Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação

Coordenação Geral de Uso Público e Negócios

Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação

MODELAGEM DOS PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO

Roberta Barbosa

Brasília
2019

Roberta Barbosa

MODELAGEM DOS PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO

Trabalho apresentado ao Ciclo de Formação em Gestão para Resultados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, como requisito de conclusão.

Brasília
2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

Roberta Barbosa

MODELAGEM DOS PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO

Trabalho apresentado ao Ciclo de Formação em Gestão para Resultados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, como requisito de conclusão.

Aprovada em:__/__/___

_____
Avaliador 1...

_____
Avaliador 2...

_____
Avaliador 3...

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da CGEUP..... 14

Figura 2 – Mapa estratégico da DOVIS 15

Figura 3 – Representação do conceito de processo 27

Figura 5 – Diagrama de Gestão de Melhorias 28

Figura 6 – Imagem representativa dos 8 gatilhos da análise in process..... 31

Figura 7 – Imagem representativa da Matriz S&A – Serviços e Atividades 34

Figura 8 – Imagem representativa do questionário no Oficce Forms 45

Figura 9 – Quadro para conceito de serviços e atividades 40

Figura 10 – Representação do fluxo TO BE 42

Figura 11 – Imagem representativa do Painel do Power BI 45

Figura 12 – Imagem representativa do Canvas sobre autorizações 48

Figura 13 – Imagem representativa do Canvas sobre normativas de atividades 48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Histórico de Portarias publicadas por unidades de conservação..... 17

Tabela 2 - Portarias e publicações no Diário Oficial da União – DOU 43

Tabela 3 – Comparação das estruturas das Portarias 43

RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados de uma atuação prática de facilitação interna para o desenvolvimento da modelagem dos processos de autorização para prestação de serviços de apoio á visitação nas unidades de conservação federais, administradas pelo ICMBio, que atualmente é desenvolvido na Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação – DOVIS/CGEUP. Contribuindo com a organização e gerenciamento dos processos, padronização das etapas e entendimentos relacionados à temática, além da intervenção na cultura organizacional. Foram realizadas reuniões para aplicação dos conhecimentos desenvolvidos no Ciclo de Gestão para Resultados e para que, por sua vez, fosse realizado o aprimoramento do fluxo dos processos de autorização tendo em vista dar celeridade ao processo, cumprir com o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública e atuar na garantia de direitos da população.

Palavras chaves: Autorizações; Gestão por processos; Fluxos; Padronização.

AGRADECIMENTO

Gostaria de dedicar meu agradecimento, com carinho, à Carla Guaitanele, ao Paulo Faria e ao Fábio França por todo aprendizado que me proporcionam.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 9

1. Tema..... 9

2. Unidade de Aplicação 14

3. Justificativa 16

4. Objetivo..... 22

2. METODOLOGIA DE REALIZAÇÃO DA PRÁTICA..... 23

1. Identificação do processo (AS IS) 23

2. Proposição de melhorias (TO BE) 27

3. REFERENCIAL TEÓRICO..... 28

1. Mapeamento de processos 28

2. Gestão da mdança 32

4. RESULTADOS ALCANÇADOS 33

1. Diagnóstico e diferenciação dos conceitos do processo 33

2. Análise do AS IS 36

3. Elaboração do TO BE 39

1. Regulamentação das autorizações de serviço 42

2. Painel de serviços e atividades 44

3. Regulamentação das atividades 45

4. Ações para implementação do processo 47

1. Inicialização das ações 47

2. Indicativos de ação de gestão 49

5. CONCLUSÃO..... 50

6. REFERÊNCIAS..... 51

ANEXO 1 – Fluxo AS IS 53

ANEXO 2 – Fluxo TO BE 54

ANEXO 3 – Canvas para elaboração das Portarias de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação 55

ANEXO 4 – Canvas para elaboração das normativas de atividades de visitação 56

ANEXO 5 – Portaria nº 769 de 10 de dezembro de 2019 57

ANEXO 6 – Portaria nº 770, de 10 de dezembro de 2019 57

ANEXO 7 – Portaria nº 771, de 10 de dezembro de 2019 57

ANEXO 8 – Portaria nº 772, de 10 de dezembro de 2019 57

ANEXO 9 – Portaria nº 774, de 10 de dezembro de 2019 57

1.INTRODUÇÃO

1.1 Tema

O artigo 225 da Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao poder público incumbe, para assegurar a efetividade deste direito, o estabelecimento de espaços especialmente protegidos.

A lei nº 9.985/2000, que regulamenta o artigo 225 da Constituição e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, estabelece como objetivo "favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico".

Por sua vez, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, define como finalidade do ICMBio a promoção e execução de programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas Unidades de Conservação Federais. O uso público, de caráter educativo ou recreativo, está presente como objetivo em todas as doze categorias previstas pela lei do SNUC.

Como reflexo da garantia do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado também temos, enquanto instituição que administra Unidades de Conservação e oferece experiências para visitantes relacionadas a estes sítios naturais ou culturais, premissas básicas como: proteger e manter os recursos naturais que são atrativos para o visitante e dos quais nós dependemos e prover uma diversidade de experiências de qualidade a visitantes e outros usuários.

Nos últimos anos, diversos fatores indicam um crescimento expressivo da visitação em áreas naturais no Brasil e no mundo. Portanto, para garantir a fruição pela população do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, é de excepcional interesse público que sejam pensadas estratégias de oferecimento ao

público de oportunidades de educação e interpretação ambiental e recreação em contato com a natureza.

A demanda da sociedade brasileira para exercer este direito vem crescendo ao longo dos anos. Os registros de dados de visitação nas Unidades de Conservação tem crescido ano a ano.

Em 2017 contabilizou-se o número de visitas em unidades de conservação superior a 10 milhões, ou seja, os dados de visitação tiveram crescimento de 20% em relação ao ano anterior que contabilizou 8 milhões. Em 2018 foram 12.7 milhões de visitas. Assim a diferença de visitação entre 2017 e 2018 é de mais de 15%, mas o aumento real da visitação foi de 6,15% quando se exclui da análise unidades que passaram a acontabilizar a visitação ou que tiveram grandes mudanças nos métodos de estimativa da visitação no ano em referência ao ano anterior.

Ou seja, os visitantes que encontram atrativos que lhes permitam satisfazer as motivações de sua visita são os que retornam no futuro pra contribuir direta ou indiretamente para a economia regional/local, geram contribuições econômicas devido à sua magnitude e importância localmente, assim como geram impactos econômicos advindos do ingresso de dinheiro ao local (SOUZA,T.V.S.B. et al., 2017), e esses visitantes são os que provavelmente vão virar aliados e apoiar a conservação e o manejo das Unidades de Conservação. Pois, a visitação é uma das estratégias de sensibilização social e engajamento político para a conservação da biodiversidade.

A visitação fortalece a apropriação dos ambientes naturais e incrementa a economia promovendo emprego e renda. E para as Unidades de Conservação o desafio é a construção de estratégias de manejo que possam viabilizar e monitorar o uso público e a exploração econômica dos seusrecursos naturais .

Tendo em vista que manejo é o conjunto de ações e atividades necessárias ao alcance dos objetivos das Unidades de Conservação (MMA, 2006). Desta forma

entende-se que ao realizar o manejo de um rol de ambientes o visitante encontrará o ambiente que satisfaça suas expectativas e que possibilite as experiências desejadas, conforme o ROVUC, (CREMA e FARIA, 2018) que é o instrumento que subsidia o planejamento das diversidades de oportunidades recreativas.

