

A CONCESSÃO DE SERVIÇOS COMO FERRAMENTA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS.¹

Autor: Gustavo Costa Rodrigues²

Orientador: Pedro Luiz Costa Cavalcante³

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Tentativa Frustrada de Implementação do Programa de Concessões nos Parques Nacionais; 2 A Medida Provisória nº 809 de 4 de Dezembro de 2017; 3 A Lei 13.668 de 24 de Maio de 2018 e a Retomada do Programa de Concessões; 3.1 O Potencial Econômico do Programa de Concessões; Considerações finais; Referências

RESUMO: O presente trabalho analisa a política de concessão de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais brasileiros com o objetivo central de demonstrar como o vácuo legislativo no tema impactou a continuidade do projeto no âmbito do Governo Federal. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, documental e histórica, além do método indutivo. Possui como objetivos específicos: i) demonstrar como se deu a primeira tentativa de implantação do programa de concessão de serviços nos parques nacionais brasileiros em 2016 e a atuação do Tribunal de Contas da União neste contexto; ii) explicitar o processo de discussão que culminou na publicação da Medida Provisória nº 809 em dezembro de 2017 e; iii) discorrer sobre o impacto da Lei 13.668/18 na retomada do programa de concessões pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Conclui-se que, a partir de processo colaborativo entre órgãos governamentais envolvidos com a agenda de concessões, foi possível preencher a lacuna legislativa até então existente e garantir a devida segurança jurídica aos processos de parceria com a iniciativa privada para a gestão de unidades de conservação federais, tomando como base a curva de aprendizado institucional.

Palavras-chave: concessão; uso público; parques nacionais; ICMBio.

ABSTRACT: The paper analyzes the concession of services destined to public use within Brazilian national parks. Its main objective is to demonstrate how the legislation absence on the matter impacted the continuation of the concession project of the Federal Government. As a methodological strategy, the inquiry employs bibliographic, documental and historical research, as well as the application of the inductive method. The paper also details the advantages of the services concession, considered the main finance-economical tool to the implementation of such areas by contributing with employment and income generation on the surrounding regions. Moreover, the research demonstrates the Brazilian parks' potential and presents the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation – ICMBio as the main government organization to foment this business. It concludes that a collaborative process among governmental institutions that deal with the concession agenda made it possible to fulfill the existing legal vacuum. The Law n. 13.668/18 made it possible to resume the concession

¹ Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Especialização em Concessões e Parcerias com a Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, desempenha as funções de Coordenador-Geral de Finanças e Arrecadação no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (gustavounb@yahoo.com.br).

³ Doutor em Ciência Política (UnB) e Professor de Administração Pública do IDP (cavalcante.pedro@gmail.com).

project of Brazilian national parks, considering the knowledge acquired with the past experiences.

Keywords: concession; public use; national parks; ICMBio

INTRODUÇÃO

A concessão à iniciativa privada de serviços voltados ao uso público nos parques nacionais do Brasil é, ainda, tema pouco explorado tanto na literatura especializada quanto na prática da realidade brasileira. Considerado o país com maior potencial turístico em recursos naturais do mundo, segundo relatório do Fórum Econômico Mundial (2017), no quesito competitividade em turismo, o Brasil não figura entre os 50 primeiros nesse setor cuja tendência mundial reflete forte vetor para o desenvolvimento econômico, com expansão prevista de 15 a 25% ao ano.

Para além do caráter ambiental, de inquestionável importância para a preservação da biodiversidade brasileira, a implementação das unidades de conservação em geral, e dos parques nacionais em particular, tem caráter econômico-social extremamente relevante no desenvolvimento dos municípios de sua abrangência territorial. Isso porque os gastos realizados pelos visitantes dessas unidades geram significativo efeito multiplicador na economia local, viabilizando o incremento do emprego e a geração de renda daquela região.

Parte do motivo da atual baixa implementação dos parques é a insuficiência de infraestrutura básica e de serviços de apoio para atrair os visitantes. Em um cenário governamental de restrição orçamentária, disputar recursos públicos com a saúde, segurança, educação e outras agendas prioritárias é pouco produtivo. Como alternativa, os contratos de concessão canalizam para o setor privado o ônus desses investimentos, reduzindo, conseqüentemente, os gastos do governo, aumentando sua arrecadação e gerando renda para os municípios do entorno, seja por meio do recolhimento dos devidos impostos, seja pela criação de postos de trabalho diretos e indiretos.

Entretanto, a assinatura de novos contratos restou prejudicada em razão da lacuna legislativa existente até a publicação da Lei 13.668, em maio de 2018. Segundo Daniel Ribeiro⁴, a delegação a terceiros da prestação de serviços de apoio ao uso público, embora tenha respaldo legal, não foi apropriadamente disciplinada pelas normas de regência. Conseqüentemente, sem uma lei que garantisse a devida segurança jurídica, apenas 4 dos 74 parques nacionais brasileiros haviam sido, até então, contemplados com esse tipo de parceria e, não por acaso, eram estes os que encabeçavam a lista em número de visitantes, a saber: Tijuca, Iguaçu, Fernando de Noronha e Serra dos Órgãos.

⁴ PAVIONE, Lucas dos Santos; SILVA, Luiz Antonio M. A. Temas Aprofundados AGU – Advocacia-Geral da União. Aspectos Jurídicos do Uso Público em Unidades de Conservação. Pags. 671 a 692. Jus PODIVM. 2012.

O último contrato de concessão assinado para prestação de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais antes da Lei 13.668/18 foi em novembro de 2014 (Trem do Corcovado – Tijuca). Em 2016 houve, por parte do ICMBio, nova tentativa de retomar os projetos de concessão, a qual se mostrou frustrada em razão de decisão do Tribunal de Contas da União – TCU, que alegou inexistência na legislação brasileira de expressa autorização para a pretendida delegação de serviços à iniciativa privada. Como consequência, apesar de já possuírem estudos avançados de viabilidade econômica, foram suspensos os projetos de concessão de serviços dos parques nacionais dos Lençóis Maranhenses, Jericoacoara, Brasília, Pau Brasil, Chapada dos Veadeiros, Itatiaia (primeiro parque brasileiro), Caparaó, Chapada dos Guimarães, Aparados da Serra, Serra Geral e Serra da Canastra. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo central analisar como essa lacuna legislativa foi saneada de forma a viabilizar a retomada de tais projetos.

