoramento de visitas às UCs, reconhecidamente subestimadas (ICMBio, 2019).

O foco no aumento da visitação abrange a totalidade das UCs federais. Talvez por integrarem uma agenda maior que apenas a do uso público, esses instrumentos de planejamento utilizam descrições genéricas, com pouco detalhamento, e adotam uma meta de visitação anual simplificada e fácil de ser atingida. Não se verificam no planejamento do PPA e LOA metas específicas sobre a qualidade das visitas (sobretudo, por meio da oferta de programas interpretativos e educacionais), a satisfação de visitantes, a contribuição para o

⁶⁸ O fortalecimento do SNUC e a consolidação das UCs federais abrangem outras ações que condicionam e/ou colaboram com as iniciativas citadas, por exemplo, as ações focadas em capacitação, implementação e melhoria da gestão das UCs, tais como: elaboração de planos de manejo, instituição de conselhos gestores, regularização fundiária, fiscalização, redução da área atingida por incêndios florestais, realização de pesquisas científicas e monitoramento da biodiversidade.

entorno e para a sustentabilidade econômico-financeira do SNUC, e a mitigação de impactos negativos da visitação.

Ademais, esses instrumentos não divulgam os resultados esperados para os diferentes públicos-alvo (visitantes, comunidades locais etc.). Os produtos intermediários são declarados de modo genérico (projeto apoiado e unidade atendida) e insuficiente para acompanhar a qualidade da implementação das iniciativas, tampouco são apresentados os parâmetros para priorização de ações. O estabelecimento de diretrizes, objetivos, metas e ações prioritárias é fundamental para orientar os diversos atores em uma arena política (DIAS, 2012)⁶⁹.

Na Argentina, por sua vez, o planejamento plurianual das ações governamentais não está centralizado numa única peça, como o PPA brasileiro. Em lugar disso, há diversas iniciativas setoriais ou transversais de planejamento, elaboradas a partir de distintas metodologias e fundamentos legais e sob modelos de coordenação variados (MELO, 2013). No caso, no uso público de parques nacionais se destaca a existência do *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable* (PFETS), um instrumento de planejamento de longo prazo, cuja missão é “Orientar e fortalecer estratégias e ações de gestão para um desenvolvimento turístico federal, equilibrado, sustentável e ético, gerador de capacidade turística competitiva focada em experiências de qualidade, satisfatórias para habitantes e turistas” (MINTUR, 2015, p. 76). O plano está previsto no art. 7º, inciso a, da Lei Nacional de Turismo⁷⁰, e se encontra na terceira edição,⁷¹ com vigência de 2015 a 2025. Nele os principais atores institucionais do turismo argentino, inclusive a APN, pactuam compromissos voltados ao desenvolvimento turístico do país, a serem executados por diversas instituições governamentais ao longo de cerca de uma década.

O plano contém um marco abrangente de planejamento e detalha missão, visão, objetivos estratégicos e específicos, áreas e linhas de trabalho, ações com respectivos responsáveis e cronograma de implementação, e priorizações distribuídas territorialmente no Mapa Federal de Oportunidades Turísticas (MFOT). São exemplos de objetivos estratégicos com previsão de atuação da APN:

⁶⁹ No Brasil, a fragilidade na descrição e no encadeamento das ações, recursos, produtos e resultados da política pode ser creditada: ao estágio ainda incompleto de institucionalização da política de uso público; ao caráter formalista do planejamento governamental no país (MELO, 2013); e à baixa adesão dos níveis estratégicos e gerenciais da burocracia ao processo de planejamento.

⁷⁰ Lei nº 25.997, de 16 de dezembro de 2004.

⁷¹ O primeiro PFETS foi editado em 2005, com projeção até 2016, e o segundo em 2011, com horizonte até 2020.

2. Dinamizar as economias locais e a geração de emprego a partir de um desenvolvimento turístico equilibrado em todo o território nacional.
- [...] 4. Aumentar os níveis de conservação do patrimônio integral (natural e cultural) como capital do desenvolvimento do turismo.
- [...] 6. Promover o papel ativo do Estado como desenvolvedor de destinos turísticos.
- [...] 24. Intensificar a articulação com outros organismos de governo para o desenvolvimento de infraestrutura de base como estímulo para a atração de investimentos.
- [...] 26. Aumentar o investimento para o desenvolvimento de obras de apoio à atividade turística. (MINTUR, 2015, p. 80, tradução nossa).

O plano trata a conservação do patrimônio natural, com destaque para as áreas protegidas, como eixo importante para fortalecer os seus destinos turísticos. Ele prevê diversas iniciativas para integrar a gestão dessas áreas a esses destinos, para a sua promoção e para o fortalecimento institucional da APN. Dentre as linhas de trabalho que abrangem os parques nacionais em espaços turísticos priorizados, o PFETS prevê o fortalecimento de destinos turísticos emergentes, o desenvolvimento de produtos turísticos (ex.: observação de aves), o desenvolvimento de trilhas de longa distância, a realização de obras de infraestrutura e de serviços de sinalização, a criação de incubadoras de empresas turísticas e a melhoria das estatísticas e da gestão do conhecimento (MINTUR, 2015). O plano tem, dentre outras, metas de incremento de visitas e dos gastos realizados por estes turistas, mas não especifica a quantidade relacionada à visita aos parques nacionais ou as metas de arrecadação.

O PFETS confere maior ênfase à indução do investimento privado e ao crescimento do setor de turismo – incluído aquele relacionado à visita aos parques, como importante eixo de desenvolvimento econômico do país (MINTUR, 2015). Contudo, de acordo com entrevistados da APN, o plano, além de muito abrangente, perdeu a sua importância relativa, nos últimos quatro anos, na gestão do presidente Mauricio Macri. Um possível motivo para isso é a inflexão ideológica deste governo em relação aos seus antecessores. Para Guillermo Martín da APN⁷², a mudança da vinculação institucional da APN, do Ministério do Turismo para a SAyDS, também concorreu para a redução da influência do plano sobre a atuação da agência.

⁷² Coordenador da *Regional Centro Este* da APN, entrevistado por áudio-conferência, em 23 de janeiro de 2020.

No curto prazo, o planejamento da APN é pouco abrangente e se plasma na política orçamentária anual da entidade. Para 2018, ele prevê ações voltadas, dentre outros, para aumentar a quantidade de visitantes e melhorar o vínculo deles com os parques nacionais, por meio de:

Uma campanha para meios de comunicação de massa; um sistema interativo em sítio web e redes sociais; a incorporação de Áreas Protegidas ao currículo escolar em coordenação com o Ministério da Educação; a criação de programas de articulação com a cadeia de intermediação turística dos agentes de viagem e dos organismos de promoção locais, provinciais e nacionais; e facilitando a experiência de pré compra de *tickets* em termos logísticos e tecnológicos. (ARGENTINA, 2017, p. 2-3).

A alocação orçamentária se dá no marco do Programa Conservação e Administração de Áreas Naturais Protegidas, que tem como indicadores de resultados: 1) o percentual de áreas protegidas com desenvolvimento da prestação de serviços turísticos; e 2) o percentual de áreas protegidas com planos de manejo vigentes. Além disso, ela prevê metas relacionadas à difusão do conhecimento, à fiscalização de prestadores de serviços turísticos, à outorga de licenças de caça e pesca e ao total de visitantes, o que denota maior especificidade na descrição das metas e maior centralidade do tema na programação da APN (ARGENTINA, 2017).

A associação do planejamento do uso público de parques nacionais ao marco do turismo, na Argentina, e ao do meio ambiente, no Brasil, também merece ser analisada. No caso argentino, o planejamento sob os auspícios da política de turismo assegurou à APN importantes instâncias de coordenação interinstitucional com os atores públicos e privados do turismo das três esferas de governo. Segundo Guillermo Martín, coordenador da *Regional Centro Este* da APN, o PFETS foi “um rico instrumento de harmonização dos interesses da APN com os demais interesses do desenvolvimento turístico do país”; em algumas regiões, “o plano reorientou bastante a tipologia de desenvolvimento”. Assim como Patricia Mosti⁷³, Martín destacou a importância do PFETS para aumentar a visibilidade e a alocação de recursos orçamentários para o desenvolvimento do uso público dos parques nacionais (e

⁷³ Coordenadora da DRNEA da APN, entrevistada por áudio-conferência, em 25 de janeiro de 2020.

provinciais) argentinos. Outra ferramenta de turismo utilizada é o Yvera, plataforma de informações turísticas que produz estatísticas periódicas sobre a visitação a parques.

Já no Brasil, o planejamento da política de uso público pela área ambiental se deu sem uma coordenação efetiva com uma política de turismo. Isso foi fruto, em parte, do que um gestor do ICMBio, que preferiu não se identificar, chamou de uma “visão purista da conservação” presente em grupos de servidores do ICMBio. Segundo ele, correntes burocráticas com este tipo de visão atribuem, equivocadamente, ao uso público a principal ameaça aos parques nacionais (e não à agricultura e à caça)⁷⁴. Tais visões, além de atrapalharem a implantação dos parques nacionais, favoreceram a adoção de estratégias baseadas no comando e no controle, e obstaram o planejamento e o alcance de resultados mais significativos de uso público.

No Brasil, atribuímos, em parte, a relação errática de coordenação do planejamento do uso público com a política nacional de turismo às questões supracitadas. Ao longo dos últimos dez anos, as pastas ministeriais de turismo e meio ambiente construíram iniciativas conjuntas (ex.: “Parques na Copa”). Contudo, dois gestores que exerceram a Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do ICMBio⁷⁵ desprezaram também a existência de dificuldades de execução⁷⁶ e momentos de total desarticulação. A título de exemplo, Fábio França citou a propaganda veiculada na televisão pela pasta do turismo que mostrava visitantes em um local de um parque nacional que não admitia visitantes, o que desencadearia pressões posteriores por visitas em desacordo com o zoneamento da UC.

Com vistas a mitigar situações como esta e promover o planejamento coordenado de ações, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Turismo e a Embratur firmaram um acordo de cooperação que está vigente e tem diversas linhas temáticas. Não obstante, não localizamos avaliações da efetividade deste acordo. A atuação conjunta e sinérgica de agências estatais é cada vez mais necessária para alcançar resultados nas políticas públicas (TCU, 2014).

⁷⁴ Conforme avaliação do entrevistado, essa visão de conservação reproduzida por grupos do ICMBio gerou, inclusive, um distanciamento grande da sociedade e culminou em posições extremas contrárias ao meio ambiente, tais como se observa atualmente no Brasil. Segundo essa entrevista, “a briga tem sido com os inimigos errados: a agricultura e a caça têm sido as maiores ameaças aos parques nacionais – e não os visitantes”.

⁷⁵ São eles: Fábio França Silva Araújo, entrevistado em Brasília – DF (Brasil), em 24 de junho de 2019; e Larissa Moura Diehl, entrevistada por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019.

⁷⁶ Relacionadas à dinâmica de execução orçamentária: já que a ausência de recursos de manutenção na pasta ambiental inviabilizava a realização de investimentos pela pasta do turismo (ex.: construção de centros de visitantes).

Outro aspecto a ser destacado no modelo de planejamento da política de uso público se refere à adoção, tanto pelo ICMBio como pela APN, de instrumentos de planejamento complementares, haja vista a complexidade do tema e a insuficiência da programação anual e plurianual de ambos os países para orientarem em detalhe a implementação da política. No caso argentino, importante direcionamento estratégico provém do mencionado *Plán de Gestión Institucional* (APN, 2001) e de manuais de planejamento editados em seguida. Já no caso brasileiro, as principais ferramentas têm sido desenvolvidas nos últimos cinco anos com o potencial de aportar maior estabilidade e objetividade ao planejamento governamental em matéria de uso público.

Na Argentina, o PGI provê importantes orientações, diretrizes e critérios para o desenvolvimento do uso público e do planejamento da APN, dentre outros temas⁷⁷. Conforme visto, o PGI reforça a importância de o uso público de parques nacionais contribuir, de modo sustentável, para a dinamização da economia regional e assegurar que benefícios se revertam, principalmente, às comunidades locais (APN, 2001). Ele inclui, também, objetivos e metas institucionais para o horizonte de 10 anos, mas que, segundo todos os gestores da APN entrevistados (Apêndice A), ainda se mantêm válidos.