Dentre tantas técnicas e formas de ações de manejo para aprimorar a visitação com vistas a oferecer uma variedade de oportunidades de experiências, uma importante estratégia de ação de manejo pensada é a realização de Autorizações para a prestação de serviço de apoio à visitação, como, condução de visitantes, transporte terrestre, transporte aquaviário, comercialização de alimentos e locação de equipamentos.

Considerando as seguintes Diretrizes para a prestação de serviços de apoio à visitação do documento Diretrizes para visitação do MMA (MMA, 2006):

> *"6.1 Considerar diferentes modalidades de prestação de serviços públicos: concessão, permissão e autorização, entre outras, no desenvolvimento das atividades de visitação.*
>
> (...)
>
> *6.7 Adotar alternativas de credenciamento e regulamentação dos prestadores de serviços turísticos dentro da UC (monitores, guias, operadores e agentes de viagem, entres outros), considerando os instrumentos legais elaborados pelos órgãos responsáveis pelo credenciamento desses profissionais.*
>
> *6.8 Estabelecer critérios ambientais, culturais, econômicos e sociais que deverão ser seguidos pelos prestadores de serviços e incorporados nos termos de referência e demais instrumentos legais para a sua contratação"*

As autorizações para prestação de serviços de apoio à visitação estão embasadas pelo Artigo 33 do SNUC, Lei n 9.985, de 18 de julho de 2000:

> *“Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a*

> *partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento."*

E regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002:

> *"Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.*
>
> *Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à unidade de conservação:*
>
> *I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo; (...)"*

A lei do SNUC se referiu às autorizações de forma genérica. Dessa forma, o ICMBio veio construindo instrumentos jurídicos para regulamentar tal ato e permitir a exploração de serviços nas unidades de conservação.

Ainda, a DOVIS/CGEUP entende que as autorizações possui o maior potencial de impacto positivo e geração de valor na relação entre o órgão gestor de áreas protegidas e empreendedores locais, considerando a "fluidez" do processo de emissão e o impacto da política em regiões remotas, em unidades de conservação cuja demanda de visitação não viabiliza as demais modalidades de delegação. Ainda, cabe lembrar que, ainda que com um processo vigente moroso e pouco eficiente, estima-se a existência prévia de mais de 3700 autorizações vigentes até o ano de 2018, demonstrando a relevância das autorizações no processo de ordenamento da prestação de serviços de apoio e de abertura das unidades à sociedade.

A doutrina classifica este instituto jurídico:

> “A autorização de uso é o meio pelo qual o poder público discricionariamente consente em que bem público possa ser usado precária e transitoriamente por particular em caráter privado.
>
> A autorização é formalizada por meio de ato administrativo precário, o que permite ao poder público promover a sua revogação a qualquer tempo.
>
> Três aspectos podem ser utilizados para indicar que o trespasse do uso do bem público a particular seja feito por meio de autorização de uso:
>
> – O interesse do particular em usar em caráter privado e para fins privados bem público;
>
> – A discricionariedade da Administração Pública; e
>
> – A transitoriedade do uso.”
>
> (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 706).

A gestão por processo se apresenta como estratégia para otimização e melhoria daquilo que temos como processo ou o conjunto de atividades relacionadas para o alcançe de objetivos. O mapeamento de processo é uma ferramenta de visualização completa que colabora na compreensão das atividades executadas num processo. O mapeamento é uma técnica de detalhar e entender o processo e a análise do processo proporciona a identificação de onde e como melhorar o processo.

Dentre as formas de delegação de serviço de apoio à visitação que realizam a tranferência da execução do serviço por meio de ato ou contrato, sendo elas, autorização, permissão e concessão, o recorte deste trabalho será das autorizações.

Ao analisar o processo de autorização de serviços de apoio à visitação, competência da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios, identificou-se que

existiam gargalos para o aprimoramento do processo para a coordenação, para as unidades de conservação e, por consequência, para os prestadores de serviço.

A estratégia principal foi de melhoria do fluxo existente visando a simplificação do processo de Autorização para prestação de serviços de apoio à visitação, com vistas ao ganho de escala e aumento da eficiência processual. Ou seja, foi desenvolvida a estratégia das Portarias nacionais com princípios, obrigações e procedimentos padronizados. Tendo em vista que diante da estratégia citada as Unidades de Conservação poderão dar celeridade ao processo e atuar na garantia de direitos e ganho de benefícios aos prestadores de serviço.

1.2 Unidade de Aplicação

A unidade de aplicação é a Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação – DOVIS.

A Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação – DIMAN tem três Coordenações gerais e uma delas é a Coordenação Geral de Uso Públio e Negócios – CGEUP. A supracitada divisão é vinculada à Coordenação Geral de Uso Públio e Negócios – CGEUP, junto com a Coordenação de Planejamento, Estruturação da Visitação e do Ecoturismo – COEST e a Coordenação de Concessões e Negócios – CONCES.

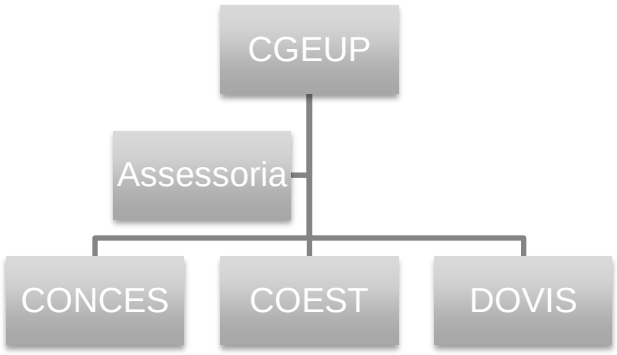


Figura 1: Organograma da CGEUP.

Após o regimento interno do ICMBio, Portaria nº 1.162, de 27 de dezembro de 2018, a Divisão de Ordenamento e Autorização da Visitação foi criada com a competência de "planejar e promover o desenvolvimento de instrumentos de ordenamento de atividades de uso público" voltada, portanto, à necessidade de aprimoramento e estabelecimento de normas e procedimentos para autorizações da prestação de serviços e do ordenamento de atividades de visitação.

A Divisão de é composta por 3 (três) servidores. A chefe da divisão e duas técnicas administrativas. A divisão contou com um analista ambiental entre fevereiro e dezembro de 2019 e com um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG entre setembro e dezembro de 2019, que apoiaram a construção e realização da estratégia da divisão.

Abaixo o planejamento estratégico da DOVIS:

Figura 2: Mapa Estratégico da DOVIS.

1.3 Justificativa

A criação de uma nova área para trabalhar com as autorizações foi necessária devido ao potencial de alcance da demanda que foi levantado, potencial este tanto interno quanto externo. Potencial interno porque pensar soluções para as autorizações de uso público com foco na definição de regramentos e procedimentos dão maior segurança jurídica aos gestores das undiades de conservação para a emissão das referidas autorizações e externo porque tira da informalidade os prestadores de serviço que atuam nas unidades de conservação trazendo clareza sobre obrigações e vedações na área da unidade de conservação.