A primeira concessão de serviços em parques nacionais data de 1998 e tem por objeto o Parque Nacional do Iguaçu. Até então, a gestão da visitação no parque era feita diretamente pela equipe de servidores públicos ali lotada, com poucas possibilidades de oferecer ao visitante o atendimento desejado por quem buscava conhecer um dos maiores atrativos naturais do planeta, as famosas Cataratas. Isso porque, dentre outros fatores, a burocracia administrativa, o volume de recursos públicos disponíveis e o número restrito de servidores (cerca de 40), inviabilizavam a disponibilização tanto de estruturas de apoio quanto de serviços de ecoturismo ao visitante.

Atualmente existem 6 contratos de parceria com a iniciativa privada vigentes no parque, com mais de 800 funcionários a seu serviço, diversas opções de atrativos (sobrevoo de helicóptero, passeio de barco, rafting, rapel, trilhas, caiaque, mountain bike, restaurante, lojas...), com estruturas resultantes de investimentos de milhares de reais, os quais seriam inviáveis se sua implementação dependesse de recursos públicos.

A exemplo do ganho na qualidade da experiência de visitação obtida no Iguaçu, os projetos de concessão de serviços nos parques nacionais visam dotar essas unidades da infraestrutura e atrativos necessários para ampliar exponencialmente o número de visitantes, cujos gastos geram e mantêm considerável atividade econômica nas comunidades do entorno. Segundo Tiago Souza⁵, cada R\$ 1,00 gasto pelo visitante gera R\$ 7,00 em benefícios

⁵ SOUZA, T. V. S. B.; Thapa, B.; Rodrigues, C. G. O.; IMORI, D. (2017). Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação para a Economia Brasileira – Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015. ICMBio. Brasília

econômicos para a região, distribuídos principalmente entre serviços de hospedagem, vendas diretas e alimentação, o que favorece o desenvolvimento sustentável desses destinos turísticos.

Até a publicação da Lei 13.668, de 28 de maio de 2018, os contratos de concessão de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais brasileiros eram licitados tendo como base jurídica a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, a chamada Lei Geral de Licitações. Subsidiariamente e por analogia, utilizava-se também a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, também conhecida como Lei de Concessões, mesmo sem expressa autorização legislativa para tal, o que fragilizava a execução destes contratos, visto que não era possível valer-se das premissas definidas na Lei 8.987 para a resolução de eventuais conflitos, como pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, por exemplo.

Diante do exposto, além do objetivo central acima mencionado, o trabalho em tela possui como objetivo específico demonstrar como a atuação do Tribunal de Contas da União desencadeou o processo que culminou com a publicação da Medida Provisória nº 809 em 4 de dezembro de 2017, que, por sua vez, foi convertida na Lei 13.668 de 28 de maio de 2018, garantindo a devida segurança jurídica e a conseqüente retomada dos projetos de concessão de serviços de apoio ao uso público em unidades de conservação no âmbito do Governo Federal, por intermédio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

Para tanto, utilizar-se-á como metodologia a revisão bibliográfica, documental e histórica, tomando como base os projetos de concessão já implantados no Brasil. Além dessa introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo abordarei a tentativa frustrada de implementação do programa de concessões nos parques nacionais em 2016; no segundo, as mudanças ocorridas no texto da Medida Provisória nº 809/17 e; por fim, a retomada das concessões em decorrência da publicação da Lei nº 13.668/18.

1 A TENTATIVA FRUSTRADA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES NOS PARQUES NACIONAIS

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente responsável pela gestão dos parques nacionais brasileiros, realizou em Brasília, no dia 16 de dezembro de 2016, consulta pública a fim de promover o diálogo e a transparência acerca dos processos de concessão de serviços de apoio ao uso público destinados aos Parques Nacionais de Brasília (Distrito Federal), Chapada dos Veadeiros (Goiás) e Pau Brasil (Bahia).

Esse evento marcou o início da tentativa de emplacar, em larga escala, projetos de concessão em unidades de conservação federais. Até então, o último contrato assinado datava de 7 de novembro de 2014 e tinha como objeto a exploração de serviços de transporte ferroviário na estrada de ferro que dá acesso ao monumento do Cristo Redentor, localizado no Parque Nacional da Tijuca.

Como consequência da referida consulta pública, no dia 3 de abril de 2017 foram publicados no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação os editais de concessão referentes aos Parques Nacionais de Brasília e do Pau Brasil, com previsão de abertura das propostas para os dias 15 e 29 de maio do mesmo ano, respectivamente.

Em decorrência dessa publicação, foi formulada denúncia ao Tribunal de Contas da União – TCU, questionando a pertinência e legalidade do edital do Parque Nacional de Brasília. No último dia útil antes da abertura do pregão eletrônico, o TCU, por meio do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, concedeu medida cautelar suspendendo o certame licitatório. Tem início então um longo e exaustivo debate, originário do caso específico do Parque Nacional de Brasília, mas que resultou em decisão que impactou todo o sistema federal de unidades de conservação com a publicação, em maio de 2018, da Lei 13.668, garantindo assim a necessária segurança jurídica para celebração, pelo ICMBio, dos contratos de concessão que promoveriam a implementação dos parques sob sua gestão.

Estabeleceu-se, com a denúncia apresentada, um cenário de diversas reuniões presenciais entre as equipes do ICMBio, TCU e AGU (Advocacia-Geral da União, que atua por meio dos Procuradores Federais), a fim de dirimir os questionamentos apresentados. Eventual chancela do TCU no caso concreto do Parque Nacional de Brasília seria encarada pelos gestores do ICMBio como garantia para a continuidade do programa de concessões, que até aquele momento abrangia 14 dos 71 parques nacionais existentes.

Por cautela administrativa, a direção do Instituto decidiu suspender a licitação destinada ao Parque Nacional do Pau Brasil e a publicação de novos editais (já prontos) até que o TCU se manifestasse conclusivamente sobre o mérito da denúncia apresentada referente ao caso de Brasília. Estava então paralisado o programa de concessões de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais brasileiros.