O plano foi revisto em 2018, conforme previsto. Atualizou as diretrizes para uso público e incluiu os objetivos de aumentar a visitação aos parques e as receitas próprias advindas da visitação (ingressos e concessões) e de doações (APN, 2018). Contudo, nas entrevistas realizadas verificou-se um baixo grau de reconhecimento desta revisão dentro da APN – diversos entrevistados a ignoravam. De acordo com Patricia Mosti, coordenadora da DRNEA da APN⁷⁸, isso se dá em razão da percepção de muitos gestores do caráter não participativo desta revisão: segundo a entrevistada, todo o processo de elaboração dos planos de manejo (APN, 2010) preconiza a participação, por isso muitos não legitimaram uma revisão feita de maneira centralizada (*top-down*), como a de 2018.

Exemplo da polêmica em torno desta revisão é a previsão sobre alojamento dentro das áreas protegidas: enquanto o PGI priorizava o uso da infraestrutura de alojamento das áreas vicinais aos parques e o admitia apenas em caráter excepcional dentro dos parques (baixa capacidade e preferencialmente em prédios existentes), a revisão de 2018 coloca como

⁷⁷ O plano foi citado por todos os gestores da APN entrevistados (Apêndice A), como importante instrumento orientador do uso público em parques nacionais.

⁷⁸ Entrevistada por áudio-conferência, em 25 de janeiro de 2020.

política da APN “impulsar a oferta de alojamentos nas Áreas Protegidas com potencial de Uso Público, distantes de centros povoados, a fim de prover de serviços os visitantes” (APN, 2018, p. 8, tradução nossa). Ainda em 2018, a APN apresentou o projeto “*Oportunidades naturales, inversión privada para el desarrollo de servicios turísticos en áreas protegidas*”⁷⁹ para a construção de infraestrutura de alojamentos em parques nacionais, inclusive no PNI (ARG). Ocorre que a baixa legitimidade e o caráter não participativo da proposta desencadearam uma onda de protestos, que acabou por suspendê-la ainda no início de 2019.

No Brasil, o planejamento do uso público tem evoluído nos últimos cinco anos, junto com a institucionalização da política e com a busca pelos gestores de mecanismos de planejamento mais flexíveis e detalhados do que o PPA⁸⁰. Fora as diretrizes e os roteiros metodológicos para a elaboração e a revisão de planos de manejo, foi destacado nas entrevistas com Larissa Diehl, Fernando Mendes e Thiago Beraldo Souza, todos do ICMBio⁸¹, o papel do PAPP e de dois insumos que têm aperfeiçoado o planejamento do uso público de UCs: o Índice de Atratividade Turística (IAT) (SOUZA; THAPA; CASTRO, 2017) e o ROVUC (CREMA; FARIA, 2018)⁸². Esses instrumentos devem contribuir para superar a fragilidade de gestão do ICMBio ligada à ausência de ferramentas de priorização e de informações técnicas para embasar as propostas em trâmite (SFC, 2017).

O PAPP patrocinou diversos estudos e tem contribuído para o desenho de arranjos institucionais e de diferentes modelos de parcerias com o setor privado para implementação da visitação a UCs. O ROVUC pauta-se na análise dos atributos biofísicos, socioculturais e de manejo das UCs, dos perfis de visitação e das aéreas mais apropriadas para promoção de certas experiências de visitação (ICMBIO, 2018i). Com isso, visa melhor identificar e aproveitar as vocações de visitação das áreas; diversificar suas oportunidades de uso e de

⁷⁹ Ver mais em: <<https://www.argentina.gob.ar/argentina-descubre-tu-naturaleza>>, acesso em novembro de 2019.

⁸⁰ Larissa Moura Diehl, coordenadora-geral de Uso Público e Negócios, do ICMBio; entrevistada por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019.

⁸¹ Larissa Moura Diehl, coordenadora-geral de Uso Público e Negócios, do ICMBio, entrevistada por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019; Fernando Ramos Mendes, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da CGUP do ICMBio, entrevistado por áudio-conferência, em 04 de novembro de 2019; e Thiago do Val Simardi Beraldo Souza, coordenador de Planejamento, Estruturação da Visitação e do Ecoturismo, da CGUP/ DIMAN/ ICMBio, entrevistado em Brasília – DF (Brasil), em 21 de janeiro de 2020.

⁸² O IAT e o ROVUC se baseiam nas metodologias de planejamento de experiências de visitação norte-americana (*Recreational Opportunity Spectrum – ROS*) e latino-americana (*Rango de Oportunidades para Visitantes en Áreas Protegidas – ROVAP*).

negócios; e consolidar o turismo em UCs como ferramenta de conservação e promoção do desenvolvimento socioeconômico (CREMA; FARIA, 2018).

Já o IAT permite classificar as UCs federais quanto às oportunidades de recreação ofertadas, a partir de seus atributos internos e externos⁸³ e, com isso, auxilia a definição de perfis de visitantes, a alocação de recursos, a priorização de investimentos e a promoção da sustentabilidade do SNUC (SOUZA; THAPA; CASTRO, 2017). De acordo com entrevista com a coordenadora-geral de Uso Público do ICMBio, Larissa Diehl⁸⁴, ao incorporar variáveis externas às UCs, o índice contribuiu para a compreensão de porquê determinados parques abertos à visitação não conseguiram atrair visitantes, enquanto outras unidades conseguiam. Com base na classificação feita pelo IAT, o ICMBio priorizou os parques nacionais a estruturar a visitação no período de 2018 a 2020, numa estratégia consignada na cartilha *Parques do Brasil: visitar é proteger!* (2018i). A estruturação da visitação é planejada à luz de seu potencial de gerar emprego e renda, de arrecadar recursos governamentais e de reduzir despesas operacionais.

Dentre os diferentes tipos de parceria em estudo no marco do PAPP, a Tabela 4.4 (a seguir) ilustra a estimativa do potencial das concessões de realizarem investimentos e reduzirem gastos operacionais nos parques nacionais brasileiros. De acordo com os estudos realizados pelo ICMBio (2018i), no período de cerca de 20 anos, as concessões em dez parques nacionais podem prover investimentos da ordem de R\$ 146,8 milhões, e assumir cerca de R\$ 823,5 milhões em despesas operacionais. A arrecadação governamental com essas concessões pode alcançar, no período, o valor de R\$ 375,9 milhões (ou cerca de R\$ 18,8 milhões anuais, em média), dos quais R\$ 137 milhões são a título de outorgas, e R\$ 238,9 milhões gastos com impostos. Tais valores revelam quão expressiva pode ser a contribuição dessas concessões em apenas 10 parques, sobretudo, considerando que a dotação orçamentária do ICMBio para gerir suas mais de 300 unidades de conservação em 2018 foi de R\$ 681,5 milhões.

⁸³ São atributos internos: variedade natural e cultural, atratividade cênica, atividades, infraestrutura, serviços, pessoal, orçamento, acesso interno, regulamentação fundiária e plano de manejo. Já os atributos externos são: atrações regionais, acessos, estabelecimentos de hospitalidade, contexto socioeconômico e densidade populacional.

⁸⁴ Entrevista realizada por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019.

Tabela 4.4 – Estimativas iniciais para os projetos de concessões de serviços de apoio à visitação do ICMBio (2018), (em milhões de R\$).

Parque nacional	Valor estimado de investimento	Despesa operacional	Receita total	Outorga total	Impostos	TIR (%)	Prazo da concessão (anos)
Lençóis Maranhenses	4,2	39,6	65	3,9	14,9	17,5	20
Serra da Bodoquena	3,4	24,6	36,8	2,6	11	12	15
Itatiaia	18,2	114,2	208,6	11,4	36,2	9,98	20
Jericoacoara	37,2	159,7	439,9	65,9	109,8	15,09	20
Caparaó	7,7	58,6	95,4	3,5	7,7	12,58	20
Chapada dos Veadeiros	1,9	29,5	45,6	4,9	6,6	16,64	20
Pau Brasil	7,2	40,4	77,9	6	21,4	11,37	20
Chapada dos Guimarães	9,9	88,6	148,4	10,8	9,8	13,9	20
Aparados da Serra e Serra Geral	32,7	231,3	354,7	19,9	15,9	9,65	20
Serra da Canastra	24,4	37	89,6	8,1	5,6	10,9	20 anos
Total	146,8	823,5	1.561,9	137	238,9	-	-

Fonte: Adaptado de ICMBio (2018i, p. 11).

O IAT pode contribuir para mitigar um dos óbices ao planejamento efetivo do uso público no ICMBio, como citado em entrevista de Fábio França⁸⁵, a elevada rotatividade do quadro dirigente do instituto, desde a sua criação. Nos seus 12 anos de existência, o ICMBio já teve oito presidentes, o que confere uma média de duração de um ano e meio para cada mandato. As diretorias do instituto também registram uma alta rotatividade de ocupantes. A gestora do ICMBio, Larissa Diehl⁸⁶, também menciona que a elevada alternância de dirigentes concorre para reduzir a estabilidade e a legitimidade dos planos e impacta processos como o de priorização das UCs a serem estruturadas para o uso público e o da

⁸⁵ Fábio França Silva Araújo, coordenador-geral de Uso Público e Negócios substituto, do ICMBio, entrevistado em Brasília – DF (Brasil), em 24 de junho de 2019.

⁸⁶ Larissa Moura Diehl, coordenadora-geral de Uso Público e Negócios, do ICMBio, entrevistada por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019.

delegação de serviços. O resultado é a incompletude das estruturas de visitação e o desperdício de recursos e esforços.

Embora o planejamento do uso público de parques nacionais se fundamente no plano de manejo e em outros planos específicos – com destaque para o de uso público –, o arcabouço nacional de planejamento é relevante na medida em que dá transparência às prioridades e aos parâmetros para a elaboração e a implementação desses planos. É que tais processos estão permeados de escolhas e a existência de parâmetros nacionalmente definidos e difundidos pode contribuir, dentre outros, para: 1) assegurar que os objetivos de uso público de um parque nacional se mantenham coerentes com os demais objetivos da política de gestão de áreas protegidas e de outras políticas; 2) dar maior estabilidade e legitimidade para a gestão; 3) promover a atuação sinérgica de diferentes atores (públicos e privados); e 4) conferir maior transparência sobre metas e resultados e *accountability* sobre o desempenho governamental (EAGLES; COBURN; SWARTMAN, 2014; PETERS, 2012).

Tanto o Brasil como a Argentina têm diretrizes, procedimentos e roteiros para a elaboração e revisão de planos de manejo. Na Argentina, o *Guía para la elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas* (APN, 2010) unificou conceitos e procedimentos, num contexto em que os planos de manejo formulados na APN diferiam em “conteúdo, estrutura interna, nível de participação pública, legitimação social, grau de apropriação do documento por parte dos executores, grau de implementação, dentre outros aspectos” (APN, 2010, p. 5, tradução nossa). Segundo Morea (2014), o guia foi publicado em um contexto de cobranças por maior implementação dos pressupostos do PGI feitas pela *Auditoria General de la Nación* (AGN), em 2010.

Boa parte dos parques nacionais argentinos com planos de manejo editou-os com base nesta metodologia, com o chamado “enfoque ecossistêmico”. Os planos de manejo são compostos por introdução e diagnóstico da área (contendo alcance geográfico e temporal do plano, e identificação dos valores de conservação, problemas e ameaças), zoneamento, definição de objetivos, estratégias e programação, e mecanismos de monitoramento e avaliação e anexos. O guia avançou também ao esclarecer os critérios para orientar o modelo de planejamento do uso público: se por meio de um subprograma do plano de manejo ou se a partir de um plano específico complementar. A avaliação cabe à chefia do parque nacional em

conjunto com a divisão regional da APN⁸⁷ e deve se pautar pela superfície do parque, pela afluência de visitantes (demanda), pela hierarquia de atrativos e serviços (oferta), pela complexidade e pela importância do uso público.

Para a elaboração de planos de uso público, a Argentina conta, desde 2003, com a *Metodología para Planificar el Uso Público en Áreas Protegidas bajo Jurisdicción de la APN* (APN, 2003). O documento visa ordenar a atividade turística e homologar os critérios de planejamento do uso público de áreas protegidas, e também dispõe sobre os três pilares do desenvolvimento turístico sustentável: a viabilidade ambiental, a factibilidade econômica dos projetos e a participação social (APN, 2003). Além disso, ele define os objetivos para o planejamento do uso público, reafirma os propósitos gerais do uso público previstos no PGI e sistematiza fluxos decisórios e procedimentos para a elaboração e o monitoramento dos planos ou programas de uso público por cada parque nacional.