Desde de 2010 a CGEUP trabalhava com a temática, no âmbito da Divisão de Serviços de Apoio à Visitação – DSAV. As competências da divisão englobavam todas as modalidades de delegação de serviços de apoio à visitação, sendo elas, autorização, permissão e concessão. Diante da necessidade de ganho de escala na realização das concessões a referida divisão foi reestruturada tornando-se a atual Coordenação de Concessões e Negócios. Com as mudanças internas, em 2016, as autorizações permaneceram na CONCES, e passaram, em breve período de transição, como competência informal na COEST, durante os últimos meses de 2018.

Durante o período de 2010 a 2018 o processo de autorização era estabelecido por meio da publicação de portarias, sobre os serviços e as atividades, para cada unidade de conservação. Não havia procedimento estabelecido para os variados serviços possíveis, como, os serviços de transporte ou de aluguel de equipamentos. Não havia entendimento padronizado para a estrutura das portarias de autorização, os conceitos tratados no âmbito da mesma, as obrigações e vedações dos prestadores de serviço, procedimentos de como realizar as autorizações e fluxos de aprovação das portarias por unidade de conservação.

A prestação do serviço de condução de visitantes era o único que tinha direcionamento para o estabelecimento das portarias por unidades de conservação

deu-se a partir da Instrução Normativa n° 08, de 18 de setembro de 2008, que estabelecia normas e procedimentos, princípios e recomendações, critérios para a necessidade ou não do acompanhamento do condutor de visitantes, a forma de cadastro dos condutores pelas Unidades de Conservação, recomendações com relação ao exercício da atividade e capacitações. Portanto, o serviço majoritariamente desenvolvido era apenas de condução de visitante.

Logo em seguida a Instrução Normativa n° 08/08 foi substituída pela Instrução Normativa n° 02, de 03 de maio de 2016, que também estabelecia normas e procedimentos administrativos para autorização para a prestação do serviço de condução de visitantes em Unidades de Conservação, mas com a melhoria de conceitos, princípios e recomendações e os procedimentos para autorização do serviço.

Abaixo o histórico de Portarias publicadas:

Ano	UC	PORTARIA	OBJETO
2009	**PARNA Marinho Fernando de Noronha**	Portaria nº 01 de 22 de outubro de 2009	Condução de visitantes
2010	**PARNA Serra dos Órgãos**	Portaria nº 116 de 19 de novembro de 2010	Condução de visitantes
2011	**PARNA Marinho Fernando de Noronha**	Portaria nº 12 de 23 de fevereiro de 2011	Condução de visitantes
2011	**APA Costa dos Corais**	Portaria nº 49 de 1º de julho de 2011	Passeio de barco
2011	**PARNA Restinga de Jurubatiba**	Portaria nº /2011	Passeio de barco
			Passeio em 4x4
			Passeio de bugue
			Aluguel de bicicleta

			Condução de visitantes
			Aluguel de caiaque
2012	**PARNA Restinga de Jurubatiba**	Portaria nº 01 de 05 de janeiro de 2012	Condução de visitantes
			Stand up paddle
			Aluguel de caiaque
2012	**APA de Guapimirim**	IN nº 27 de 04 de julho de 2012	Condução de visitantes
2013	**PARNA Itatiaia**	Portaria nº 204 de 10 de julho de 2013	Condução de visitantes
2013	**PARNA Chapada dos Veadeiros**	Portaria nº 205 de 11 de julho de 2013	Condução de visitantes
2013	**PARNA Serra da Canastra**	Portaria nº 262 de 10 de dezembro de 2013	Condução de visitantes
			Transporte de visitantes
2013	**PARNA do Ubajara**	Portaria nº 263 de 10 de dezembro de 2013	Condução de visitantes
2014	**PARNA Serra da Capivara**	Portaria nº 08 de 05 de fevereiro de 2014	Condução de visitantes
2014	**PARNA Chapada dos Guimarães**	Portaria nº 41 de 03 de abril de 2014	Condução de visitantes
2015	**PARNA Ilha Grande**	Portaria nº 20 de 30 de março de 2015	Atividades náuticas de lazer
2015	**PARNA Cavernas do Peruaçu**	Portaria nº 62 de 23 de dezembro de 2015	Condução de visitantes
2016	**PARNA das Emas**	Portaria nº 01 de 06 de janeiro de 2016	Condução de visitantes

2016	**PARNA de Jericoacoara**	Portaria nº 83 de 18 de agosto de 2016	Condutores de veículos
			Kitesurf e windsurf
2016	**PARNA Chapada dos Veadeiros**	Portaria nº 24 de 14 de abril de 2016	Atividade de Canionismo
2016	**PARNA Caparaó**	Portaria nº 30 de 26 de abril de 2016	Condução de visitantes
2016	**PARNA Tijuca**	Portaria nº 50 de 18 de maio de 2016	Condução de visitantes
2017	**PARNA Lençóis Maranhenses**	Portaria nº 199 de 18 de maio de 2017	Condução de visitantes
			Veículo 4x4
			Motorista
2017	**REVIS de Alcatrazes**	Portaria nº 582 de 12 de setembro de 2017	Mergulho
			Passeio de barco
2017	**PARNA de Jericoacoara**	Portaria nº 579 de 11 de outubro de 2017	Condução de visitantes
			Passeio do Cavalo Marinho
2017	**APA Costa dos Corais**	Portaria nº 638 de 11 de outubro de 2017	Transporte náutico de visitantes
			Mergulho conduzido
			Mergulho autônomo
			Fotos subaquáticas
2017	**RESEX Marinha Arraial do Cabo**	Portaria nº 05 de 03 de janeiro de 2017	Mergulho autônomo

			Pesca esportiva e amadora
			Passeio náutico
			Brinquedos aquáticos
			Táxi (Praia do Forno e Prainhas do Atalaia)
2018	**PARNA Marinho de Abrolhos**	Portaria nº 29 de 09 de janeiro de 2018	Visitação embarcada
			Mergulho autônomo
			Caminhada monitorada
2018	**APA Costa dos Corais**	Portaria nº 412 de 27 de abril de 2018	Transporte náutico de visitantes
2018	**PARNA Marinho de Abrolhos**	Portaria nº 939 de 09 de novembro de 2018	Condução de visitantes
2018	**APA da Baleia Franca**	Portaria n° 1112 de 17 de dezembro de 2018	Turismo embarcado
2018	**PARNA Serra da Canastra**	Portaria n° 1111 de 17 de dezembro de 2018	Condução de visitantes
2019	**PARNA de Brasília**	Portaria n° 38 de janeiro de 2019	Food Truck
2019	**PN Chapada Diamantina**	Portaria n° 257 de 13 de junho de 2019	Condução de visitantes

Tabela 1: Histórico de Portarias publicadas por unidade de conservação.

Portanto, ao realizar a análise das portarias percebeu-se que havia a mistura de regramentos e procedimentos para serviços como condução de visitantes e transporte e no mesmo instrumento as atividades como mergulho, *kitesurf*, passeio de barco. Por consequência, regras e procedimentos tanto para os serviços quanto para as atividades se misturavam e por muitas vezes geravam dúvidas na aplicação.

Portanto, para a condução de visitantes havia a existência de um ato administrativo normativo, aquele atos com efeitos gerais atendendo a todos que se encontram na situação por ele regulado, a Instrução Normativa n°02/16, e outros 21 atos administrativos ordinatórios, aqueles atos que visam disciplinar o funcionamento da Administração, vigentes publicados para atender demandas de cada unidade de conservação, mas com informações genéricas de normatização e padronização replicadas da IN em cada Portaria e regras e procedimentos para serviços e atividades.