A discussão foi intensa e durou por mais de seis meses. Dividiu, inclusive, a equipe do Tribunal. Por um lado, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex Ambiental) entendia que as falhas apresentadas na denúncia não justificavam a anulação do certame e propunham a revogação da medida cautelar, que acarretaria a continuidade da

licitação. Sugeriam, contudo, ajustes nos futuros editais. Por outro lado, o Ministro-Substituto Weder de Oliveira faria uma análise mais legalista, valendo-se da corrente doutrinária formalista que preconiza que somente estão sujeitos à concessão aqueles serviços explicitamente autorizados em lei, não sendo possível extrair da Lei 9.958/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), tampouco de outros diplomas legislativos, autorização para a delegação de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais.

Concordavam, entretanto, que havia (e ainda há) subutilização do potencial de uso público – visitação, turismo e recreação – dos parques nacionais e que a iniciativa de um programa de concessões ia ao encontro das recomendações do TCU, configurando uma boa saída para viabilizar investimentos em infraestrutura e aumentar a disponibilidade de pessoal nessas unidades.

Diante desse impasse e prevalecendo o entendimento do Ministro-Substituto, o ICMBio estrategicamente decidiu revogar, em outubro de 2017, os dois editais publicados (Brasília e Pau Brasil). Com essa decisão, a denúncia apresentada perdia seu objeto e o Instituto voltava à “estaca zero” no seu programa de concessões. Em novembro o plenário do TCU publicou o Acórdão nº 2626/2017 encerrando e arquivando o processo.

Os argumentos utilizados pelo Tribunal, entretanto, serviram como forte base de pressão junto à Presidência da República e ao Congresso Nacional no sentido encontrar solução definitiva para preencher a lacuna legislativa que impedia a continuidade do programa de concessões dos parques nacionais. Assim, apesar da frustração decorrente da revogação das licitações, o ICMBio passou a contar com argumento robusto o suficiente para retomar as discussões sobre a elaboração de uma lei própria que solucionasse a questão. Começa, então, capitaneado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, processo colaborativo com a participação das Procuradorias Federais que atuam em órgãos gestores de contratos de concessão (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, iluminação pública...), visando a elaboração de Projeto de Lei que regulamentasse o assunto.

Na verdade, esse projeto já estava em discussão havia bastante tempo. Em audiência pública ocorrida no dia 30 de novembro de 2016, o então Deputado Federal Otávio Leite alertou para a necessidade de se:

“...acelerar a modernização da gestão dos parques com maior segurança jurídica, seja por meio de projeto de lei ou até medida provisória. Nós poderíamos solicitar ao ICMBio que elencasse, de fato, quais seriam as mudanças legislativas que trariam velocidade, mais

equilíbrio e modernidade às medidas de concessões de parques. Seja para explorar o parque como um todo e administrá-lo, seja parcialmente, porque este é o caminho. O que também não faltam são atores econômicos e instituições da sociedade civil que poderiam trilhar essa caminhada para que esse patrimônio possa ser melhor usufruído por todos.”⁶

Em resposta, realizou-se em abril de 2017 oficina de trabalho com toda a direção do ICMBio e áreas técnicas envolvidas com o tema. A oficina contou ainda com a presença maciça de Procuradores Federais que desempenhavam suas funções em órgãos com experiência na elaboração e gestão de contratos de concessão, em especial nas Agências Reguladoras, na Procuradoria-Geral Federal - PGF e no Programa de Parcerias e Investimentos – PPI da Presidência da República, a fim de preparar o esboço do que seria apresentado como solução legislativa para o impasse.

A discussão da proposta resultante da citada oficina caminhou em paralelo às discussões no âmbito do TCU sobre a denúncia apresentada para o caso de Brasília. Todavia, ganhou muita força quando da manifestação do Tribunal pela necessidade de lei específica que autorizasse explicitamente a concessão de serviços nos parques nacionais.

2 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 809 DE 4 DE DEZEMBRO DE 2017

A finalidade precípua da visitação pública em unidades de conservação é dar concretude à obrigação imposta ao Poder Público pela Constituição Federal no sentido de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”⁷. Está expressa também na lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação como principal meio para “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”⁸.

Segundo dados oficiais⁹, existem atualmente 335 unidades de conservação federais, que protegem uma área continental de 789.606 km², o que equivale a 9,1% de todo o território nacional, cabendo ao ICMBio a missão de gerir e administrar esse expressivo recorte do país. O subaproveitamento do potencial turístico dessa imensa área se deve, em parte, ao gargalo jurídico apresentado no decorrer deste trabalho, que impacta diretamente no volume de recursos investidos na infraestrutura dos parques nacionais. A título de exemplo, no ano de 2017 as

⁶ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/520503-AUTORIDADES-DEFENDEM-CONCESSAO-DE-SERVICOS-EM-PARQUES-NACIONAIS.html>.

⁷ Constituição Federal – Art. 225, §1º, VI

⁸ Lei nº 9.985/2000 – Art. 4º, XII

⁹ <http://www.qv.icmbio.gov.br>

unidades federais receberam o recorde histórico de 10,7 milhões de visitantes. Deste total, 3,3 milhões tiveram como destino o Parque Nacional da Tijuca (Rio de Janeiro), enquanto que 1,8 milhão optaram por conhecer o Parque Nacional do Iguaçu. Somados, os visitantes dessas duas unidades representam aproximadamente 47,7% de toda a visitação registrada nas 335 áreas protegidas federais. Obviamente existe a atração natural dos visitantes por conhecer os atrativos únicos desses parques (o Cristo Redentor e as Cataratas). Todavia, sem os serviços e comodidades disponíveis, esse número possivelmente não seria tão expressivo. Também não por coincidência, esses parques concentram 8 dos 12 contratos de parcerias com a iniciativa privada vigentes no âmbito do Instituto Chico Mendes. Se acrescentarmos a essa análise os Parques Nacionais de Fernando de Noronha (Pernambuco), com 90 mil visitantes e Serra dos Órgãos (Rio de Janeiro), com 150 mil visitantes, pode-se inferir que metade dos usuários de todas as unidades de conservação federais no ano de 2017 concentraram suas visitas nas 4 únicas que possuíam contratos de concessão vigentes¹⁰.