Apesar de inovadora quando editada há quase duas décadas, Patricia Mosti, coordenadora da DRNEA da APN⁸⁸, também considera a metodologia um pouco “rígida e anacrônica” se adotada isoladamente. Para ela, o ideal seria a sua utilização em conjunto com outros métodos de planejamento. O baixo grau de aplicação das orientações para o planejamento do uso público é citado também por Morea (2014), o que se comprova pela existência de somente cinco parques nacionais argentinos com planos de uso público aprovados.

Por fim, outro instrumento de planejamento para os parques argentinos é o Plano Operativo Anual (POA) – principal referência para alocação orçamentária nas áreas protegidas. O POA parte da descrição de uma área, de seu zoneamento (quando existente) e do diagnóstico de seus problemas e necessidades para então organizar no marco de três programas – incluído um de uso público – os projetos e ações que serão priorizados, a demanda orçamentária a eles associada e os responsáveis por sua implementação. Na ausência dos planos de manejo, os POAs são os únicos instrumentos de planejamento para cerca de um terço dos parques, o que mostra foco maior nas ações de curto prazo, pautadas pelas necessidades cotidianas (AGN, 2010; MOREA, 2014).

⁸⁷ A APN dispõe de cinco direções regionais, que tratam de assuntos específicos dos parques a elas vinculados e contribuem para a interlocução dos parques com a sede em Buenos Aires.

⁸⁸ Entrevistada por áudio-conferência, em 25 de janeiro de 2020.

No Brasil, a base para a elaboração e a revisão dos planos de manejo e de uso público foi atualizada mais recentemente, com a edição das diretrizes e procedimentos em 2017 (ICMBIO, 2017) e do novo roteiro metodológico em 2018 (D'AMICO; COUTINHO; MORAES, 2018). Com isso, o ICMBio adotou um modelo de planejamento padronizado para o conjunto de UCs, pautado pelo princípio da gestão adaptativa. Ao invés de extensos e custosos, como historicamente foram, os planos serão mais enxutos e dinâmicos, estruturados a partir de: 1) um componente fundamental (que não muda), com o propósito da UC, suas declarações de significância e seus recursos e valores fundamentais; 2) um componente dinâmico, contendo necessidades de dados e planejamentos, subsídios para interpretação ambiental, e mapeamentos; 3) uma parte com as normas e o zoneamento que regulam os usos da UC; e 4) um conjunto de planos e estudos específicos, elaborados a partir da análise das necessidades de dados e de planejamento, que serão agregados aos planos de manejo na medida em que forem elaborados ou revisados (D'AMICO; COUTINHO; MORAES, 2018).

No novo modelo, os planos de manejo são pensados não mais como planos abrangentes e rígidos, mas como portfólio de planos específicos, dentre os quais se inclui o plano de uso público. Contudo, apesar de inovadora, a nova metodologia embasou poucos planos até então. A análise da data média de elaboração dos planos de manejo dos parques nacionais brasileiros evidencia grande desatualização metodológica, posto que a maioria foi formulada antes do roteiro de 2002 (GALANTE; BESERRA; MENESES, 2002) (vide Tabela 4.3).

Diferentemente da Argentina, o Brasil não dispunha de um roteiro específico para a elaboração de planos de uso público de UCs. Esses planos eram disciplinados até então junto com os planos de manejo e, segundo a entrevista de Thiago Beraldo Souza⁸⁹, está prevista a edição de um guia metodológico para promover este tipo de planejamento. De acordo com material informativo de curso do ICMBio sobre planejamento de uso público (FARIA, 2019), o plano de uso público deverá, à semelhança do plano de manejo, adotar o formato de portfólio. A ele se integrarão “estudos de viabilidade econômica, protocolos de monitoramento, projetos de manejo de trilhas, projetos de sinalização, plano interpretativo, parcerias e voluntariado, e plano de resposta a incidentes e portarias” aplicáveis (FARIA,

⁸⁹ Thiago do Val Simardi Beraldo Souza, coordenador de Planejamento, Estruturação da Visitação e do Ecoturismo, da CGUP do ICMBio, entrevistado em Brasília – DF (Brasil), em 21 de janeiro de 2020.

2019). Novamente, tais avanços deverão impactar o uso público em parques nacionais somente nos próximos anos.

O Quadro 4.2 (a seguir) reúne as diferenças no planejamento da política de uso público no Brasil e na Argentina supracitadas. Ele ilustra como cada país declara os objetivos de longo e curto prazo para o uso público, suas diretrizes estratégicas e suas metas, além de indicar outros instrumentos de apoio à priorização e à estruturação de parques para a visitação. O quadro indica também o grau de coordenação entre as políticas de uso público e de turismo.

Quadro 4.2 – Comparação do planejamento da política de uso público no Brasil e na Argentina.

Crítérios	Brasil	Argentina
planejamento de longo prazo	PPA (4 anos)	PFETS (10 anos)
diretrizes estratégicas	MMA (2006)	PGI (2001/2018)
instrumentos complementares	manuais para planos de manejo, ROVUC, IAT	manuais para planos de manejo e planos de uso público
planejamento anual	LOAs	<i>política presupuestaria</i> da APN e POAs dos parques nacionais
coordenação com a política de turismo	limitada	elevada

Elaboração própria.

No caso do PNI (BR) e do PNI (ARG), embora se diferenciem em conteúdo, os estágios de planejamento são semelhantes. Ambos revisaram os seus planos de manejo recentemente, sob as novas metodologias, o que permitiu incorporar os avanços no planejamento. Os seus planos de uso público também estão sendo elaborados em processos capitaneados pelas respectivas coordenações de cada parque, as quais os descrevem como participativos⁹⁰.

No caso do PNI (BR), o planejamento e manejo do uso público foi embasado por cinco instrumentos principais ao longo de sua história: o primeiro plano de manejo de parque,

⁹⁰ Entrevistas com Cibele Munhoz Amato, coordenadora de Uso Público do PNI (BR), em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019; e com Silvina Fabri, coordenadora de Conservação e Uso Público, em Puerto Iguazú – Misiones (Argentina), em 17 de setembro de 2019.

de 1981; o Plano de Uso Público, de 1982; o Plano de Ação Emergencial (PAE), de 1994; o Plano de Revitalização da Infraestrutura para atender à visitação pública; e o plano de manejo de 2002. Dados do Ibama (2002) indicam que cerca de 40% das ações dos planos de manejo de 1981, de uso público de 1982 e do PAE de 1994 não foram implementados. Esses dados revelam um histórico de baixa efetividade de planejamento em nível local.

No plano de manejo de 2002, o planejamento do uso público era tratado em detalhe como um programa cujo “objetivo geral [era] ordenar, direcionar e estabelecer novas atividades de uso público para o Parque, promovendo o conhecimento e a valorização dos seus recursos ambientais e culturais (IBAMA, 2002, p. 30, Encarte 7). O programa de uso público do parque dividiu-se nos subprogramas de recreação e de interpretação e educação ambiental, cada um deles com objetivos geral e específicos encadeados com resultados esperados, ações para alcançá-los e normas a serem adotadas. As ações, por sua vez, se desdobravam em atividades às quais são atribuídos responsáveis, cronograma de implementação, recursos necessários e metas. Há também um “Plano de monitoramento dos indicadores de impactos Biofísicos e Sociais do Uso Público”, baseado no método VIM, e levantamentos para determinação da linha de base para os indicadores.

Este modelo de planejamento consignado no plano de 2002 denotava elevado grau de detalhe quanto aos elementos para orientar a gestão do uso público do parque. Com a edição do novo plano de manejo de 2018, redigido em um modelo mais simplificado e dinâmico, no formato de portfólio de planos, não consta mais um programa de uso público, mas sim a previsão da elaboração do plano de uso público do parque e de outros planos subsidiários (ex.: plano de qualificação de guias, plano de resgate e preservação do patrimônio histórico-cultural). De acordo com a Coordenadora de Uso Público do PNI (BR), Cibele Munhoz⁹¹, o plano tem sido elaborado com o apoio técnico da sede e a sua edição em 2020 será um marco para dinamizar e diversificar o uso público do parque.

Cabe destacar, no caso do PNI (BR), o caráter participativo do planejamento do parque. Além do envolvimento do CONPARNI, a relação do PNI (BR) estabelecida com o Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu (COMTUR)⁹² favorece a coordenação com os *stakeholders* públicos e privados locais e assegura maior coordenação de ações. Ademais, o parque brasileiro convidou a equipe do PNI (ARG) para participar das oficinas de

⁹¹ Entrevistada em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

⁹² Instituído pela Lei nº 2.442, de 24 de setembro de 2001, do município de Foz do Iguaçu.

planejamento, o que representa passo importante na aproximação almejada entre os dois parques.

Já no PNI (ARG), o planejamento do uso público se dá no marco do programa de uso público do seu plano de manejo, aprovado em 2017, e divide-se nos subprogramas de recreação e turismo e de interpretação, educação ambiental e difusão. Cada subprograma reúne um conjunto de projetos detalhados por seus objetivos, atividades, cronograma tentativo, responsáveis e indicadores para monitoramento e avaliação, o que denota alto grau de governança, tal como no plano do PNI (BR) de 2002. O novo plano de manejo do PNI (ARG) é mais detalhado do que o do parque brasileiro, mas também prevê a elaboração de alguns planos subsidiários, tais como o plano de uso público, o plano de educação e interpretação ambiental, o plano de controle, fiscalização e vigilância, o plano de contingências e emergências e o plano de controle de espécies exóticas (APN, 2017).

O plano de uso público do PNI (ARG) está em elaboração em um processo participativo que envolve, além dos atores da APN, representantes de outras instituições públicas, do setor privado e da província de *Misiones*. A previsão de sua edição é ainda no primeiro trimestre de 2020. Patricia Mosti⁹³, que integra a equipe de elaboração desse plano, ressalta a sua importância: além de permitir focar em problemas mais específicos, ele tem um potencial maior de articular e coordenar os demais atores intervenientes na política de uso público. Isso porque a sua discussão atrai muito mais a atenção desses atores e o maior engajamento nas reuniões, como nas palavras de Mosti: “Se diz que é plano de uso público, eles vêm. Se for plano de manejo, eles não vêm”⁹⁴. Como resultado, há um elevado nível de participação na sua elaboração e no reconhecimento do uso público como eixo legitimador da existência do parque.

Um dos temas a serem abordados pelo plano se refere ao estabelecimento e à ampliação da capacidade de carga de áreas de uso público⁹⁵ – parâmetro crucial para balizar as ações de manejo de áreas protegidas sem comprometer a conservação e a qualidade das visitas (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; LEUNG et al., 2018; PIMENTEL, 2013; ZIMMERMANN, 2006). A capacidade de carga tem sido discutida, mas ainda não foi

⁹³ Patricia A. Mosti, coordenadora da DRNEA da APN, entrevistada por áudio-conferência, em 25 janeiro de 2020.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ APN, 2017 e entrevistas com Silvina Fabri, coordenadora de Conservação e Uso Público; e com Sérgio Casertano, chefe do Departamento de Conservação e Educação Ambiental, ambos do PNI (ARG), entrevistados em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 17 de setembro de 2019.

estabelecida. Subjacente a esta discussão existem questões sensíveis como as estratégias de manejo do fluxo de visitantes, a expansão da infraestrutura de apoio, os impactos sobre os preços cobrados e o eventual reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos com as concessionárias, conforme entrevistas com Marcelo Zuliani e Sérgio Casertano⁹⁶.

No Brasil, os estudos sobre a capacidade de carga (números balizadores) de diferentes áreas de desenvolvimento da visitação do PNI (BR) constam do último plano de manejo (IBAMA, 2002). Contudo, em entrevista, a coordenadora de uso público do parque, Cibele Munhoz⁹⁷, reconheceu a sua implementação incompleta. Segundo a entrevistada, a capacidade de carga definida não se consubstanciou em estratégias de manejo específicas em dias de pico de visitação. Foi citado, neste sentido, um dia de 2018 em que o parque chegou a receber 15.000 visitantes – quase o dobro da média diária de visitantes em alta temporada (8.000 visitantes/dia) –, sem que qualquer medida fosse adotada ou antecipada com vistas a diluir o total de visitantes no espaço ou no tempo, ou modificar algum tipo de uso específico⁹⁸.