Considerando que cada ato administrativo exige nova instrução processual começando a demanda na unidade de conservação que realiza a minuta do ato para apreciação da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios, quando o objeto da portaria fosse condução de visitante havia avaliação quanto sua adequação à IN 02/16. Posteriormente ao alinhamento e às adequações necessários é realizado o envio da minuta final à Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação para envio à Procuradoria Federal Especializada para apreciação jurídica. Após apreciação e adequação a partir das recomendações da PFE a CGEUP envia a minuta final à Presidência do Instituto para publicação do ato. Com a Portaria vigente a unidade de conservação realiza a chamada pública para a prestação do serviço específico da portaria, cadastra os interessados e acompanha o desenvolvimento dos trabalhos, respondendo localmente a todas as demandas oriundas das Autorizações.

A agenda de delegação de serviços mediante autorizações, contava em 2018 com aproximadamente 4 mil prestadores de serviço com relação formal com o ICMBio, com o potencial de alcançar dezenas de milhares de operadores e

pequenos empreendedores de serviços turísticos com os quais ainda não possuímos relação instituída. Assim, a construção de soluções institucionais que proporcionassem ganho de escala e eficiência na relação com estes parceiros poderia trazer grandes impactos institucionais positivos.

Desse modo, no final de 2018 ao reformular a CGEUP no regimento interno do Instituto foi criada a Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação – DOVIS com a competência de desenvolver a estrategias de regulamentação de serviços e de atividades, ou seja, para emissão das autorizações e para o ordenamento de atividades de visitação.

No primeiro trimestre de 2019 foi realizada a análise de todas as Portarias vigentes o que levou à compreensão da semelhança entre elas, justificando assim a não necessidade de publicação de portarias por unidades de conservação. Foi pensada, então, a estratégia de padronização dos processos com o desenvolvimento de Portarias nacionais por serviços com princípios, obrigações e procedimentos padronizados.

Portanto, entendeu-se que as habilidades treinadas no Programa de Gestão para Resultados contribuiriam significativamente para a melhoria da estratégia do processo de autorização e gera, por consequências, melhorias no processo de ordenamento de atividades para visitação.

1.4 Objetivo

O objetivo desse trabalho é realizar a modelagem do processo de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação em unidade de conservação.

2. METODOLOGIA DE REALIZAÇÃO DA PRÁTICA:

O presente Trabalho Aplicativo Final – TAF aborda a melhoria dos processos de regulamentação de serviços e de atividades, ou seja, de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação e, por consequências, no processo de ordenamento de atividades para visitação. A partir do mapeamento do processo (AS – IS) propor melhorias (TO – BE) para a padronização do processo.

A representação gráfica do mapeamento dos processos alvo do presente estudo foi realizada por meio do Bizagi Modeler, software gratuito para modelagem de processos que utiliza a notação BPMP e permite simulação de fluxos.

2.1 Identificação do processo (AS IS):

Para a realização do mapeamento foram levantados os seguintes aspectos:

1º - Portarias vigentes: a equipe da DOVIS realizou o levantamento das portarias vigentes e a análise comparativa de todas.

2º - Trabalhos existentes: o trabalho de Mariana Reis Melo, da turma do PGR de 2016 foi usado como ponto de partida para tal melhoria do processo de autorização, tendo em vista que o trabalho realizou seu mapeamento com foco na prestação do serviço de condução de visitantes. O referido trabalho indicou gatilhos para análise *in process* como gargalos e *handoffs* no AS IS mapeado pela equipe da DSAV à época. O TO BE proposto visava a simplificação do processo por meio da aplicação da instrução Normativa nº 04/2009, que estabelece a autorização direta no Instituto, ou a elaboração de outro ato para regular especificamente a autorização de condutores de visitantes. Portanto, o TO BE já indicava a simplificação e padronização do fluxo.

3º - Entrevistas: realização de entrevistas com pessoas da equipe da CGEUP

que participaram do processo nos últimos anos.

4º - Diagnóstico de processos: foram realizados diagnóstico nos processos das portarias no Sistema Gerenciador de Documentos - SGDOC-e e no Sistema Eletrônico de Informação - SEI.

5º - Reuniões: foram realizadas reuniões, com representantes da CGEUP, para construção de entendimentos sobre a elaboração da estratégia de portarias e alinhamento do referido processo nos meses de janeiro a abril.

Nas reuniões realizadas com representantes das equipes da CGEUP, utilizando os conceitos esplanados no BPM CBOK – versão 3.0 (ABPMP, 2013), composta pela presença da DOVIS, representada pela Carla Guaitanele (Chefe) e Roberta Barbosa (equipe), pela COEST, Paulo Faria (Coordenador), pela CONCES, Mariana Reis (equipe) e pela CGEUP, Fábio França (Coordenador Geral subst.), alguns questões foram levantados como ponto de partida:

- Qual a definição de serviços?
- Qual a definição de atividades ou atividades de visitação?
- Quais são os serviços possíveis nas unidades de conservação para a modalidade autorização?
- Quais as os serviços ou atividades que ocorrem ou têm potencial de ocorrer nas unidades de conservação?
- Qual instrumento simplificaria o fluxo e poderia delegar aos chefes das unidades de conservação todos os atos referentes aos processos de autorizações?
- Qual o encaminhamento para as portarias de autorização já demandadadas pelas unidades à coordenação? E para as novas demandas?

Durante as reuniões realizadas, algumas com representantes da CGEUP outras com a Procuradoria Federal Especializada - PFE, as respostas aos questionamentos foram sendo levantadas, com os seguintes entendimentos:

- A primeira ação realizada para que o processo fosse melhorado foi encaminhamento às unidades de conservação de breve esclarecimento sobre a paralisação da publicação de novas portarias para prestação de serviços, por meio do processo SEI 02070.003357/2019-60.

- A definição de serviço seria construida e estaria intrinsecamente ligada à ação do prestador de serviço. Seriam tratados 5 (cinco) serviços: condução de visitantes, transporte terrestre, transporte aquaviário, comercialização de alimentos e locação de equipamentos.

- A definição de atividades estaria ligada às atividades que ocorrem nas unidades de conservação, utilizando a lista de atividades produzida pela COEST, com 47 atividades de visitação identificadas. Com o delineamento dessas informções a DOVIS realizou a mobilização de 6 (seis) servidores das coordenações internas da CGEUP e 2 (dois) servidores de unidade de conservação para o levantamento de informações e correlação de 47 atividades e 5 serviços (condução de visitantes, transporte terrestre, transporte aquaviário, comercialização de alimentos, locação de equipamentos) por meio de uma planilha, planilha denominada Matriz S&A - de serviços e atividades. As 47 atividade estavam presentes nessa planilha para que os servidores levantassem: definição da atividade, legislações pertinentes ou normas ABNT existentes, grupos representativos, serviços fundamentais para a realização da atividade e serviços básicos associados, possibilidade de serviços adicionais, formas tradicionais de organização (individual, operação por organização sem fins lucrativos ou operação comercial), requisitos básicos para a realização da atividade e de certa forma inerentes a sua realização, demandas básicas do usuário e, por fim, demandas básicas dos operadores comerciais.

- Seria realizado um levantamento com as unidades de conservação sobre quais serviços e atividades acontecem ou tem potencial, para subsidiar os futuros planejamentos da divisão, portanto foi elaborado questionário no Office Forms para a realização do diagnóstico e divulgado por meio do processo SEI

02070.005062/2019-28. Diagnóstico este que seria cruzado com os dados indiretos já levantados pela COEST.