Os mecanismos jurídicos até então disponíveis para formalizar a utilização de bens públicos por particulares, dadas suas limitações conceituais, não comportavam inteiramente a diversidade material das atividades, serviços e demais comodidades passíveis de exploração econômica, o que representava óbice concreto à consecução, pelo ICMBio, de sua missão institucional. A existência de lei específica sobre o assunto conferiria a robustez necessária para que o uso público em unidades de conservação fosse alçado a outro patamar, capaz de aliar a conservação da biodiversidade e a educação ambiental ao desenvolvimento econômico sustentável, numa relação de simbiose por meio da qual ganhos múltiplos seriam repartidos entre os atores envolvidos.

Ciente dessa realidade, a mudança de rumo em direção ao melhor aproveitamento do potencial turístico dos parques nacionais passaria, inevitavelmente, por alteração legislativa em âmbito federal. Devido ao caráter de urgência e relevância, além de sua imediata aplicabilidade após a publicação, identificou-se a Medida Provisória - MP como melhor opção para garantir a devida segurança jurídica à retomada da implementação do programa de concessões dos parques nacionais, paralisado desde maio de 2017 em razão da apresentação de denúncia ao TCU sobre o edital referente ao Parque Nacional de Brasília.

Capitaneada pela Procuradoria Federal junto ao ICMBio, com a participação de órgãos gestores de contratos de concessão, foi elaborada minuta de Medida Provisória a ser apresentada

¹⁰ Excluem-se dessa análise os contratos assinados em benefício dos Parques Nacionais do Pau Brasil e da Chapada dos Veadeiros, por serem contratos firmados em dezembro de 2018, cuja implementação ainda não impactou os dados de visitação.

pelo Ministério do Meio Ambiente à Presidência da República regulamentando o assunto. A proposta incorporou detalhes de todo o procedimento necessário para a formalização das parcerias com a iniciativa privada, abrangendo as modalidades licitatórias do certame, prazos de vigência, hipóteses de prorrogação, condições de investimento, prazos de amortização, aferição da satisfação do usuário e adequação do serviço prestado.

Foram, ainda, replicados modernos instrumentos de gestão previstos na inovadora Lei 13.334/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, permitindo (i) a prorrogação para fins de reequilíbrio-econômico financeiro, decorrentes da efetivação de riscos não assumidos pelo contratado; (ii) a prorrogação excepcional por até vinte e quatro meses, quando em andamento estudos referentes à nova licitação; e, (iii) a prorrogação antecipada, na hipótese em que novos investimentos não previstos no planejamento inicial se fizessem necessários à melhoria do serviço. Além disso, foi incorporada previsão legal para os denominados gatilhos de investimento, garantindo ao Poder Concedente a possibilidade de impor ao contratado a realização de investimentos adicionais caso haja crescimento de demanda acima do projetado pelo licitante ou para melhorar a qualidade do serviço, aferida de acordo com indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

A proposta exigia também do vencedor do certame a constituição de Sociedade de Propósito Específico¹¹, o que garantiria maior transparência e controle sobre a Receita Operacional Bruta do concessionário, com evidentes ganhos de monitoramento e controle para o Poder Público. Previa, adicionalmente, o custeio, pelo contratado, de ações e serviços de apoio à conservação, proteção e gestão da unidade de conservação, neutralizando o aumento de custos administrativos decorrentes da implementação do uso público e desonerando, por conseguinte, o Instituto Chico Mendes de licitar e custear essas despesas.

Foram incluídos, por fim, na minuta proposta, (i) mecanismos de simplificação do licenciamento ambiental, garantindo maior celeridade e menor burocracia na implementação de obras de infraestrutura nos parques nacionais objeto de contratos de concessão, (ii) a delegação de competência ao ICMBio para definição dos preços dos ingressos nessas unidades, que atualmente é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, e (iii) autorização para que o Presidente do Instituto Chico Mendes, por delegação legal, declarasse, para fins de desapropriação, a utilidade pública das áreas particulares inseridas nos limites das unidades de conservação federais, o que agilizaria os processos de regularização fundiária.

¹¹ Lei 11.079/2004 – Art. 9º

Todas essas diretrizes estavam diretamente relacionadas com os processos de concessão de serviços de apoio ao uso público a fim de incrementar substancialmente a quantidade de visitantes e a qualidade dessa experiência. Entretanto, aproveitando-se o contexto institucional e a possibilidade concreta de publicação da Medida Provisória proposta, optou-se por incluir também dois temas de suma importância para a gestão das áreas protegidas federais, mas que apenas indiretamente afetavam os contratos de concessão nos parques nacionais.

O primeiro deles foi a Compensação Ambiental. Positivado no art. 36 da Lei nº 9.985/2000, obriga o empreendedor a ofertar à coletividade benefício correlato ao prejuízo legitimamente admitido, por meio da entrega de bens e serviços ou do pagamento de contrapartida pecuniária, pelos impactos ambientais impossíveis de serem neutralizados ou mitigados, contrabalanceando, assim, o ônus imputado à sociedade em decorrência dos impactos do empreendimento com medidas aptas a auxiliar na preservação do meio ambiente. Sem entrar no detalhamento deste tema, que não é objeto do presente trabalho, trata-se, em resumo, de um montante milionário de recursos cuja execução esbarra em inúmeros entraves burocráticos. A proposta prevista na Medida Provisória criava fundo privado que destravava essas barreiras e tornava mais efetiva a utilização desses recursos em prol das unidades de conservação.

O outro tema dizia respeito à ampliação das hipóteses e do prazo de contratação de pessoal por tempo determinado para casos específicos como solução emergencial para tragédias ambientais, circunstâncias temporárias e excepcionais. Tal mecanismo possibilitaria, por exemplo, a contratação de profissional especializado para o desempenho de ações de conservação, manejo e pesquisa de espécies ameaçadas. Ou ainda para apoio operacional às atividades de monitoramento da biodiversidade, implementação do uso público para definição de ações nas unidades de conservação, combate a incêndios e fiscalização ambiental.