4.4 CAPACIDADE ORGANIZACIONAL E RECURSOS PARA A GESTÃO DO USO PÚBLICO

A capacidade organizacional é outro componente da governança que condiciona como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas. Segundo Albernaz (2013 apud TCU, 2014, p.55), é necessário o “direcionamento adequado de todas as formas de recursos [humanos, financeiros, informacionais, dentre outros] em função dos diversos objetivos da política pública”, de modo que suas ações sejam implementadas na “sequência e na intensidade necessárias”.

Na análise da estrutura organizacional, existem áreas específicas para gerir o uso público tanto no ICMBio como na APN. De acordo com o Quadro 4.3 (a seguir), essas áreas se diferenciam primeiro por sua hierarquia institucional: no Brasil ela assume o *status* de

⁹⁶ Marcelo Zuliani, gerente-geral da Iguazú Argentina®, entrevistado em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 18 de setembro de 2019; Sérgio Casertano, chefe do Departamento de Conservação e Educação Ambiental do PNI (ARG), entrevistado em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 17 de setembro de 2019.

⁹⁷ Coordenadora de Uso Público do PNI (BR), entrevistada em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

⁹⁸ Idem.

coordenação-geral (a CGEUP), enquanto na Argentina é uma diretoria (*Dirección Nacional de Uso Público* – DNUP). Ademais, a análise do conjunto de servidores designados em cada área indica maior estruturação na DNUP/APN, sobretudo se considerado o universo menor de áreas protegidas sob a sua gestão, comparado ao gerido pelo ICMBio. Já suas competências⁹⁹ têm semelhanças, embora haja um detalhamento maior na agência argentina, que também dá mais ênfase ao seu papel de promoção da exploração econômica dos parques.

Quadro 4.3 – Estrutura de gestão do uso público no ICMBio e APN: *locus* organizacional, equipe e competências.

Critérios	ICMBio	APN
área de gestão	Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios, vinculada à Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN)	<i>Dirección Nacional de Uso Público</i>
equipe	25 pessoas	33 pessoas
competências	<ol style="list-style-type: none"> 1. propor normas, supervisionar, coordenar as ações voltadas ao planejamento, ordenamento e implementação das atividades que envolvam visitação em unidades de conservação federais; 2. promover a visitação em unidades de conservação federais; 3. promover articulação com órgãos públicos, organizações não governamentais, instituições privadas e comunidades tradicionais em temas relacionados a visitação e negócios; 4. supervisionar atividades para incremento e qualificação dos serviços de apoio à visitação, em articulação com as instâncias técnicas relacionadas; 5. supervisionar as delegações de serviços de apoio à visitação e negócios realizados em unidades de conservação federais; e 6. propor e articular capacitação em visitação e negócios.¹⁰⁰ 	<p>responsabilidade principal: “<i>desenhar os planos e projetos de exploração econômica turística</i>” da APN.</p> <p>Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. avaliar as estatísticas e tendências turísticas gerais e vinculadas aos parques nacionais; 2. propor os preços e as tarifas dos diferentes serviços nos parques nacionais; 3. propor melhorias na qualidade da oferta turística nas áreas protegidas; 4. propor campanhas de promoção do turismo que incentivem a visitação aos parques nacionais; 5. supervisionar as negociações com concessionárias e permissionários, seguindo as diretrizes aprovadas pelo Diretório da APN; 6. promover atividades de captação de recursos através de doações; 7. supervisionar os contratos com concessionárias, permissionárias e prestadoras de serviços de turismo; 8. supervisionar através das equipes das áreas protegidas a prestação dos serviços oferecidos; 9. elaborar as diretrizes e normas para projetar centros de visitantes, pôsteres e material impresso; 10. elaborar e projetar o material

⁹⁹ Ressalta-se que outras instâncias institucionais do ICMBio e da APN podem incorporar parte dessas competências, de modo a apoiar a atuação da CGUP e da DNUP.

¹⁰⁰ Art. 62 da Portaria ICMBio nº 1.162, de 27 de dezembro de 2018.

		didático e informativo (brochuras, pôsteres, material gráfico) que complementem as atividades de conservação em áreas protegidas; 11. coordenar e supervisionar os serviços de informação e de atendimento ao público ¹⁰¹ .
--	--	---

Elaboração própria, tradução nossa, grifo nosso.

Fonte: ICMBio (2018f), MAyDS (2016).

Além da diferença numérica entre as equipes diretamente vinculadas às áreas de uso público, é ilustrativa a comparação entre o quadro geral de pessoal em exercício no ICMBio e na APN, em 2018, ponderados pela área protegida sob a jurisdição de cada entidade. Enquanto cada servidor do ICMBio gerencia em média 45.475,5 hectares protegidos, o servidor da APN gerencia 2.177,1 hectares, ou cerca de 5% do que faz o servidor brasileiro. Os dados da Tabela 4.5 ilustram esta maior disponibilidade de recursos humanos pela agência argentina, o que contribui para o desenvolvimento de políticas públicas.

Tabela 4.5 – Média da superfície terrestre gerida por cada servidor do ICMBio e da APN, em hectares, em 2018.

Entidade	Total de áreas protegidas	Superfície terrestre protegida (ha)	Total de servidores em exercício	Média de hectares geridos por cada servidor
ICMBio	334	78.763.278	1.732	45.475,3
APN	49	4.295.411	1.973	2.177,1

Elaboração própria.

Fonte: ICMBio (2019) e APN (2019).

Essa diferença seria reduzida se considerados os servidores de outras jurisdições que apoiam a gestão de UCs no Brasil. É o caso dos contingentes das polícias ambientais que apoiam a fiscalização das áreas e que não estão contabilizadas no número acima por pertencerem a carreiras estaduais, e não do ICMBio. Não obtivemos os dados referentes ao total de policiais ambientais destacados para serviço de fiscalização nas UCs brasileiras. Na Argentina, o serviço de fiscalização das áreas protegidas é prestado pelos guarda-parques que integram a equipe própria da APN – em 2018, havia 509 guarda-parques em exercício.

¹⁰¹ Anexo II à *Decisión Administrativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible* (MAyDS) nº 1422, de 06 de dezembro de 2016.

Fora a disparidade quantitativa acima citada, vale destacar alguns aspectos qualitativos dos servidores do ICMBio e da APN. Um primeiro aspecto se refere aos já mencionados guarda-parques argentinos, que são reconhecidos pelo elevado nível técnico e pela identidade institucional, fruto do exigente processo de formação por que passam. Eles atuam na fiscalização, na conscientização dos visitantes, no fomento ao turismo responsável, na preservação de culturas locais e conservação da biodiversidade nas áreas protegidas argentinas (site APN). Já no Brasil, os policiais ambientais, apesar de fornecerem importante apoio no controle de UCs, integram a polícia militar e não dispõem da formação ampla e interdisciplinar de suas contrapartes argentinas (KROPF; ELEUTERIO, 2017).

Outro aspecto qualitativo sobre as equipes se refere ao comprometimento institucional que demonstram os dois países com o aperfeiçoamento de seus quadros funcionais. No caso brasileiro, dados da ACADEBio citam a realização de 318 cursos de capacitação entre 2009 (ano de sua criação) e 2018, com uma média 31,8 cursos realizados anualmente (APN, 2019)¹⁰². Já a APN possui a *Escuela Nacional de Guardaparques* e o *Centro de Capacitación y Formación en Áreas Protegidas* (CFyCAP) e informa oferta de mais de 300 cursos à sua equipe, entre 2008 e 2018, com uma média de 27 cursos anuais (SAyDS, 2019, p. 43).

As ações de capacitação são cruciais para superação de óbices ao planejamento do uso público conforme apontado tanto em entrevistas realizadas nesta pesquisa como na literatura consultada. Tais óbices se referem à insuficiência de quadros com formação e/ou experiência nas áreas da administração, gestão do turismo e correlatas. No Brasil, Cibele Munhoz¹⁰³ aponta como fragilidades históricas do ICMBio a formação acadêmica em ciências naturais de boa parte do quadro de analistas ambientais e a pouca experiência profissional destes especialistas em administração, pois obstavam o planejamento e a gestão das UCs. Já na Argentina, a APN (2007) apontava que, ante a ausência de especialistas na área, o uso público vinha sendo planejado sem considerar a linguagem tampouco as ferramentas de planejamento turístico. Em ambos os países, os entrevistados¹⁰⁴ citam as capacitações como instrumentos que têm contribuído para a superação deste cenário.

¹⁰² Não dispomos do total de alunos que concluíram os cursos mencionados.

¹⁰³ Coordenadora de Uso Público do PNI (BR), do ICMBio, entrevistada em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

¹⁰⁴ No Brasil, isso foi mencionado por: Larissa Moura Diehl, coordenadora-geral de Uso Público e Negócios, do ICMBio, entrevistada por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019; e Cibele Munhoz Amato, coordenadora de Uso Público do PNI (BR), do ICMBio, entrevistada em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19 de

O desenvolvimento institucional no ICMBio e na APN tem obtido aportes importantes por meio de parcerias com organismos internacionais e agências de cooperação bilaterais. No caso brasileiro, o Relatório de Gestão do ICMBio (2019) destaca a parceria técnica firmada com o *US Forest Service* e o *NPS* dos Estados Unidos, com apoio da *United States Agency for International Development (USAID)*, que tem subsidiado o desenvolvimento de ferramentas, normativos e cursos de capacitação dos servidores do ICMBio¹⁰⁵. Já na Argentina, a *Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA)* contribui com a APN em várias frentes. Outras cooperações mencionadas são feitas com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Outro indicador que permite acessar a capacidade institucional para a execução da política de uso público é o da efetividade da gestão. Esse enfoque proporciona um retrato de como estão sendo geridas as áreas protegidas em termos da promoção de seus valores e do alcance de suas metas e objetivos (HOCKINGS et al., 2006, p. xiii). A sua difusão está associada aos desdobramentos dos compromissos assumidos em nível nacional e internacional por países portadores de áreas protegidas, organismos internacionais e organizações não governamentais (HOCKINGS et al., 2006; GETZNER et al., 2012).

Sob este aspecto, tanto o ICMBio como a APN medem anualmente a efetividade da gestão de suas áreas protegidas a partir de ferramentas próprias, o que denota esforço para aperfeiçoar a sua governança. O ICMBio usa Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe)¹⁰⁶, adotado em 2016, e a APN passou a exigir a medição em 2011 e, para tanto, desenvolveu a *Medición de la Efectividad de Gestión (MEG)*¹⁰⁷. De acordo com os dados disponíveis, a média geral de efetividade da gestão da APN para o triênio 2016-2018 foi de 54% (SAyDS, 2019), muito próxima, portanto, da média brasileira 52,12% de efetividade para

setembro de 2019. Já na Argentina, as menções foram feitas por Patricia A. Mosti, coordenadora da DRNEA da APN, entrevistada por áudio-conferência, em 25 janeiro de 2020.

¹⁰⁵ Entrevista a Larissa Moura Diehl, coordenadora-geral de Uso Público e Negócios, do ICMBio, por áudio-conferência, em 21 de novembro de 2019.

¹⁰⁶ O sistema baseou-se no *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM)*, desenvolvido para o *World Wildlife Fund (WWF)*.

¹⁰⁷ O MEG se baseia no arcabouço avaliativo desenvolvido pela UICN e a sua aplicação é obrigatória para o conjunto de áreas protegidas federais argentinas.

o triênio 2017-2019¹⁰⁸. O grau de efetividade mediano de ambas as instituições indica a existência de desafios institucionais para a implementação da política de uso público.

Os resultados da avaliação da efetividade permitem delinear um retrato dos sistemas de planejamento e gestão de áreas protegidas, os seus pontos fortes e as suas fragilidades, bem como principais tendências e focos para aperfeiçoamento da gestão (MASCIA et al., 2014 apud GELDMANN et al., 2015). Tais avaliações baseiam-se, em sua maioria, na matriz avaliativa desenvolvida em 2000, e revisada em 2006, por uma força-tarefa da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA, na sua sigla em inglês) da UICN, para subsidiar a formulação de diferentes metodologias e se adequar às realidades distintas das áreas protegidas e dos sistemas institucionais nos quais elas se inserem (HOCKINGS et al., 2006).