- O instrumento ideal para delegar competências aos chefes das unidades de conservação e expedir e instruir sobre procedimentos internos do Instituto relativos à prestação de serviços seria a Portaria, conforme Portaria n 271, de 27 de dezembro de 2013, que dispõe sobre normas a serem adotadas na elaboração e expedição de atos adminsitrativos no âmbito do ICMBIO. Ou seja, poderia então o chefe da unidade realizar todas as etapas do processo e por fim autorizar o prestador de serviço sem submeter o processo a várias instâncias do Instituto. Em relação aos regramentos sobre as atividades poderiam ser por meio de Instruções Normativas ou Portarias Normativas.

Ao tempo que as reuniões de alinhamento aconteciam, a DOVIS trabalhava na proposição do TO BE e por consequência na minuta de Portaria para a prestação do serviço de condução de visitante. No planejamento realizado pela Divisão os primeiros serviços a serem regulamentados seriam condução de visitantes e as duas formas de transporte (terrestre e aquaviário), pois representavam as Portarias vigentes das unidades de conservação e com a mudança de estrategia a divisão não deixaria de atender essas unidades.

Portanto, o fluxo AS IS foi levantado tendo em vista ser a representação gráfica, denominada AS-IS, que demonstra a sequência de atividades que comporão, de maneira clara e objetiva, a estrutura e o funcionamento dos processos (PAVANI JÚNIOR & SCUCUGLIA, 2011).

Abaixo a representação do AS IS, a íntegra poderá ser consultada no Anexo I:

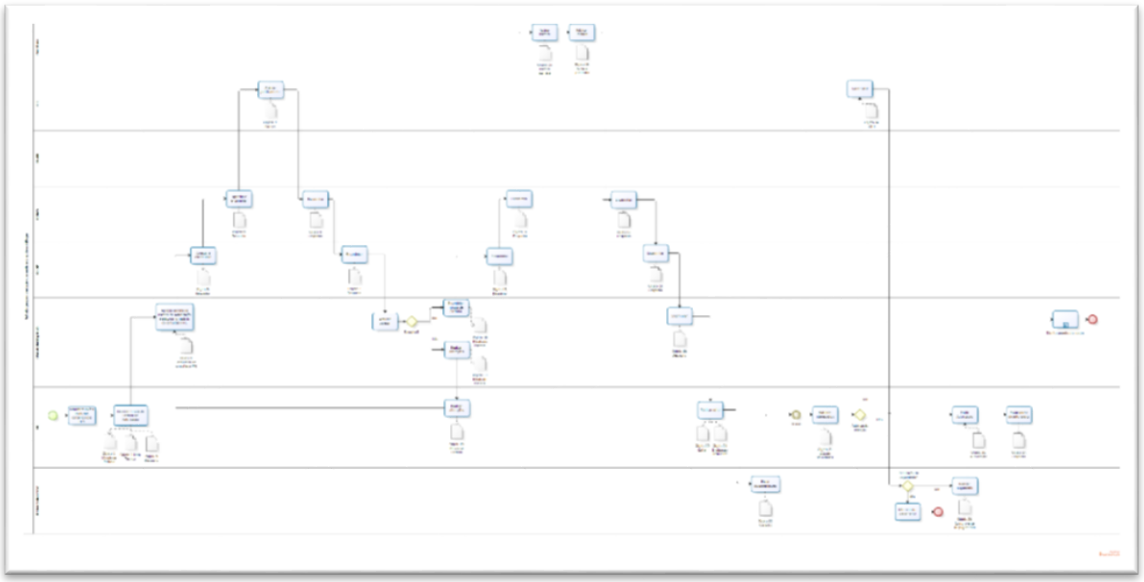


Figura 3: Representação fluxo AS IS.

2.2 Proposição de melhorias (TO BE):

Após a validação do AS IS passamos então para a etapa de melhoria do processo tendo em vista a análise a partir da técnica dos 8 gatilhos:

1. Análise do resultado alvo de indicadores de processo;
2. Análise da variação de indicadores de processo;
3. Gargalos;
4. Análise de *handoffs*;
5. Análise de interações humanas;
6. Análise das interações externas;
7. Análise das regras de negócios; e
8. *Gaps*.

Segundo Pavani e Scucuglia (2011) o TO BE é a representação gráfica do processo submetido a um procedimento de análise e adequações para melhoria do mesmo e representa como o processo deve ser. A metodologia utilizada para análise do processo de autorização foi a in process, ou seja, pela perspectiva do olhar por dentro.

3. REFERENCIAL TEÓRICO:

3.1 Mapeamento de processos

A gestão dos processos traz o entendimento do funcionamento da organização e permite à organização atuar com eficiência nos recursos para o alcance dos resultados. Os processos podem ser definidores, como a entrada de insumos que passam por transformação e geram produtos na saída (KIPPER ET AL, 2011). Kipper etal(2011) definem ainda o mapeamento de processos como uma representação gráfica ilustrativa da sucessão de tarefas de uma organização, bem como da forma como as mesmas se relacionam e onde elas se concluem.

Figura 4: Representação do conceito de processos.

Para a modelagem de processos tem-se diagrama de processo, mapa de processo e modelo de processos podendo ser utilizados de forma intercambiável ou como sinônimos. Mas eles têm diferentes propósitos e aplicações. Na prática, diagrama, mapa e modelo são diferentes estágios do desenvolvimento, cada qual agregando mais informação e utilidade para entendimento, análise e desenho de processos (ABPMP, 2013). Para o desenvolvimento do presente trabalho foi utilizado o mapeamento de processos.

O mapeamento traz a visão abrangente dos principais componentes do processo com maior precisão do que um diagrama. Portanto, agrega maior detalhe acerca do processo e de alguns dos relacionamentos mais importantes com outros elementos, tais como atores, eventos e resultados (ABPMP, 2013). Trata-se de uma representação gráfica e sequencial de atividades demonstrando a estrutura e funcionamento do processo.

O Gerenciamento de Processos de Negócios – BPM diz que toda e qualquer organização, pública ou privada, que reconhece seus processos tem a chave para um bom planejamento. A análise de processos é uma técnica que melhora o desempenho da organização, foca na qualidade do tempo e execução do processo para um melhor uso dos recursos disponíveis (CABRAL, 2012).

O mapeamento do processo faz primeiramente a análise da situação atual de cada processo da organização - “AS IS” - para que a partir dele possa se propor melhorias futuras em uma nova realidade de processo - o “TO BE” (ABPMP, 2013). Dessa forma, a etapa da análise de processo identifica onde e como melhorar o processo.

É importante descrever o processo de forma simples e objetiva com coleta de subsídios para a construção, como, pesquisas, workshop, entrevistas.