Apesar de robusta e com exaustivo detalhamento das peculiaridades intrínsecas do processo de concessão de serviços pretendida pelo ICMBio, a proposta de Medida Provisória não emplacou. E assim ocorreu por razões políticas, que na conjuntura governamental de então, entendeu prioritário o tema da Compensação Ambiental. Assim, sucederam-se discussões focadas em um tema anteriormente tido como acessório, mas que galgou ao status de principal. Tanto que na Medida Provisória efetivamente publicada, com vigência de 4 de dezembro de 2017 a 13 de abril de 2018, sequer foi citado o tema das concessões voltadas ao uso público, restringindo-se prioritariamente à Compensação Ambiental, com pequena parte destinada à contratação temporária.

Apenas durante as discussões sobre a conversão da MP em lei, no âmbito da Comissão Mista do Congresso Nacional, esse tema voltou, de maneira tímida, à discussão, sendo objeto de duas das 31 emendas apresentadas. Defendiam a possibilidade de o ICMBio conceder áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental e à conscientização da sociedade para a necessidade de preservar o meio ambiente por meio do turismo ecológico, da interpretação ambiental e da recreação em contato com a natureza, mediante procedimento licitatório regido pela Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a chamada Lei de Concessões.

Foi uma solução paliativa que, por um lado, desconsiderou as peculiaridades institucionais do ICMBio que justificariam uma lei específica para disciplinar as parcerias com a iniciativa privada, mas que, por outro, garantia a tão desejada segurança jurídica à continuidade do programa de concessões, pois possibilitava a utilização dos mecanismos previstos na Lei de Concessões.

Como justificativa para a reincorporação das concessões no texto da futura lei, as emendas apresentadas propunham criar os mecanismos jurídicos que iriam assegurar a possibilidade de se firmarem instrumentos de concessão e outros tipos de parcerias com o setor privado para viabilizar o desenvolvimento do uso público nas unidades de conservação com a garantia da devida segurança jurídica. Tais emendas procuravam viabilizar o desenvolvimento do uso público nas unidades de conservação, além da preservação ambiental e sensibilização da população para as questões da natureza. Viabilizariam o desenvolvimento econômico das regiões sob a influência das UC e até mesmo do País como um todo, especialmente na cadeia econômica do turismo. Defendiam as atividades relacionadas ao uso público como fundamentais para a gestão das unidades de conservação nas quais a visitação é permitida. E o desenvolvimento econômico gerado iria muito além da compensação pelos eventuais impactos negativos decorrentes de algumas atividades produtivas. Por meio das concessões, o uso público teria potencial para incrementar todo o complexo econômico de uma dada região, direcionando-o para bases muito mais sustentáveis.

3 A LEI 13.668 DE 28 DE MAIO DE 2018 E A RETOMADA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES

A ausência de previsão legal expressa que permitisse ao ICMBio se valer do regime geral de concessões de serviços públicos impossibilitava a utilização dos mecanismos jurídicos e operacionais necessários à consolidação do seu programa de concessões. Com efeito, no

contexto anterior à publicação da Lei 13.668/18, a autarquia estava adstrita aos mecanismos previstos no ordenamento jurídico que permitiam a utilização de bens públicos, tais como a concessão de uso, a permissão de uso e a autorização de uso. A consequência dessa lacuna legal é que, ao invés de promover a concessão de um *pool* de serviços, o Instituto se via compelido a realizar a concessão de áreas da unidade de conservação num modelo juridicamente limitado, operacionalmente ineficaz e incapaz de atender às vicissitudes e peculiaridades inerentes ao conjunto de atividades que se inserem no escopo do uso público de unidades de conservação. Esse entrave representava o principal impeditivo para que o ICMBio elevasse a visitação nos parques nacionais ao patamar compatível com o potencial turístico, econômico e ambiental dessas áreas protegidas.

Com a publicação da MP 809, excluindo o tema das concessões do seu texto, a direção do ICMBio entendeu prudente e necessário avançar nas articulações junto ao Congresso Nacional e organizações parceiras a fim de reinseri-lo quando da conversão da MP em lei.

O sucesso da retomada do programa estava estritamente vinculado ao grau de confiabilidade dos projetos por parte dos empreendedores privados, ainda mais em se tratando de um mercado com poucos *players*, cujo ingresso de eventuais novos parceiros dependeria, inevitavelmente, da sua viabilidade econômico-financeira, mas também da confiança que os investidores depositassem nessa nova aposta. Ponto de partida para garantir essa confiança e fomentar o mercado seria o contexto jurídico em que estavam inseridos os projetos. E por mais que a publicação da MP significasse uma vitória para outros temas afetos ao ICMBio, no que tange aos processos de concessão, de nada adiantaria se sua conversão não fosse efetivada incluindo este tema.

Assim, após esforços conjuntos e muita energia institucional investida, a MP 809 foi convertida, em 28 de maio de 2018, na Lei 13.668, incorporando as emendas que tratavam das concessões e equacionando, em definitivo, a instabilidade jurídica em torno dos contratos de parceria com a iniciativa privada para prestação de serviços de apoio ao uso público nos parques nacionais brasileiros, o que, conseqüentemente, viabilizou a retomada do programa idealizado pelo ICMBio.

Na prática, a publicação da lei possibilitou ao ICMBio ancorar suas licitações nos termos da Lei de Concessões (8.987/95), passando a utilizá-la não mais de forma subsidiária, mas sim como principal garantidor jurídico dos preceitos contidos no edital. Aparentemente uma pequena mudança, se comparado ao texto original da MP, que trazia muitas outras premissas que regulamentariam todo o procedimento das concessões. Contudo, essa alteração

impactou positiva e radicalmente o rumo da gestão dos parques nacionais brasileiros, viabilizando a reorganização institucional do ICMBio e, conseqüentemente, induzindo o aparecimento de novas empresas interessadas nesse nicho, até então restrito, de mercado.

Como contribuição indireta, pode-se citar a possibilidade de replicação, nos estados e municípios da federação, do modelo implementado pelo ICMBio, caso este seja bem sucedido, considerando que, como principal órgão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Instituto exerce forte influência sobre os governos subnacionais na gestão da política ambiental do país.