As avaliações de efetividade da gestão utilizam a aplicação de questionários a gestores governamentais sobre seis elementos do ciclo de gestão: o contexto, o planejamento, os *inputs*, os processos, os *outputs* e os resultados (HOCKINGS et al., 2006). As respostas são apresentadas em quatro níveis, de modo que a maior pontuação representa a situação ideal. Ao final, as pontuações são totalizadas e comparadas à pontuação ideal para expressar o grau de efetividade da gestão de determinada área ou sistema.

A comparação dos orçamentos das entidades também fornece subsídios importantes para acessar a capacidade institucional da governança da política de uso público. Tomadas isoladamente, as dotações orçamentárias indicam um orçamento muito superior no ICMBio, de cerca de US\$ 175,6 milhões em 2018, contra um orçamento de US\$ 46,1 milhões da APN. Contudo, quando ponderadas as dotações pelas respectivas superfícies terrestres protegidas, o cenário se inverte e indica uma maior disponibilidade de recursos financeiros pela APN para gerir cada hectare protegido. A dotação orçamentária por hectare gerido da APN (US\$ 10,73/ha) em 2018 foi quase cinco vezes maior que a do ICMBio (US\$ 2,23/ha) (Tabela 4.6).

¹⁰⁸ Ver mas em: <<http://samge.icmbio.gov.br/Painel>>. Último acesso em janeiro de 2020. A média brasileira foi apurada com base nas avaliações realizadas em 208 UCs em 2017, 313 UCs em 2018, e 316 UCs em 2019. Consideradas as avaliações de efetividade da gestão apenas dos parques nacionais, a média para o triênio sobre para 53,49%.

Tabela 4.6 – Análise da disponibilidade orçamentária por superfície protegida no ICMBio e na APN, em 2018, em US\$ por hectare.

Entidade	Orçamento (milhões de USD)	Superfície terrestre protegida (ha)	Orçamento por superfície protegida (USD/ha)
ICMBio	175,60	78.763.278	2,23
APN	46,1	4.295.411	10,73

Fontes: SAyDS (2019), Painel Dinâmico do ICMBio (2019), dados DIPLAN/ICMBio (2020).
Elaboração própria.

Vale notar, conforme Martín (2012) e Martín e Altamira (2019), que os valores consignados nos orçamentos anuais contabilizam somente parte do total gasto com as áreas protegidas. No caso argentino, Martín (2012) estima que cerca de 50 a 100% a mais de recursos advêm de outros organismos estatais (como os responsáveis pela construção de infraestrutura), de obras realizadas por concessionárias a título de contrapartida de contratos, e de investimentos em propriedades privadas¹⁰⁹. Para o Brasil, não foi identificada estimativa equiparável.

No caso do PNI (BR) e do PNI (ARG), alguns aspectos chamam a atenção no que tange à análise de suas capacidades institucionais e de suas disponibilidades de recursos. Ambos os parques têm estrutura própria de coordenação do uso público e relativa autonomia. No caso argentino, isso se dá pela classificação do PNI (ARG) como parque de alta complexidade, em função da elevada média de visitantes e do grande número de prestadores de serviços turísticos¹¹⁰.

Em 2018, havia 11 servidores em exercício no PNI (BR) – nove analistas ambientais, dois técnicos administrativos e um técnico ambiental – aos quais se juntam servidores terceirizados e membros da polícia ambiental do estado do Paraná destacados para a unidade. No mesmo ano, havia uma equipe maior a serviço do parque argentino: 47¹¹¹ servidores, além de 28 guarda-parques e três brigadistas. O PNI (ARG) é um dos que têm a maior equipe dentre o conjunto de parques nacionais de seu país, embora seja um dos menores em extensão territorial¹¹².

O orçamento dos parques é formado por repasses governamentais, mas os parques têm parte de suas despesas custeadas a título de contrapartida de seus contratos de concessão. Em

¹⁰⁹ Admitidas em caráter excepcional dentro das áreas protegidas argentinas.

¹¹⁰ Ver: *Resoluciones HD* nº 126, de 19 de maio de 2011, e nº 308, de 31 de julho de 2019.

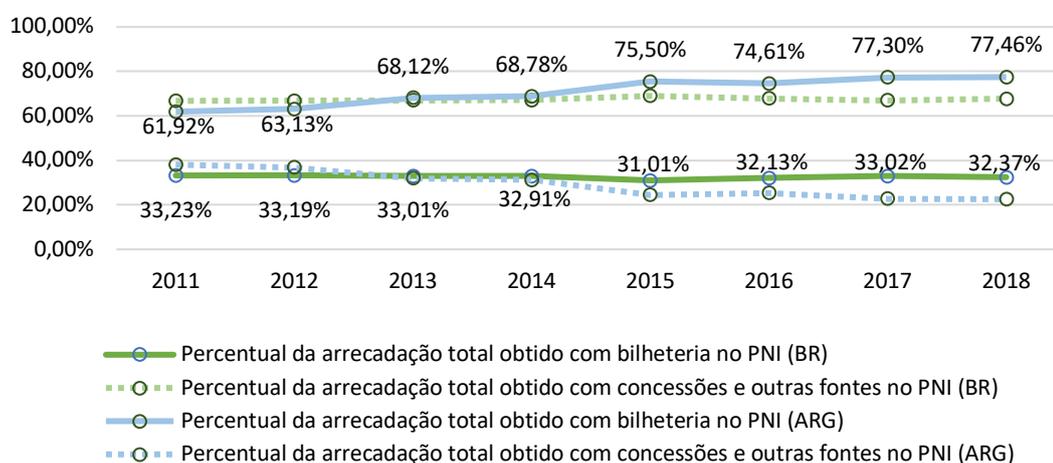
¹¹¹ Dados fornecidos pela APN, que incluem 24 servidores permanentes e 23 temporários.

¹¹² Não foram obtidos dados atualizados sobre o pessoal terceirizado.

2018, a dotação orçamentária do PNI (ARG) foi de US\$ 1,35 milhão, enquanto a do PNI (BR) foi de US\$ 423 mil¹¹³. Apesar do valor superior no parque argentino, para Cibele Munhoz¹¹⁴, do PNI (BR), a dotação orçamentária do parque é percebida como relativamente suficiente. Isso se deve, em parte, às contrapartidas oferecidas pelas empresas concessionárias, que contribuem para o custeio de despesas operacionais e investimentos em infraestruturas do parque brasileiro, que recebe, ainda, recursos do Fundo Iguaçu, para atividades como oficinas gerenciais e de promoção do destino turístico, dentre outras.

O PNI (BR) e o PNI (ARG) estão entre os parques que mais arrecadam recursos governamentais em seus respectivos países. Existe um aspecto interessante da composição dos recursos arrecadados com o uso público dos parques, enquanto o PNI (ARG) historicamente arrecada mais com ingressos do que com concessões, licenças e arrendamentos, o parque brasileiro apresenta uma relação inversa (Gráfico 4.2). Em média, de 2011 a 2018, a participação das receitas com bilheteria sobre as receitas totais com o uso público no Brasil foi de 33%, enquanto no parque argentino esta participação foi de 71%.

Gráfico 4.2 – Percentuais da arrecadação total obtido com bilheteria e com concessões e outras fontes, nos parques nacionais do Iguaçu (Brasil) e Iguazú (Argentina), 2011 a 2018.



Elaboração própria.

¹¹³ No Brasil, os dados foram obtidos do Painel Dinâmico de Informações do ICMBio, disponível em: <http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>. Último acesso em dezembro de 2019. Na Argentina, as informações constam da Política Orçamentária da APN para 2018.

¹¹⁴ Cibele Munhoz Amato, coordenadora de Uso Público do PNI (BR), do ICMBio, entrevistada em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

Fonte: ICMBio; APN.

A discrepância entre as estratégias de arrecadação no PNI (BR) e no PNI (ARG) sugere diferentes questões, tais como: o caráter mais comercial do modelo de uso público no Brasil, distinções na modelagem das concessões (ex.: os montantes exigidos a título de outorgas e de contrapartidas) dos dois países, maior capacidade de gestão de terceirizações no Brasil, e fragilidades institucionais na Argentina¹¹⁵. Na visão de Guillermo Martín¹¹⁶, o tema da arrecadação é algo distante do “mundo da conservação e do mundo político” e, talvez por isso, nos últimos anos, não teve a priorização suficiente pela APN. A título de exemplo, Martín (2010) avalia o potencial de arrecadação de diferentes fontes de recursos para a APN, contudo, passada uma década do estudo, o entrevistado constata¹¹⁷ a pouca evolução desta discussão na autarquia.

¹¹⁵ Um entrevistado que preferiu não se identificar indicou a possibilidade de existência de corrupção na relação do governo com as concessionárias na Argentina, com o pagamento de propinas (*coimas*).

¹¹⁶ Entrevista com Guillermo Martín, coordenador da *Regional Centro Este* da APN, realizada por áudio-conferência, em 23 de janeiro de 2020.

¹¹⁷ *Idem*.

CONCLUSÕES

Para além da exuberância de uma paisagem, os parques nacionais do Iguazu e Iguazú compartilham da maioria dos valores que fundamentam o estabelecimento e a manutenção de suas áreas sob um regime especial de proteção. O caráter excepcional de tais valores, ao transcenderem as escalas locais e nacionais, levou ao reconhecimento dos dois parques como Patrimônios da Humanidade, pela UNESCO, na década de 1980. No bojo de tal reconhecimento, o ICMBio e a APN, respectivamente, reafirmaram o compromisso da gestão e da conservação das duas áreas para o usufruto das gerações presentes e futuras.

O estudo da política de uso público revela a complexidade desta tarefa, para a qual não existem respostas prontas, mas sim princípios a orientar a seleção de estratégias, dentre o amplo leque disponível (EAGLES; COBURN; SWARTMAN, 2014; LEUNG et al., 2018; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b). A importância dos arcabouços de governança da política de uso público se sobressai neste contexto, haja vista a necessidade de instrumentalizar as chefias de parques para: i) equilibrar os diferentes usos de suas áreas com a conservação de seu patrimônio; ii) compatibilizar as ações de manejo individuais com os resultados almejados para o sistema nacional de áreas protegidas de seus países; e iii) atuar de forma harmônica e sinérgica com os demais *stakeholders* com os quais interagem. O crescimento e a complexificação da demanda mundial pela visitação a áreas protegidas tornam ainda maior e mais urgente o desafio de promover a governança do uso público enquanto política pública (EAGLES, 2013; EAGLES; COBURN; SWARTMAN, 2014; LEUNG et al., 2018; MUÑOZ-SANTOS; BENAYAS, 2012a, 2012b; SIMMONDS et al., 2018;).

O presente trabalho buscou contribuir para a análise da governança da política de uso público no Brasil e na Argentina, a partir de três eixos definidos no *Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas*: o da institucionalização; o do planejamento; e o da capacidade organizacional (TCU, 2014). A partir deles, compreendeu-se melhor alguns fatores que contribuem para os resultados díspares, observados para o PNI (BR) e o PNI (ARG), de visitação e arrecadação de recursos governamentais com o uso público.

A comparação da forma como foi institucionalizada a política de uso público indica maior legitimidade e apoio institucional na Argentina do que no Brasil. Na ausência de um documento único que institua formal e juridicamente a política, a Argentina apoiou-se em um arcabouço normativo mais completo e antigo, com lastros em regras criadas ainda na década

de 1930 e elaboradas em boa parte no marco da vinculação institucional da APN à pasta de turismo. Já o Brasil utilizou uma hierarquia normativa mais fragmentada e com lacunas importantes – como a delegação da prestação de serviços de apoio à visitação – que concorreram para gerar insegurança jurídica, assimetrias normativas e atrasos no desenvolvimento da visitação a UCs.

Com a distância de quase uma década, os dois países buscaram aperfeiçoar e atualizar os seus respectivos marcos institucionais, o que na Argentina deve repercutir nos níveis de visitação dos próximos anos, em função da recente edição/revisão dos planos de manejo de seus parques¹¹⁸. Já no Brasil, a institucionalização recente ainda tem passos a percorrer, mas já se verifica maior visibilidade e instrumentalização da área de uso público (CGEUP/ICMBio), o que deve ajudar na superação das resistências burocráticas ao uso público de UCs verificadas no instituto. Na medida em que forem atualizados os planos de manejo e firmadas as parcerias planejadas para a implementação do uso público no Brasil, sob este arcabouço regulatório mais claro e atualizado, poderão ocorrer resultados de visitação mais expressivos e condizentes com a dimensão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

A análise do arcabouço nacional de planejamento do uso público lança luz, ainda, sobre as prioridades e os parâmetros para a elaboração e a implementação de planos de manejo e de uso público. Esse planejamento indica os principais rumos para a política. A comparação aqui empreendida revela semelhanças e diferenças entre os modelos adotados pelo Brasil e Argentina. Os dois países carecem de um plano nacional específico para o uso público. Ambos os países se apoiam em diretrizes, objetivos e ferramentas fornecidos por instrumentos de planejamento subsidiários e têm buscado estender o universo de suas áreas protegidas dotadas de planos de manejo atualizados. Já o que diferencia as duas nações é o modelo de planejamento plurianual, a sua coordenação com o planejamento da política de turismo e as ênfases distintas quanto aos objetivos de arrecadação de recursos com a visitação pública.