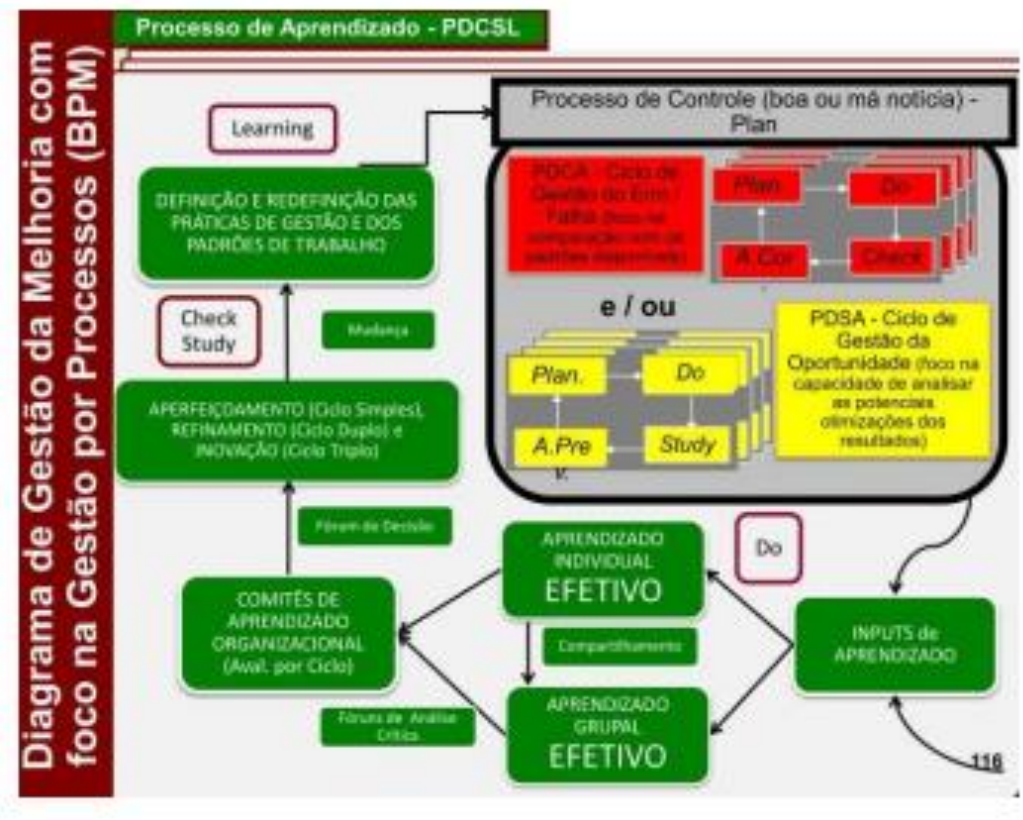


Figura 5: Diagrama de Gestão de Melhorias. (Fonte: PAVANI JÚNIOR & SCUCUGLIA, 2011).

Conforme figura acima, existem três abordagens que podem ser usadas para a análise de processos segundo Pavani e Scucuglia (2011). Que possuem como motivação básica corrigir (Plan, Do, Check and Act - PDCA), melhorar (Plan, Do, Study and Act - PDSA) ou aperfeiçoar/refinar/inovar (Plan, Do, Check-Study and Learning - PDCSL) as práticas de gestão.

Abordagem out-process (fora do processo): Baseada no PDCSL, abrangendo Oportunidades de Aperfeiçoamento, Oportunidades de Refinamento e Oportunidades de Inovação. Uma abrodagem de olhar o processo *de fora.* Sua aplicação não leva em conta o que foi modelado no AS-IS e parte do pressuposto de que precisa haver um aprendizado novo antes que a análise seja conduzida.

bordagem on-process (sobre o processo): Baseada no PDSA, abrangendo Oportunidades de Melhoria. Sua aplicação leva em conta o AS-IS e os resultados obtidos através da identificação dos objetos (produtos) no fluxo, com uma abordagem de olhar o processo por cima para proposição de oportunidades de melhoria.

Abordagem in-process (dentro do processo): Baseia-se no PDCA, abrangendo Necessidades de Melhoria. Sua aplicação leva em conta apenas o AS-IS, análise mais aprofundada visando detectar evidências existentes no próprio processo que possam ser utilizadas para a proposição de melhorias. Baseada na existência de gatilhos nos processos que conduzam à proposição de melhorias, sendo utilizada para isto a Técnica dos 8 Gatilhos. Abordagem de olhar o processo *por dentro*, ou seja, melhorias a patir do que se detecta.

O presente trabalho foi realizado pela abordagem *in process,* utilizando o modelo dos 8 gatilhos.

Figura 6: Imagem representativa dos 8 gatilhos da análise *in process.*

Os resultados precisam ser avaliados perante variáveis de custo, capacidade e qualidade. As melhorias a serem atingidas nos processos que resultem nessas dimensões são relevantes (PAVANI JR & SCUCUGLIA, 2011).

E o conceito central é que uma organização precisa implementar e manter uma prestação de contas para a geração de valor interfuncional para os clientes e para a própria organização (ABPMP, 2013).

Para criar uma cultura, as pessoas precisam se inserir nos processos de maneira uniforme e consistente. Tais processos englobam um conjunto de normas, procedimentos, padrões, ferramentas, crenças e demais aspectos do desenvolvimento humano que pessoas empregam para uma determinada finalidade (ABPMP, 2013).

3.2 Gestão da mudança

Desenvolver o mapeamento de processo e análise de processo e, por consequência, fazer uma organização orientar-se por meio dos fluxos estabelecidos não é uma tarefa simples. É necessário o trabalho de conscientização, orientação e diálogo para desenvolver uma mudança comportamental nos profissionais envolvidos.

Portanto, trabalhar a mudança do modelo de gestão atual por meio da Gestão por Processos também vai ao encontro do trabalho com as práticas de Gestão de Mudança. É imprescindível considerar o fator humano, pois a gestão por processo envolve pessoas, profissionais. Por consequência envolve relações interpessoais, convívio e trocas (PINHO, 2007).

A mudança é um projeto individual, mas se forma em meio às interações dos grupos nas reinterpretações dos significados (MOTTA, 2001). Ainda

segundo Motta, como qualquer outra decisão gerencial, a mudança exige interação, cooperação e apoio. É algo desenvolvido internamente a partir do contexto externo, a partir do processo de transição que cada pessoa para ao tomar conhecimento da mudança.

Muitas vezes a mudança pode representar ameaça muitas vezes devido à possível falta de participação no processo de construção da mudança. Por isso há a necessidade do desenvolvimento de técnicas e uso de ferramentas que propiciem interação entre equipes de trabalho para um maior desenvolvimento de empatia e construção em conjunto, que, por sua vez, propiciem a consecução de objetivos organizacionais de forma motivada e participativa.

4. RESULTADOS ALCANÇADOS:

4.1 Diagnóstico e diferenciação dos conceitos do processo

Para consolidar o entendimento da diferenciação entre serviços e atividades, assim como, os serviços possivelmente associados a cada atividade havia a necessidade de consolidação de entendimento e de visualização da relação entre os dois temas, os serviços e as atividades.

Portanto, os esforços para consolidação de informações para a construção da planilha denominada Matriz S&A representam o delineamento desse entendimento.