As atenções dos empresários se voltaram para este setor e companhias de grande porte, intensivas na prestação tradicional de serviços terceirizados, estruturaram departamentos robustos e específicos dentro de sua organização a fim de se inserir e participar ativamente dessa mudança de paradigma na gestão das áreas protegidas destinadas à visitação pública. Outras empresas criaram subsidiárias com o intuito de participar dos projetos de concessão nos quais a empresa principal não participaria em razão da maior ou menor complexidade da proposta. Ainda, atores até então desconhecidos, se fizeram presentes e participaram dos procedimentos licitatórios, demonstrando que o mercado estava atento e ávido por novas possibilidades de negociação com o setor público.

Como consequência direta, o ICMBio também precisou se reorganizar internamente a fim de dar seqüência às novas concessões, ao mesmo tempo em que intensificou também o monitoramento e a gestão dos contratos até então vigentes. Foi criado o Comitê Especial de Concessões - CEC, com a finalidade de impulsionar, desenvolver e monitorar os processos de concessão, além de Instrução Normativa disciplinando o planejamento, a fiscalização e o monitoramento de tais contratos, a qual previa a constituição de Comissões de Fiscalização e Acompanhamento Contratual – CFACs específicas para gerenciamento de cada contrato. Estas, por sua vez, compostas de fiscais de obras, fiscais técnicos, fiscais contábeis e fiscais econômico-financeiros, além do presidente, responsável pela maior aproximação entre o público e o privado, assegurando o fiel cumprimento das cláusulas pactuadas.

3.1 O POTENCIAL ECONÔMICO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES

Grande parte dos parques naturais e áreas protegidas existentes no planeta não geram rendimentos financeiros suficientes para sequer cobrir seus custos de manutenção, desequilíbrio que se confirma no Brasil, o que reflete uma crescente tendência mundial de estabelecimento de parcerias público-privadas para a gestão dessas unidades.

No cenário brasileiro pós-publicação da Lei 13.668/18, essa tendência não é diferente. De agosto a dezembro de 2018, três novos editais foram publicados e todos lograram êxito no processo licitatório, resultando na assinatura de contratos de concessão em benefício dos Parques Nacionais do Pau Brasil, Chapada dos Veadeiros e Itatiaia, o que significou um montante de recursos privados a serem investidos nessas unidades na ordem de 27,1 milhões de reais e uma estimativa de arrecadação governamental por meio de outorga paga pelos concessionários ao Poder Concedente na ordem de 25,3 milhões de reais.

Além destas três, outras oito unidades compõem a primeira rodada de concessões após a publicação da Lei 13.668/18, a saber: Lençóis Maranhenses, Serra da Bodoquena, Jericoacoara, Caparaó, Chapada dos Guimarães, Aparados da Serra/Serra Geral, Serra da Canastra e a Floresta Nacional de Canela. A estimativa de investimentos privados nessas áreas é de 126,4 milhões de reais, e a arrecadação pública diretamente originária das outorgas pagas, no montante de 117,7 milhões de reais¹². Se somados os valores referentes a essas 11 unidades (investimento + outorga), o valor resultante, 296,5 milhões de reais, é superior ao orçamento autorizado para o ICMBio custear todas as suas despesas discricionárias nas 335 unidades de conservação federais durante o exercício de 2019, estabelecido na Lei Orçamentária Anual em 287,9 milhões de reais.

Na definição dessas unidades como prioritárias, foi utilizado o Índice de Atratividade Turística (IAT)¹³, considerando: a existência de plano de manejo, o potencial número de visitantes, a facilidade de acesso ao local e a existência de estudos preliminares de viabilidade econômica. Além desses critérios, considerou-se ainda a existência prévia de fluxo de visitantes na região onde a unidade está inserida.

Estudos especializados ratificam o entendimento de que as unidades de conservação, além do caráter principal de preservação ambiental, podem ser encaradas como fortes vetores para alavancar a geração de emprego e renda. Considerando os efeitos diretos da despesa do visitante (vendas, rendimentos e empregos resultantes das transações feitas pelos empreendimentos turísticos locais) e os indiretos (gastos que esses estabelecimentos têm para adquirir insumos de outros fornecedores, por exemplo), pode-se inferir que os gastos de 10,7 milhões de visitantes, registrados em 2017, alcançaram a marca de R\$ 2 bilhões nos municípios de acesso às UCs. A contribuição total desses gastos para a economia nacional foi de cerca de

¹² Estratégias de Implementação da Visitação em Unidades de Conservação Federais: Prioridades de Execução 2018-2020 – Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios - ICMBio

¹³ Souza, T.V.S.B.; Thapa, B.; Viveiros de Castro, E. (2017). Índice de Atratividade Turística das Unidades de Conservação Brasileiras. PAPP. Brasília.

80 mil empregos, R\$ 2,2 bilhões em renda, R\$ 3,1 bilhões em valor agregado ao PIB e R\$ 8,6 bilhões em vendas. O setor de hospedagem registrou a maior contribuição direta, com R\$ 613 milhões em vendas, seguido pelo setor de alimentação, com R\$ 432 milhões¹⁴.

Os impactos econômicos positivos decorrentes do turismo sustentável tendem a se tornar cada vez mais significativos nos países que optarem por valorizar essa ferramenta. Segundo relatório da UNESCO, o setor turístico representa cerca de 10% da atividade econômica mundial, sendo considerado importante instrumento para o desenvolvimento¹⁵. No caso específico do Brasil, a visitação nas unidades de conservação passou a ser contabilizada a nível nacional a partir do ano 2000. Desde então, a visitação vem crescendo ano a ano. E esse crescimento tem relação direta com a melhoria de estruturas de apoio, especialmente nos parques nacionais com contratos de concessão vigentes. Apesar desse crescimento, e considerando os dados da pesquisa anual sobre o impacto econômico do turismo, promovida em 2017 pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo para o Brasil, pode-se inferir que as unidades de conservação contribuem com apenas 0,61% do PIB do turismo¹⁶, ou seja, há um expressivo potencial ainda subutilizado, considerando que o país ocupa o primeiro lugar no quesito recursos naturais, mas aparece apenas na 27ª colocação de um total de 136 países analisados, quanto à competitividade em viagens e turismo, conforme estudo promovido pelo Fórum Econômico Mundial¹⁷, também em 2017.