A comparação da capacidade institucional para a implementação de políticas públicas, por sua vez, revela uma APN com maior disponibilidade de recursos por hectare gerido quando comparada ao ICMBio. Isso vale tanto para a dotação de pessoal, em que cada

¹¹⁸ Há ainda previsão da edição de planos de uso público, de interpretação ambiental e outros suplementares.

servidor da APN cuida de uma área 20 vezes menor que o servidor do ICMBio, como para a dotação de recursos orçamentários em que o coeficiente de dólares disponíveis para cada hectare é quase cinco vezes maior na Argentina. Os investimentos em capacitação mostram que ambas as agências buscam aperfeiçoar o seu pessoal, com importante participação da cooperação internacional.

Embora a análise resumida acima sugira melhor desempenho da visitação e arrecadação na Argentina do que no Brasil, os dados do PNI (BR) e do PNI (ARG) contrariam tais conclusões. De 2008 a 2018, a visitação ao parque brasileiro superou a do parque argentino, em média, em 15%; essa superação chegou 20% nos últimos cinco anos da série. O PNI (BR) arrecadou cerca de 55% a mais que o PNI (ARG).

O contexto de menor institucionalização e de menor legitimidade conferido à política de visitação a parques nacionais no Brasil contribuiu, paradoxalmente, para o êxito no PNI (BR). Ao permitir o desenvolvimento do uso público do PNI (BR) para, dentre outros, reduzir a pressão pela abertura à visitação de outras UCs, a burocracia ambiental brasileira contribuiu para transformar o parque num laboratório avançado de institucionalização. Merece destaque o protagonismo de seus gestores, apoiados por atores do mercado de turismo local (com destaque para o COMTUR), que lograram institucionalizar, em seus planos e normativos, um modelo de uso público mais comercial, em um circuito relativamente curto de trilhas e com poucas opções de atividades livres de cobrança.

Já na Argentina, o arcabouço institucionalizado para a política favoreceu a conformação de um modelo de uso público no PNI (ARG) com mais opções de usufruto não comercial e maior proeminência da gestão de risco e da interpretação ambiental – sobretudo, pela formação exigida de guias e guarda-parques. Nesse parque há também concessões e grande número de prestadores de turismo habilitados, porém o excesso de formalismos (*palos em las ruedas*) e a corrupção podem ter dificultado o gerenciamento de contratos.

Os avanços recentes no planejamento a nível nacional de ambas as políticas de uso público devem repercutir sobre os resultados dos dois parques nos próximos anos, juntamente com a implementação de seus recém-aprovados planos de manejo e com a edição e implementação de seus planos de uso público (ora em formulação). É o caso da aplicação do ROVUC para fins de planejar o uso público do PNI (BR), com maior destaque para a diversificação e para a qualificação das experiências dos visitantes. Outra ferramenta, o IAT, poderá ajudar a destacar o papel dos atrativos externos aos parques que tendem a aumentar o êxito de sua política de visitação.

O modelo de planejamento da política de uso público na Argentina propiciou maior coordenação a nível nacional com o setor de turismo. Contudo, a nível local houve uma participação mais restrita a eventos pontuais, como na discussão do plano de uso público. Já no Brasil, a situação foi inversa: o COMTUR contribuiu para uma atuação mais coordenada e sinérgica do parque com o setor de turismo do que a registrada em nível nacional. No Brasil, a existência de correntes burocráticas contrárias à abertura dos parques para visitação concorreu para distanciar a política de uso público da agenda de turismo nacional e para gerar “momentos de pausa”¹¹⁹ na sua evolução.

Embora os dados sobre a capacidade organizacional indiquem mais recursos humanos e financeiros disponíveis do PNI (ARG), a entrevista com sua coordenadora de Uso Público¹²⁰ indica uma situação de suficiência e satisfação com as dotações existentes no parque. Tal situação pode se justificar, por um lado, pela falta de contabilização nesta pesquisa de servidores terceirizados contratados pelas concessionárias e pelo contingente de policiais ambientais a serviço no parque. Por outro lado, isso pode acontecer por causa dos aportes relevantes à gestão do PNI (BR) feitos pelas concessionárias, a título de contrapartida, e por causa do Fundo Iguaçu. Vale destacar o caráter inovador do Fundo Iguaçu, que viabiliza a canalização de recursos para apoiar a administração do parque de forma expedita, estável e efetiva, uma vez que não se sujeita às instabilidades provocadas pelo contingenciamento de origem do Tesouro Nacional e aos riscos de atrasos advindos da aplicação da lei de licitações.

Por fim, ambos os parques, enquanto expoentes da visitação e arrecadação nacional em seus países, apresentam estratégias de arrecadação inversas que contribuem para explicar a grande disparidade observada neste estudo. Enquanto na Argentina a maior parte dos recursos arrecadados pelo PNI (ARG) advêm da aquisição de ingressos (71% em média, entre 2011 e 2018), no Brasil, a origem da maior parte da receita é com o pagamento de outorgas e direitos pelas concessionárias, arrendatários e prestadores de serviço (67% no mesmo período).

Este estudo sugere a existência de diversas questões estruturais que condicionam a forma como a visitação aos parques nacionais é gerida no Brasil e na Argentina. Além de fatores endógenos aos modelos de governança, contudo, foram observados aspectos não institucionais que interferem nos resultados do uso público e que merecem ser objeto de

¹¹⁹ Expressão utilizada em entrevista a Fábio França Silva Araújo, Coordenador-Geral de Uso Público e Negócios substituto, em Brasília - DF (Brasil), em 24 de junho de 2019

¹²⁰ Cibele Munhoz Amato, Coordenadora de Uso Público do PNI (BR), do ICMBio, entrevistada em Foz do Iguaçu - PR (Brasil), em 19 de setembro de 2019.

pesquisas complementares. Exemplo disso é o empreendedorismo de determinados atores e a sua capacidade de mobilizar recursos e as suas redes de contato. A crise econômica e política que perdura na Argentina desde a metade do século passado por certo afeta os resultados das políticas adotadas naquele país. Outros fatores podem ser apontados pela própria análise do IAT sobre os atributos externos aos parques nacionais que favorecem ou obstam a afluência turística a suas áreas.

Tais aspectos sinalizam para as limitações do referencial desenvolvido pelo TCU para análise de governança ora realizada. Uma limitação refere-se à desconsideração pelo modelo do papel dos empreendedores de políticas públicas, cuja atuação pode ter impactos importantes, sobretudo, na dinâmica de formulação e de implementação dessas políticas. O estudo mostrou que em um contexto de baixa institucionalização, o ativismo de alguns atores permitiu ter resultados positivos em termos de inovação, o que não é contemplado pelo modelo.

A aferição do grau de maturidade de cada componente também se beneficiaria caso o RAGPP tivesse uma escala ou um sistema de *score*. Isso traria mais objetividade e facilitaria na atribuição de pesos a cada indicador, e na comparação entre diferentes sistemas de governança de políticas. Finalmente, outra limitação do RAGPP relaciona-se ao seu caráter não acadêmico, posto que foi desenvolvido para orientar auditorias operacionais do TCU. O referencial não evidencia, por exemplo, como foram ponderados critérios de definição dos componentes, da matriz de perguntas e dos padrões de boas práticas em governança.

A despeito dessas limitações, é inegável a contribuição do RAGPP para a análise empreendida neste estudo. Verificamos que, para além da adequada institucionalização da política de uso público, com a delimitação de processos, competências e instâncias decisórias, é necessário haver sistemas de planejamento que abranjam diretrizes, objetivos, metas e prioridades a nível nacional e de planos em nível local que sejam atualizados, dinâmicos e alinhados com os parâmetros nacionais. A dedicação de um espaço organizacional para gerir esta política favorece a especialização de pessoas para um tratamento mais sistemático desta complexa versão da gestão de áreas protegidas.

Conforme se depreende, a visitação a áreas protegidas pode configurar um importante eixo de desenvolvimento pessoal, de fomento a economias locais e de busca da sustentabilidade econômico-financeira de áreas protegidas, dentre outros. Contudo, para que esse eixo seja substancial, os riscos inerentes a esta atividade devem ser mitigados – não por meio da simples eliminação das visitas, mas por sua abordagem sistemática enquanto política pública. Essa abordagem, com o apoio dos instrumentos de educação e interpretação

ambientais, deve se pautar sempre pelos objetivos de conscientização da sociedade e de promoção da conservação. Com isso, esperamos que a política de uso público de áreas protegidas vá além do simples uso pelo público e se consubstancie em um vetor de transformação da visitação em uma poderosa ferramenta de sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES – APN. **Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales**. Buenos Aires: APN, 2001. 74 p.

_____. **Resolución HD nº 74**, de 05 de junho de 2002. Directrices para la Zonificación de las Áreas Protegidas de la APN. Disponível em: <https://sib.gob.ar/archivos/RES._74-02_HD_directrices_zonificacion.pdf>. Acesso em: 3 de jul. 2019.

_____. **Resolución HD nº 92**, de 30 de abril de 2003. Metodología para Planificar el Uso Público en Áreas Protegidas bajo Jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/23380796/Metodologia-para-planificar-el-uso-publico-en-areas-protegidas>>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

_____. **Las áreas protegidas de la Argentina**: Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural. Buenos Aires: APN e FVSA, 2007. 83 p.

_____. **Guía para la elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas**. Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas. Buenos Aires: APN, 2010. 130 p.

_____. **Resolución HD nº 126**, de 19 de maio de 2011a. Estructuras organizativas de las Intendencias de las Áreas Protegidas de la APN. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/182795/norma.htm>>. Acesso em: 7 de jul. 2019.

_____. **Resolución HD nº 240**, de 04 de outubro de 2011b. Modificaciones al “Reglamento para el Ortorgamiento de Permisos de Servicios Turísticos”. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolución-240-2011-188583/texto>>. Acesso em: 3 de jul. 2019.

_____. **Resolución HD nº 203**, de 31 de agosto de 2016. Actualiza al “Reglamento para Evaluación de Impacto Ambiental en la APN”. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resolución-203-2016-265165>>. Acesso em: 3 de jul. 2019.

_____. **Plan de Gestión del Parque Nacional Iguazú**: Período 2017-2023. Puerto Iguazú: APN, 2017. 327p.

_____. **Resolución HD nº 476**, de 29 de agosto de 2018. Lineamientos Estratégicos de la APN. Buenos Aires: APN, 2018.

_____. **Resolución HD nº 113**, de 27 de março de 2019. Reglamento de Guías de las Áreas Protegidas Nacionales. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_hd_no_113-2019-apruebase_el_reglamento_de_guias_de_las_areas_protegidas_nacionales_0>.pdf. Acesso em: 3 de jul. 2019.

_____. **Resolución HD nº 308**, de 31 de julho de 2019. Tarifario Institucional. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/212757/20190802?busqueda=1>>. Acesso em: 3 de out. 2019.

ALAGONA, P. S. **After the Grizzly: Endangered Species and the Politics of Place in California**. Berkley: University of California Press, 2013.

ARCHER, D.; WEARING, S. Self, space, and interpretive experience. **Journal of Interpretation Research**, vol. 8, n. 1, 2003, p. 7-23. Disponível em: <<https://www.interpnet.com/nai/docs/JIR-v8n1.pdf>>. Acesso em: mar. 2019.

ARGENTINA. **Ley nº 22.351**, de 12 de dezembro de 1980. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/normativas/ley22351>>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

_____. **Ley nº 24.430**, de 15 de dezembro de 1994. Ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional. Disponível em: <https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/arg_fund_cons_es.pdf>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

_____. **Ley nº 25.997**, de 16 de dezembro de 2004. Ley Nacional de Turismo. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102724/norma.htm>>. Acesso em: 5 de maio 2019.