Conforme representação abaixo:

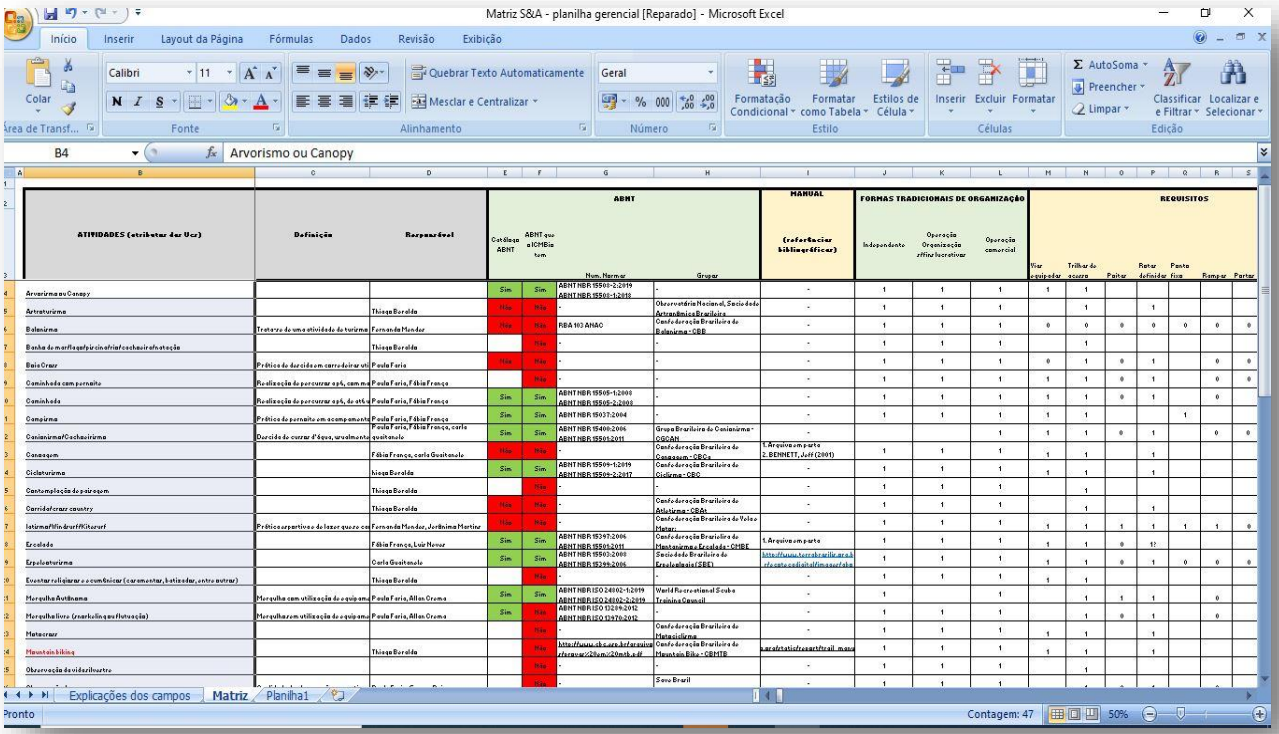


Figura 7: Imagem representativa da Matriz S&A – Serviços e Atividades.

A planilha foi construída pra tentar representar na primeira coluna todas as possibilidades de atividades de visitação levantadas fazendo correlações com as colunas seguintes com os serviços mapeados. O preenchimento foi feito com a participação de servidores de duas equipes da coordenação (COEST e DOVIS), assim como foram realizadas reuniões para o entendimento do conhecimento a ser construído.

Para cada atividade a planilha traz informações sobre:

- definição da atividade;
- legislações pertinentes ou normas ABNT existentes;
- grupos representativos;

- serviços fundamentais para a realização da atividade e serviços básicos associados;
- possibilidade de serviços adicionais;
- formas tradicionais de organização (individual, operação por organização sem fins lucrativos ou operação comercial);
- requisitos básicos para a realização da atividade e de certa forma inerentes a sua realização;
- demandas básicas do usuário; e
- demandas básicas dos operadores comerciais.

Entender a diferenciação entre serviço e atividade não foi simples e a partir da planilha ficou clara a necessidade da formulação do conceito aplicável à serviço e a atividade de visitação para que o entendimento fosse de fato solidificado.

Foram realizadas muitas reuniões de construção dos conceitos e preenchimento da planilha.

A partir do diagnóstico realizado na Matriz S&A, que representou o ponto de partida para a diferenciação clara de serviços e atividades, houve também a necessidade do diagnóstico desses serviços e atividades relacionados às unidades de conservação.

Portanto, foi realizada a aplicação do questionário no Office Forms para todas as unidades de conservação. Basicamente as informações levantadas seriam sobre quais serviços e atividades acontecem ou têm potencial de acontecer, para que a partir do entendimento dos cenários de ocorrência dos serviços e atividades nas unidades de conservação a DOVIS pudesse realizar a priorização dos serviços a serem desenvolvidos pelas portarias e, por consequência, das atividades a serem regulamentadas.

Na imagem abaixo há a representação de uma das perguntas do supracitado

questionário referente ao potencial ou ocorrência dos serviços nas unidades de conservação:

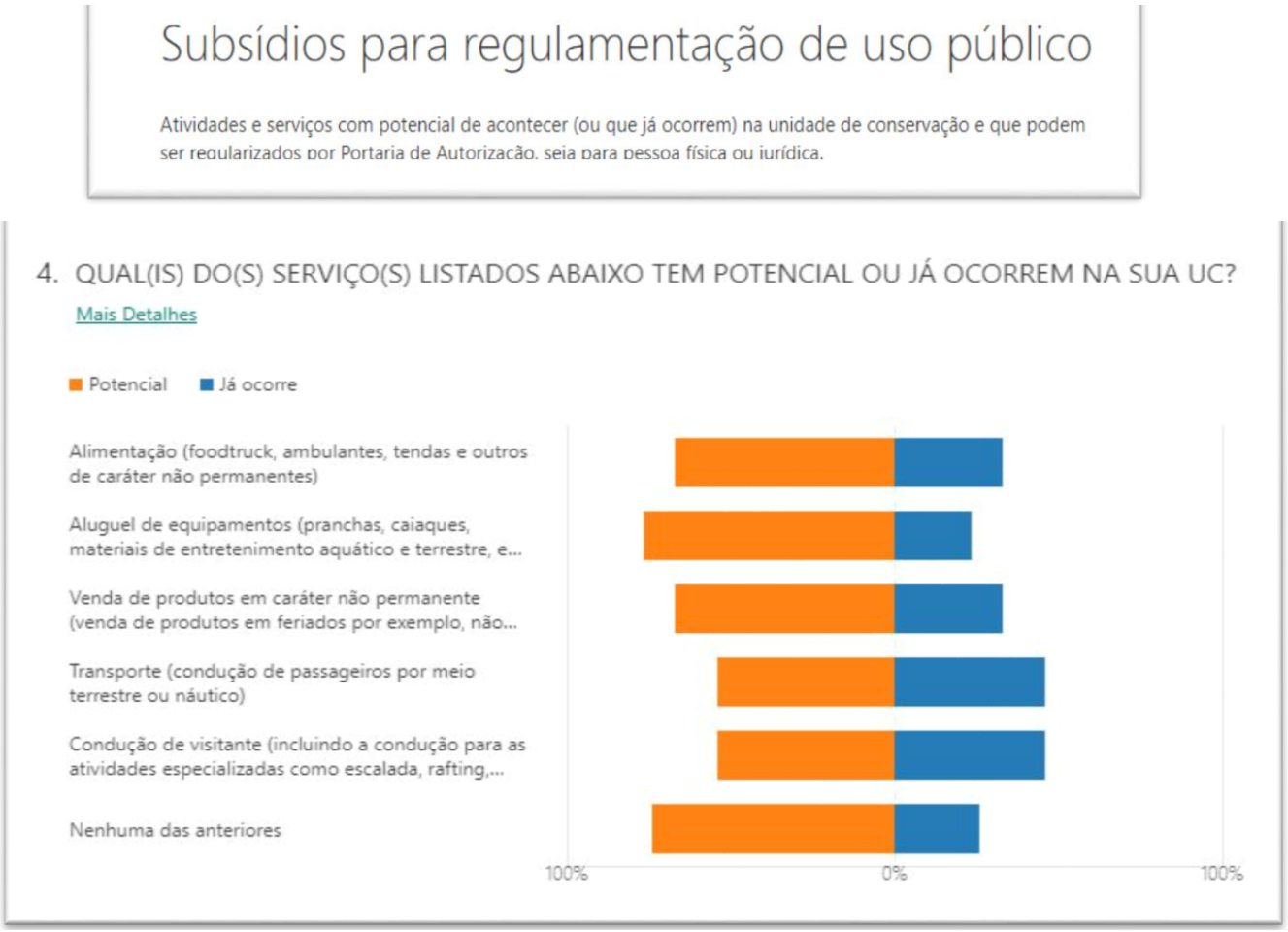


Figura 8: Imagem representativa do questionário no Oficce Forms.