A título de exemplo comparativo, dentre as 335 unidades de conservação federais brasileiras, 74 pertencem à categoria de Parques Nacionais, mas apenas 14 com condições para cobrança de ingressos e a consequente prestação de adequados serviços à visitação. Destas 14, até dezembro de 2018, apenas 4 possuíam contratos de concessão vigentes. No caso dos Estados Unidos da América, que possuem 59 Parques Nacionais, foram registrados no ano de 2016, 313 milhões de visitantes, enquanto que, no Brasil, este número não passou de 8,3 milhões no mesmo período.

¹⁴ Souza, T.V.S.B.; Simões, H.B.; (2018). Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira – Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017. ICMBio. Brasília

¹⁵ <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/about-this-office/prizes-and-celebrations/2017-international-year-of-sustainable-tourism/>

¹⁶ Souza, B. I. (2018). Dissertação de Mestrado em Turismo. ESHT. Trilhos de longo percurso: interfaces com a gestão das unidades de conservação no Brasil

¹⁷ The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017 – World Economic Forum

Figura 1 - Crescimento da visitação nas unidades de conservação federais



Fonte: ICMBio em Foco. Ed. 503, de 15/02/2019.

<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/icmbioemfoco503.pdf>

Para além de seu potencial econômico, as parcerias podem assumir, ainda, papel fundamental como indutoras de políticas públicas, na medida em que o Poder Concedente tem a prerrogativa de prever como contrapartida a ser financiada pelo concessionário a implementação, por exemplo, de programas de educação ambiental ou a facilitação de atividades turísticas prestadas pelas comunidades do entorno, induzindo o desenvolvimento social local. Se adequadamente modeladas, podem gerar cenários de ganhos múltiplos compartilhados entre a população, o governo e as empresas, contribuindo efetivamente para a promoção da conservação da biodiversidade, lazer, saúde e bem-estar das pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os anos de 2017 e 2018 foram marcados como referenciais históricos na implementação dos parques nacionais brasileiros. Um período de transformação legislativa que tem o potencial de impactar todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, nas três esferas federativas (União, Estados e Municípios). Transformação esta iniciada a partir da discussão do caso específico do parque de Brasília, mas que tomou proporções de âmbito nacional, refletindo certa ironia no seu desfecho. A denúncia protocolada no Tribunal de Contas da União, que visava interromper o processo de concessão de serviços de apoio ao uso público naquela

unidade de conservação, acabou por desencadear processo de discussão que ganhou força e culminou na alteração legislativa que garantiu a devida segurança jurídica para a efetiva implantação do Programa de Concessões em todo o país, com significativa influência, inclusive, nos referidos entes subnacionais, que podem replicar o modelo em suas respectivas esferas de atuação.

Ainda que a discussão dessa regulamentação não ocorresse no período mencionado, seria inevitável encará-la nos anos que estavam por vir. Isso porque, dos parques que possuem contratos de concessão vigentes, o Parque Nacional do Iguaçu, mais emblemático e referência desse modelo, terá dois dos seus principais contratos encerrados em novembro de 2020. A modelagem de uma licitação dessa magnitude tem duração mínima de um ano, considerando a necessidade de elaboração dos estudos de viabilidade técnica e econômica. Como começá-la sem uma legislação que garantisse segurança e legitimidade ao processo? Manter a operacionalização do parque por meio de contratos convencionais não seria uma opção. Fechar o parque, tão pouco.

Com a publicação da Lei 13.668, em maio de 2018, as parcerias com a iniciativa privada tornam-se caminho viável e principal ferramenta para superar os desafios enfrentados na gestão dos parques nacionais brasileiros, podendo efetivamente viabilizar sua implementação e o cumprimento de sua principal função, qual seja a conservação da biodiversidade associada à promoção de atividades que gerem saúde e bem estar aos visitantes, além do desenvolvimento socioeconômico das regiões de seu entorno. Considerando que tais parcerias, no modelo de concessão de serviços, somente são aplicáveis aos casos em que haja viabilidade econômica gerada pelo fluxo de visitantes, há forte tendência de que essas unidades sejam capazes não só de atingir níveis de auto-sustentabilidade, mas também de financiar todo o sistema de áreas protegidas, especialmente aquelas unidades onde o uso público não é permitido e há dependência de recursos governamentais para garantir seu funcionamento.

O desenvolvimento constante e gradativo do turismo nos parques nacionais, por meio de parcerias com a iniciativa privada, é medida que estimula o crescimento da economia, o que poderá contribuir de forma significativa para o rompimento do atual ciclo vicioso de fragilidade financeira do Brasil, com altos índices de desemprego e perda de renda.

A concessão de serviços prevista na referida lei visa à preservação dos ecossistemas naturais, buscando, em paralelo, aperfeiçoar o aproveitamento do patrimônio natural e cultural do país, por meio de seu potencial para uso público. Amplia as formas de recreação e turismo em contato com a natureza, promovendo a renovação e a melhoria da infraestrutura de

atendimento aos visitantes nas unidades de conservação. Estabelece melhores condições de preservação do patrimônio natural e melhora o aproveitamento do potencial de visitação, além de promover a geração de empregos diretos, redução dos gastos públicos e aumento da arrecadação não só do Governo Federal, mas também dos estados e municípios, a quem são destinados impostos decorrentes da prestação desses serviços. Visa, por fim, viabilizar investimentos privados complementares nessas unidades, o que propicia uma melhor experiência ao visitante e, conseqüentemente, sua percepção como agente corresponsável pela conservação dos ecossistemas existentes.

A implementação do programa de concessões nos parques nacionais, ao possibilitar o acesso de um maior número de pessoas às unidades de conservação, propicia a atração de investimentos adicionais, incentiva o uso mais eficiente dos recursos disponíveis, promove a educação ambiental e torna mais flexível a administração complementar dessas áreas protegidas. Representa, ademais, uma oportunidade para criar, ordenar, ampliar e qualificar os serviços de apoio à visitação, aprimorando a experiência dos visitantes, favorecendo a aproximação entre a sociedade e a natureza e ampliando a sensibilização sobre a importância da conservação.