_____. **Ley nº 27.431**, de 27 de dezembro de 2017. Presupuesto 2018. Disponível em: <<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>>. Acesso em: 03 de out de 2019.

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN). **Informe de Auditoría. Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales (2001-2009)**. 2010. Disponível em: <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Informe_242_2010.pdf>. Acesso em: 15 de fev. 2019.

BRAGA, A. S. **Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação**. 2013, 160 p. Dissertação (Mestrado em Direito), Centro Universitário de Brasília – Uniceub, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 23.793**, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal que com este baixa. 1934a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. 1934b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 18 de jan. 2019.

_____. **Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 289**, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0289.htm>. Acesso em: 19 de jan. 2019.

_____. **Decreto nº 84.017**, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1979/D84017.html>. Acesso em: 17 de jan. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 de jan. 2019.

_____. **Lei nº 7.735**, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Ibama e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7735.htm>. Acesso em: 23 de nov. 2018.

_____. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

_____. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da

Natureza e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm> Acesso em: 23 de jan. 2019.

_____. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 23 de jan. 2019.

_____. **Lei nº 11.284**, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 22 de jan. 2019.

_____. **Lei nº 11.516**, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm>. Acesso em: 23 de jan. 2019.

_____. **Lei nº 13.249**, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

_____. **Lei nº 13.587**, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. 2018a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/lei-no-13587-de-2-de-janeiro-de-2018.pdf>>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

_____. **Lei nº 13.688**, de 28 de maio de 2018. Altera as Leis nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e nº 9.985, de 18 de julho de 2000. 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm>. Acesso em: 24 de maio 2019.

CAETANO, A. C., et al. (Orgs.). **Interpretação ambiental nas unidades de conservação federais**. [S.l.]: ICMBio, 2018.

CAMPOS, R. F.; FELIX, L. A. G.; VASCONCELOS, F. C. W. Política ambiental brasileira: histórico legal da criação de áreas protegidas. **Revista Geográfica de América Central**, vol. 2, n. 47E, 2011. p. 1-16. Disponível em: <<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2541>>. Acesso em: 17 de dez. 2018.

CARPINETTI, B. (Coord.). **Informe Nacional sobre las Áreas Protegidas em la Argentina**. II Congreso de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. Bariloche, 2007.

CARUSO, S. Análisis del proceso de creación de los Parques Nacionales en Argentina. **Geograficando**, vol. 11, n. 1. Disponível em: <<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov11n01a05>>. Acesso em: 15 de fev. 2019.

COLLIER, D. El método comparativo: dos décadas de cambios. In: SARTORI, G.; MORLINO, L (Comp.) **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 51 - 80.

CREMA, A.; FARIA, P. E. P. (Orgs.). **Rol de oportunidades de visitação em Unidades de Conservação – ROVUC**. Brasília, DF: ICMBio, 2018.

D'AMICO, A. R; COUTINHO, E. O., MORAES, L. F. P. (Orgs.). **Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais**. Brasília, DF: ICMBio, 2018.

DIAS, R. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DOVIS-CGEUP. **Os Instrumentos de Ordenamento e Normatização: a Estratégia da CGEUP**. ACADEBio, jun. 2019. 30 slides.

DRUMMOND, J. A. O sistema brasileiro de parques nacionais: análise de uma política ambiental. **Cadernos do CEG**, Niterói, n. 1, 1997.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010, p. 341-385.

EAGLES, P. F. J. Research priorities in park tourism. **Journal of Sustainable Tourism**, vol. 22, n. 4, march 2013, p. 528-549.

EAGLES, P. F. J; COBURN, J.; SWARTMAN, B. Plan quality and plan detail of visitor and tourism policies in Ontario Provincial Park management plans. **Journal of Outdoor Recreation and Tourism**, 7-8, 2014, p. 44-54.

EAGLES, P. F. J.; MCCOOL, S. F.; HAYNES, C. D. A. **Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management**. IUCN: Gland, Switzerland e Cambridge, UK. 2002.

ESTEVEZ, C. M. **Evolução da criação dos Parques Nacionais no Brasil**. 2006. 29 p. Monografia (Graduação em Engenharia Ambiental), Instituto de Florestas – UFRRJ, Seropédica-RJ, 2006.

ESTRELA, C. **Metodologia científica: ciência, ensino, pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Artes Médicas, 2005.

EUROPARC-ESPAÑA. **Manual sobre conceptos de uso público em los espacios naturales protegidos**. Madrid: Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, 2005. 94 p.

FARIA, P. **VI Curso de Planejamento de Uso Público COEST/CGEUP**. ACADEBio, jun. 2019. 37 slides.

FERREIRA, H. da S. **Trajetória da gestão de unidades de conservação federais no Brasil e os modelos institucionais de gestão: a mudança IBAMA – ICMBIO e seus impactos na Amazônia Ocidental**. 2012. 214 p. Dissertação (Mestrado em Conservação e Uso de Recursos Naturais) – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, 2012.

FREITAS, C. A. S. **Aprendizagem, Isomorfismo e Institucionalização: o caso da atividade de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Mestrado em Administração), UnB, Brasília, 2005.

FREITAS, F. A Park for the Borderlands: The Creation of the Iguazu National Park in Southern Brazil, 1880-1940. **Revista de História Iberoamericana**, n. 22, 2014. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/A-Park-for-the-Borderlands%3A-The-Creation-of-the-in-Freitas/5974be948a87bb2fee9e590f8e295b8acff05018>>. Acesso em: 14 de mar. 2019.

FERNANDES, C. H. V.; HANGAE, L. L. M.; MOTA, L. C. **Roteiro Metodológico de Planejamento: Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas**. Brasília, DF: ICMBio, 2011.

FONTOURA, L. M. **Uso público e conservação da biodiversidade em parques nacionais do Brasil e Estados Unidos**. 2014. 153 p. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais e Florestais), Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2014.

FRANCO, J. L. A. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. In: **História**, v. 32, n. 2, jul./dez. 2013, p. 21-48.

GALANTE, M. L. V.; BESERRA, M. M. L.; MENEZES, E. O. **Roteiro metodológico de planejamento: parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas**. Brasília, DF: IBAMA, 2002.

GETZNER, M.; JUNGMEIER, M.; PFLEGER, B. Evaluating Management Effectiveness of National Parks as a Contribution to Good Governance and Social Learning. In: SLADONJA, B. (Ed.). **Protected Area Management**. IntechOpen. 2012. Disponível em: <<https://www.intechopen.com/books/protected-area-management/evaluating-management-effectiveness-of-national-parks-as-a-contribution-to-good-governance-and-social>>. Acesso em: abr. 2019.

HAMMIT, W. E.; COLE, D. N. *Wildland Recreation: ecology and Management (2nd edition)*. New York, NY: John Wiley. 1998. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=6u4ESjX9daMC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: mar. 2019.

HARDNER, J.; MCKENNEY, B. **The U.S. National Park System: An Economic Asset at Risk**. 2006. Hardner & Gullison: [s.l.]. Disponível em: <<https://www.npca.org/resources/1109-the-u-s-national-park-system-an-economic-asset-at-risk>>. Acesso em: ago. 2019.

HYSLOP, K. E.; EAGLES, P. F. J. Visitor Management Policy of Protected Areas in Canada and the United States. **Leisure/Loisir**, vol. 31, n. 2, 2007, p. 475-499.

HOCKINGS, M. et al. **Evaluating effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas**. 2nd edition. Best Practice Protected Area Guidelines Series n. 14. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2006.

HORNBACK, K. E.; EAGLES, P. F. J. **Guidelines for public use measurement and reporting at parks and protected areas**. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL – IBDF; FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – FBCN. **Plano do Sistema de Unidades de Conservação**, II Etapa. Brasília, DF: IBDF, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE – IBAMA. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu**. Brasília, DF: IBAMA, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação**: com enfoque na experiência do visitante e na proteção dos recursos naturais e culturais. 2011. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/roteiro_impacto.pdf>. Acesso em: 25 de jan. 2019.

_____. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de janeiro de 2017**. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a execução e o monitoramento dos contratos de concessão de uso para prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação. Disponível em: <http://www.ICMBio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_02_2017.pdf>. Acesso em: 17 de mar. 2019.

_____. **Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. 2017. Disponível em: <http://www.ICMBio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_07_2017.pdf>. Acesso em: 17 de mar. 2019.

_____. **Instrução Normativa nº 5, de 01 de junho de 2018**. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais. 2018a. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27656907_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_5_DE_1_DE_JUNHO_DE_2018.aspx>. Acesso em: 17 de mar. 2019.

_____. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu**. Brasília, DF: ICMBio, 2018b. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/plano_de_manejo_do_parna_do_iguacu_fevereiro_2018.pdf>. Acesso em: 15 de fev. 2019.

_____. **Portaria nº 1.126, de 18 de dezembro de 2018**. Aprova o Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu, localizado no estado do Paraná. 2018c. Disponível em: <http://www.ICMBio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria_1126_18_de_dezembro_2018.pdf>. Acesso em: 17 de mar. 2019.

_____. **Portaria nº 1.148, de 19 de dezembro de 2018**. Aprova o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação. 2018d. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria_1148_19_de_dezembro_2018.pdf>. Acesso em: 17 de mar. 2019.

_____. **Portaria nº 1.161, de 26 de dezembro de 2018.** Aprova o documento “Interpretação Ambiental nas Unidades de Conservação Federais”. 2018e. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria_1161_26_de_dezembro_2018.pdf>. Acesso em: 17 de mar. 2019.

_____. **Portaria nº 1.162, de 27 de dezembro de 2018.** Regimento Interno do ICMBio. 2018f. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria_1162_27_de_dezembro_2018.pdf>. Acesso em: 21 de mar. 2019.

_____. **Portaria nº 1.163, de 27 de dezembro de 2018.** Aprova roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais. 2018g. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria_nº_1163_27_dezembro_2018.pdf>. Acesso em: 21 de mar. 2019.

_____. **Turismo de base comunitária em Unidades de Conservação Federais: Princípios e Diretrizes** 2018. ICMBio: Brasília, DF, 2018h, 22 p.

_____. **Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020.** CGEUP, ICMBio, 2018i, 35 p.

_____. **Relatório de Gestão ICMBio Exercício 2018.** ICMBio: Brasília, DF, 2019, 84 p. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/acessoainformacao/images/stories/relatorio_gestao/relatorio2018/Relatorio_de_Gestao_2018.pdf>. Acesso em 20 de nov. 2019.

INSTITUTO SEMEIA. **Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a perspectiva dos gestores.** 2019. 122 p. Disponível em: <<http://www.semeia.org.br/publicacoes.php>>. Acesso em: 14 de out. 2019.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Governance principles for protected areas in the 21st century.** 2003. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf>. Acesso em: 15 de jun. de 2019.

KROPF; E. Histórico e perspectivas da cooperação entre os parques nacionais do Iguazu, Brasil, e Iguazú, Argentina. **Revista Latino-Americana de Estudos Avançados**, vol. 1, n. 2, jan-jul, 2017, p.5-25.

LEUNG, Y. F. et al. (Eds.). **Tourism and visitor management in protected areas: Guidelines for sustainability.** Best Practice Protected Area Guidelines Series n. 27. Gland, Switzerland: IUCN, 2018. xii + 120 pp.

MARINARO, S.; GRAU, H.R.; ARÁOZ, E. Extensión y originalidad en la creación de parques nacionales en relación a cambios gubernamentales y económicos de la Argentina. **Ecología Austral**, Vol. 22, n. 1, 2012, p. 1-10. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.12110/ecologiaaustral_v022_n01_p001>. Acesso em: 13 de fev. 2019.

MARINI, C.; MARINI, H. M. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, 2014, p. 42-53.

MARTÍN, G. **Es posible financiar las áreas protegidas**. 2010. 172 p. Tese (Maestría en Gestión Ambiental), Universidad Nacional la Matanza, Buenos Aires, Argentina, 2010.

_____. **¿Cuántos visitantes llegaron a los Parques Nacionales de Argentina en el 2014? Estas son las áreas protegidas mas visitadas**. 2015. Disponível em: <<https://naturalezayrecursos.wordpress.com/2015/07/26/cuantos-visitantes-llegaron-a-los-parques-nacionales-de-argentina-en-el-2014-estas-son-las-areas-protegidas-mas-visitadas/>>. Acesso em: 13 de jul. 2019.

_____. **Es posible financiar las áreas protegidas?** 2012. 29 slides.

MARTÍN, G.; ALTAMIRA, M. **Análisis Económico del Sistema Nacional de APs de Argentina**: Presupuestos. Inversión y Beneficios. II Congreso de Áreas Protegidas de Latinoamérica y el Caribe. 2019. 19 slides.

MARTINS, F. B. S. **Departamento de Recursos Naturais Renováveis**: um estudo da estrutura e das competências da instituição. 2010. 35 p. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal), Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2010.

MELO, C. **O Planejamento Governamental no Brasil e na Argentina no Século XXI**: Espaço de Expressão dos Múltiplos Papéis do Estado. 2013. 223 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais: Especialista em Estudos Comparados sobre as Américas), Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas do Instituto de Ciências Sociais, UnB, Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MAyDS (Argentina). **Decisión Administrativa nº 1422**, de 06 de dezembro de 2016. Aprova estrutura organizativa. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/155335/20161207>>. Acesso em 8 de fev. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA (Brasil). **Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação**. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria de Áreas Protegidas. Brasília, DF: MMA, 2006. 61 p. (Áreas Protegidas do Brasil, 3).

_____. **Portaria nº 366**, de 07 de outubro de 2009. Define os preços para a cobrança de ingressos, serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo ICMBio. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaabrolhos/images/stories/guia_do_visitante/Portaria_MMA_366_2009.pdf>. Acesso em: 15 de maio 2019.

MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN – MINTUR (Argentina). **Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable: Turismo 2025**. 1ª ed. Buenos Aires: MINTUR, 2015. 292 p.

MONZ, C. A. et al. Sustaining Visitor Use in Protected Areas: Future Opportunities in Recreation Ecology Research Based on the USA Experience. **Environmental Management**, vol. 45, 2010, p. 551-562.

MORÁN, S. H. **Uso público en parques naturales**. Análisis comparado de Andalucía y de Castilla y León. 2006. 546 p. Tese (Doutorado), Instituto de Desarrollo Regional y Geografía Física de la Universidad de Granada, Granada, 2006.

MOREA, J. P. Metodologías de planificación del uso público en espacios protegidos: antecedentes y perspectivas futuras. **Papeles de Geografía**, n. 62, 2016, p. 119-136. Disponível em: <<https://revistas.um.es/geografia/article/view/256501>>. Acesso em: 8 de set. 2019.

MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. **Lei nº 2.442**, de 24 de setembro de 2001. Dispõe sobre a organização, composição e atribuições do Conselho Municipal de Turismo. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2001/244/2442/lei-ordinaria-n-2442-2001-dispoe-sobre-a-organizacao-composicao-e-atribuicoes-do-conselho-municipal-de-turismo-e-revoga-a-lei-n-2343-00>>. Acesso em: outubro de 2019.

MUÑOZ-SANTOS, M.; BENAYAS, J. El uso público en la red de parques nacionales de España. Una propuesta de evaluación. **Cuadernos de la Red de Parques Nacionales**, vol 2. Madri, Espanha: Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2012a. 214 p.

_____. A Proposed Methodology to Assess the Quality of Public Use Management in Protected Areas. **Environmental Management**, vol. 50, n. 1, jul. 2012b, p. 106-122.

NASH, R. F. **The Rights of Nature: a history of environmental ethics**. Wisconsin: Wisconsin University Press, 1989. 290 p.

_____. (Ed.). **American Environmentalism: Readings in Conservation History**. New York: McGraw-Hill, 1990. 398 p.

NATIONAL PARK SERVICE – NPS. **The National Parks: Shaping the System**. West Virginia: NPS, 1991. 127 p.

PAES, M. L. N. **A paisagem emoldurada: do Éden imaginado à razão do mercado: um estudo sobre os Parques Nacional do Vulcão Poás, na Costa Rica, e do Iguaçu, no Brasil**. 2003. 292 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), UnB, Brasília, 2003.

PETERS, B. G. **Governance and Sustainable Development Policies**. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Rio de Janeiro. Organização das Nações Unidas (ONU), 2012.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Governance, Politics and the State**. New York: St. Martin's Press. 2000, 231 p.

PIGLIA, M. En torno a los Parques Nacionales: primeras experiencias de una política turística nacional centralizada en la Argentina (1934-1950). PASOS. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, vol. 10, n. 1. Universidad de La Laguna: El Sauzal, España, 2012, p. 61-73.

PIMENTEL, D. S. Parcerias para a gestão do uso público. **Anais Uso Público em Unidades de Conservação**. Niterói, RJ, vol. 1, n. 1, 2013, p. 27-38.

PROCOPIUCK, M. **Política pública e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **Logic of comparative social inquiry**. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc., 1970.

QUEIROZ, E. D.; VALLEJO, L. R. Uso público em unidades de conservação – entre o ideal e o real. **Anais Uso Público em Unidades de Conservação**. Niterói, RJ, vol. 5, n. 5, 2017. 14 p.

ROA, J. G. et al. **Recursos Naturales y Turismo**. México: Limusa, 1983.

ROCHA, L. G. M.; DRUMMOND, J. A.; GANEM, R. S. Parques Nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para sua resolução. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 18, n. 36, jun. 2010, p. 205-226.

RODRIGUES, C. G. O. **O uso do público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. 2009. 358 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), UnB, Brasília. 2009.

SCARZANELLA, E. Las bellezas naturales y la Nación: los Parques Nacionales en la Argentina en la primera mitad del siglo XX. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, n. 73, octubre de 2002, p. 5-21.

SCHUPPERT, G. F. Governance as an Interdisciplinary Bridging Concept. In: **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. 2. ed., 2015.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE – SayDS (Argentina). **Informe Nacional Ambiente y Áreas Protegidas de la Argentina: 2018-2018**. Buenos Aires: SayDS, 2019. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/tierra/protegida/sifap>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO – SFC (Brasil). **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. ICMBio, exercício 2016. SFC: Brasília, 2017. 96 p.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia**, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, vol. XXXI, 2016, p. 59-80.

SERRAT, J. G. La planificación del uso público en los espacios naturales protegidos. **Actas del VII Coloquio de Geografía Rural (Comunicaciones)**. Córdoba: Universidad de Córdoba, 1994, p. 399-404.

SIMMONDS, C. et al. Crisis in our national parks: how tourists are loving nature to death. **The Guardian**. 28/11/2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2018/nov/20/national-parks-americaovercrowding-crisis-tourism-visitation-solutions>>. Acesso em: 22 de mar. 2019.

SOUZA, T. V. S. B.; THAPA, B.; CASTRO, E. V. **Índice de Atratividade Turística das Unidades de Conservação Brasileiras**. PPAP: Brasília, DF, 2017.

STYNES, D. J. et al. (2000). **Estimating National Park Visitor Spending and Economic Impacts: The MGM2 Model**. Michigan: Michigan State University, 2000. 86 p.

THOMAS, L.; MIDDLETON, J. **Guidelines for Management Planning of Protected Areas**. IUCN: Gland, Switzerland e Cambridge, UK, 2003. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/en/document/read/46123288/guidelines-for-management-planning-of-protected-areas-iucn>>. Acesso em: mar. 2019.

TOSELLI, C. O planeamento estratégico aplicado al desarrollo del turismo. Algunas reflexiones sobre los planes turísticos provinciales de Argentina. **Turismo y Sociedad**, XVII, 2015, p. 63-89.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (Brasil). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

UNEP-WCMC; IUCN; NGS. **Protected Planet Report 2018**. UNEP-WCMC, IUCN e NGS: Cambridge, UK; Gland, Switzerland; e Washington, D.C., EUA, 2018. 57 p.

VALLEJO, L. R. Uso público em áreas protegidas: Atores, impactos, diretrizes de planejamento e gestão. **Anais Uso Público em Unidades de Conservação**. Niterói, RJ, vol. 1, n. 1. 2013, p. 13-26.

WALKER, A.; PALUMBO, D. A crise econômica da Argentina em 6 gráficos. **BBC News**. 11 set. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45470709>>. Acesso em: outubro de 2018.

ZIMMERMANN, A. **Visitação nos parques nacionais brasileiros: um estudo à luz das experiências do Equador e da Argentina**. 2006. 259 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável), UnB, Brasília, 2006.

Sítios da internet.

APN. Informações publicadas no site oficial da *Administración de Parques Nacionales*. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales>>. Acessos entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020.

Cataratas do Iguaçu S.A. Disponível em: <<http://186.202.78.26/cataratas-do-iguacu-sa/mapa>>. Acesso em outubro de 2019.

CNUC. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDNmZTA5Y2ItNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJI NzFkOGM5NWQ4IiwidCI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCI6ImMiOjF9>>. Acessos entre maio e novembro de 2019.

ICMBIO. Informações publicadas no site oficial do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: <www.icmbio.gov.br>. Acessos entre janeiro de 2019 e fevereiro de 2020.

Interagency Visitor Use Management Council. Disponível em: <<https://visitorusemanagement.nps.gov>>. Acesso em janeiro de 2020.

Painel Dinâmico de Informações do ICMBio. Disponível em: <http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acessos entre março de 2019 e fevereiro de 2020.

Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas. Informações publicadas no site oficial do PAPP. Disponível em: <<http://www.papp.org.br/sobre/>>. Acessos entre julho e dezembro de 2019.

SIB. Sistema de Información de Biodiversidad. Disponível em: <<https://sib.gob.ar/portada>>. Acessos entre maio de 2019 e janeiro de 2020.

APÊNDICE A - LISTA DE ENTREVISTADOS

1. Fábio França Silva Araújo, coordenador-geral de Uso Público e Negócios substituto, do ICMBio, entrevistado em Brasília— DF (Brasil), em 24/06/2019.
2. Silvina Fabri, coordenadora de Conservação e Uso Público do PNI (ARG), da APN, entrevistada em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 17/ 09/ 2019.
3. Sérgio Casertano, chefe do Departamento de Conservação e Educação Ambiental do PNI (ARG), da APN, entrevistado em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 17 de setembro de 2019.
4. Marcelo Zuliani, gerente-geral da Iguazú Argentina[®], entrevistado em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 18/ 09/ 2019.
5. A., guarda-parque do PNI (ARG), da APN, entrevistada em *Puerto Iguazú – Misiones* (Argentina), em 18/ 09/ 2019.
6. Cibele Munhoz Amato, coordenadora de Uso Público do PNI (BR), do ICMBio, entrevistada em Foz do Iguaçu – PR (Brasil), em 19/09/2019.
7. Fernando Ramos Mendes, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da CGUP, do ICMBio, entrevistado por áudio-conferência, em 04/ 11/ 2019.
8. Larissa Moura Diehl, coordenadora-geral de Uso Público e Negócios, do ICMBio, entrevistada por áudio-conferência, em 21/11/2019.
9. Thiago do Val Simardi Beraldo Souza, coordenador de Planejamento, Estruturação da Visitação e do Ecoturismo, da CGUP do ICMBio, entrevistado em Brasília – DF (Brasil), em 21/ 01/ 2020.
10. Guillermo Martín, coordenador da *Regional Centro Este*, da APN, entrevistado por áudio-conferência, em 23/01/2020.
11. Patricia A. Mosti, coordenadora da *Dirección Regional Noreste Argentino*, da APN, entrevistada por áudio-conferência, em 25/01/2020.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS GESTORES DO USO PÚBLICO

Dados gerais do entrevistado	Entrevista
Nome: Cargo: Anos no cargo: Formação:	Dia: Lugar: Duração:

Tópicos a explorar:

1. Existência de uma definição comum de uso público.
2. Percepção sobre no que consiste a política de uso público de parques nacionais?
3. Forma de institucionalização da política de uso público: instrumento normativo único ou normas dispersas.
4. Avaliação do marco regulatório da política de uso público (prós e contras).
5. Definição de procedimentos, competências e arenas decisórias pelo marco regulatório da política.
6. Estrutura organizacional para a gestão do uso público: nível hierárquico; pessoas alocadas (perfil e nº); dotação de recursos.
7. Principais instrumentos de planejamento adotados para a política de uso público. Visão crítica.
8. Existência de diretrizes estratégicas de governo que norteiem a política de uso público.
9. Alinhamento entre a política de uso público e a de turismo: avaliação e existência de mecanismos de coordenação estabelecidos.
10. Destaques na governança do uso público dos parques nacionais do Iguazu e Iguazú.