Além da tentativa de contextualizar a maneira como se conseguiu preencher a lacuna legislativa com a publicação da Lei 13.668/18, que tornou os contratos de concessão principal ferramenta para viabilizar a efetiva implementação dos parques nacionais, o presente trabalho visa desmistificar o entendimento comumente instituído de que conservação ambiental e interesses econômicos privados ocupam polos extremos de uma mesma temática, demonstrando que, com o devido alinhamento, podem-se extrair ganhos mútuos e complementares entre os atores envolvidos. Argumento este reforçado ao se esclarecer que as concessões mantêm sob a responsabilidade do poder concedente (ICMBio, no caso do governo federal), a gestão das unidades, de maneira que as atividades executadas pelos concessionários são constantemente monitoradas e dependem de aprovação prévia para sua implementação, o que distingue radicalmente esse modelo daquele previsto nas privatizações, nas quais não há gestão pública, mas tão somente privada, do objeto. Esses dois conceitos não raramente são confundidos e utilizados como se equivalentes fossem, equívoco que pode comprometer o entendimento dos usuários se não esclarecido.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à limitação do modelo de concessões no que concerne ao seu potencial de implementação. Por mais que a Lei 13.668/18 tenha garantido a necessária segurança jurídica, a retomada e o fortalecimento dos programas de parceria entre

os setores público e privado dependerão eminentemente do empenho político e do comprometimento dos governantes e dirigentes empossados nos cargos de comando. Se prevalecer entendimento ideológico contrário ao tema, todo o esforço pode ter sido em vão. E isso se agrava pela baixa cobrança por parte da sociedade brasileira de serviços condizentes com a relevância ambiental que os parques brasileiros possuem. Essa realidade tende a mudar cada vez mais, à medida que aumentar a visitação nessas unidades.

Esse aumento é esperado, mas não apenas no caso brasileiro. A União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), principal autoridade técnica global sobre o meio ambiente, publicou durante o Congresso Mundial de Parques da Austrália (novembro/2014) relatório intitulado "Turismo e Gestão de Visitantes em Áreas Protegidas: diretrizes para a sustentabilidade", no qual conclui que “o turismo é um serviço ambiental que tem potencial para contribuir diretamente com as áreas protegidas como uma estratégia global de conservação, desenvolvimento comunitário e conscientização pública”. No mesmo relatório, defende a implementação de parcerias público-privadas, enfatizando que “as áreas protegidas geridas pelo Governo são capazes de operar e desenvolver o turismo por conta própria quando os níveis de visitação são baixos ou não se demandam grandes investimentos na estrutura para a visitação, porque o turismo não é sua expertise principal e tampouco o foco de sua gestão. Para lidar com níveis maiores de turismo, as áreas protegidas precisam investir na expertise necessária para gerir o turismo de forma eficaz e sustentável”.

Como recomendação final, o presente trabalho ratifica o entendimento de que, não obstante o cenário jurídico favorável pós-publicação da Lei 13.668/18, somado ao novo contexto político estabelecido com a posse dos governantes eleitos em 2018 e toda a equipe por eles definida, a efetiva implementação de um robusto Programa de Concessões no âmbito dos parques nacionais brasileiros depende ainda de um terceiro (e talvez mais importante) fator: a participação da sociedade, entendendo e se apropriando da condição de responsável solidária pela gestão das áreas protegidas, cobrando dos governantes e participando dos debates sobre a implementação do uso público, especialmente naquelas com sólido histórico de visitação e viabilidade de gestão por meio de diferentes parceiros, públicos ou privados.

REFERÊNCIAS

RODRIGUES, C. (2009). O uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Brasília, 2009. 358 p.

SEMEIA (2014). Unidades de conservação no Brasil: a contribuição do uso público para o

desenvolvimento socioeconômico / Instituto Semeia. – São Paulo 52 p.

ZIMMERMANN, Andrea. (2006). A visitação nos parques nacionais brasileiros: um estudo à luz das experiências do Equador e da Argentina. Brasília, 259 p. Dissertação (Mestrado) – Pós Graduação em Política e Gestão Ambiental, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

ICMBio (2017). Relatório de Gestão 2017. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, DF, Brasil.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Concessão de Serviço Público. 2. ed. São Paulo: ed. Saraiva, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Contratações Públicas e seu Controle. São Paulo: Malheiros, 2013.

RADAR PPP, Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP.

BARCELLAR, Romeu Felipe. A natureza contratual das concessões e permissões de serviço público no Brasil. Serviços Públicos: estudos dirigidos. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

RIBEIRO, Maurício Portugal. Concessões e PPPs – Melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Atlas, 2011.

PORTO NETO, Benedicto. Concessão de serviço público no regime da Lei n. 8.987/95. São Paulo: Malheiros, 1998.

FORUM ECONÔMICO MUNDIAL (2017). Relatório sobre Competitividade em Viagem e Turismo. <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Concessões. Belo Horizonte: Fórum. 2016

Semeia. O Uso Público e as Parcerias entre os Setores Público e Privado nas Unidades de Conservação. IV Encontro Diálogos Sustentáveis: Financiamento para a Conservação, setembro de 2017.

Souza, T. V. S. B.; Thapa, B.; Rodrigues, C. G. O.; Imori, D. (2017). Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015. ICMBio. Brasília

Souza, T. V. S. B.; Simões, H. B. (2018). Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017. ICMBio. Brasília

Souza, T.V.S.B.; Thapa, B.; Viveiros de Castro, E. (2017). Índice de Atratividade Turística das Unidades de Conservação Brasileiras. PAPP. Brasília.

PAVIONE, Lucas dos Santos; SILVA, Luiz Antonio M. A. Temas Aprofundados AGU – Advocacia-Geral da União. Jus PODIVM. 2012.

PIERONI, Fernando. Muito Além da Questão Fiscal. (2017).
<https://www.valor.com.br/opiniao/5188747/muito-alem-da-questao-fiscal>

Acórdão Nº 2626/2017 – TCU – Plenário - De 22/11/2017 – Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.