Todo o levantamento de informação era necessário para a mudança e consolidação de entendimentos de toda uma coordenação geral. Para que dessa forma todos compreendessem que a delimitação das Portarias para prestação dos serviços de apoio à visitação tratassem apenas desse assunto, sem se referir a qualquer atividade. Dessa forma, as atividades também deveriam ter suas normativas específicas. Portanto, em todas as reuniões de coordenação geral a DOVIS lembrava a todos como estava sendo feita a estratégia e levava informações sobre o preenchimento da Matriz S&A e do formulário no Office Forms.

Ao realizarmos a análise das 247 respostas no questionário identificamos

que em 103 unidades de conservação ocorrem a oferta do serviço de condução de visitante e em 95 unidades de conservação os serviços de trasporte terrestre ou aquaviário. A partir da análise dos dados poderiamos identificar os cenários de atuação da divisão para a formalização da prestação desses serviços nas unidades de conservação.

O patrocinador do projeto, pessoa da organização com poder e respaldo para demandar a execução do mapeamento e melhoria de processos, foi a Carla Guaitanele, chefe da DOVIS, que desenhou as competências da divisão para a atuação na melhoria do referido processo. Sendo o patrocinador aquele que orienta sobre os objetivos da iniciativa e asseguram que os resultados são adequados e correspondem ao planejado de forma alinhada com os objetivos propostos. É importante que seja alguém com poder de decisão e negociação no desempenho desse papel.

4.2 Análise do AS IS

O mapeamento do processo foi realizado a partir da chegada da demanda na CGEUP até o retorno do processo à UC com a publicação da portaria específica com regramentos para os serviços e atividades.

A unidade de conservação identificava a necessidade de portaria, encaminhava a CGEUP minuta de portaria e nota técnica, as coordenações internas realizavam a apreciação e correções necessárias na minuta de portaria, emitia um parecer técnico e o processo era remetido à PFE pelas instâncias superiores para emissão de novo parecer sobre a viabilidade jurídica da proposta a ser assinada pelo Presidente do ICMBio.

Portanto foi possível aplicar o método dos 8 gatilhos:

1. Análise do resultado alvo-indicadores de processo:

A partir da realização da análise das três variáveis básicas de custo, tempo e qualidade foi visível o grande tempo gasto no processo, assim como, a baixa qualidade. Pois de 2010 a 2019 foram publicados 31 atos administrativos para normatização do processo, sendo que algumas unidades de conservação publicaram o ato sobre o mesmo serviço ou atividade mais de uma vez, como, Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, que teve 3 atos, e o Parque Nacional Restinga de Jurubativa com 2 atos. Algumas unidades de conservação como o Parque Nacional de Jericoacoara teve a necessidade de dois atos diferenciados para dois serviços e atividades.

2. Análise da variação de indicadores de processo:

Muitos processos tinham as portarias publicadas, alguns casos os processos pararam na coordenação geral sem o andamento do mesmo, mas mesmo os processo que tinham continuidade e geravam a publicação do ato por unidade de conservação tinham o caminho longo.

3. Análise de gargalos:

Os principais gargalos estavam relacionados à falta de clareza do objeto, ou seja, dos serviços e atividades tratados. Pois para o serviço de condução de visitante tinha a IN 02/2016 que trazia algum esclarecimento sobre o assunto, mas outros serviços como transporte terrestre e as atividades que não tinham nenhuma regulamentação com diretrizes básicas, o que ocasionava na paralização do processo ou na ida do processo à Procuradoria Federal Especialziada – PFE sem a devida clareza.

4. Análise de *handoffs*:

No mapeamento foi identificado que o processo tramitava internamente na sede por muitas coordenações internas da CGEUP e que após análise da PFE o

mesmo também fazia um caminho longo para as devidas adequações até a publicação do ato.

Ao analisar o AS IS em comparação ao TO BE o fluxo das autorizações onerosas contava com 25 etapas e para autorizações não onerosas 22 etapas, com o melhoramento do fluxo passou para 12 e 10 etapas, respectivamente.

5. Análise das interações humanas:

O tempo de conclusão do processo era longo devido à movimentação do processo nas coordenações internas da área técnica, a ida para análise jurídica e, posterior, devolução à área técnica e unidade de conservação para adequações, ajustes ou esclarecimentos.

Para criação da padronização do processo havia a necessidade de se estabelecer procedimentos para serem seguidos pelas unidades de conservação quando se refere aos serviços de apoio à visitação ou sobre o desenvolvimento das atividades. Portanto, as portarias nacionais para a prestação de serviços têm como automação a existência de modelos de documentos, tendo em vista que visualizava a simplificação do processo, proporcionando ganho de escala para a realização da autorização de fato dos prestadores de serviço na unidade.

6. Análise das interações externas:

Os clientes das autorizações são os prestadores de serviço que muitas vezes atuavam informalmente nas unidades de conservação devido à baixa publicação de atos por unidade de conservação, pela demora da publicação dos atos ou pela inexistência de procedimentos claros. A realização do procedimento simplificado por meio da portaria para prestação de serviço poderá trazer ganhos aos prestadores de serviços por meio da maior formalização e geração de emprego e renda.

7. Análise das regras de negócio:

Existiam algumas regras formais de negócios, como a IN 02/2016 e regras informais por meio da repetição de atos administrativos semelhantes, mas não estabelecidos formalmente.

Com as portarias as regras de negócios ficaram claras com procedimentos estabelecidos, podendo a unidade de conservação realizar a instrução processual para o credenciamento dos prestadores de serviço e, por consequência, autoriza-los a partir de procedimentos construídos pela área técnica juntamente com a PFE visando a simplificação do processo.

Algumas regras de negócio foram importantes para o fortalecimento do processo como, a delegação de competência para instrução processual e, posterior, autorização dos prestadores de serviço aos chefes das unidades de conservação e a padronização de todos os entendimento e procedimentos a serem estabelecidos.

8. *Gaps*:

Os *gaps* do processo foram amplamente citados ao longo do trabalho, pois o fluxo tinha a mistura de procedimentos e entendimentos de variáveis diferentes, serviços e atividades. Os atos administrativos não eram padronizados, mas ao mesmo tempo tentavam seguir a lógica das diretrizes dadas por uma instrução normativa de um dos serviços, a condução de visitante. A instrução processual era longa e demorada com entraves junto à PFE, pois existiam diferentes análises jurídicas para casos similares.

4.3 Elaboração do TO BE

As reuniões internas, o diagnóstico de diferenciação de serviços e atividades, o levantamento de informações de serviços e atividades nas unidades de conservação geraram conhecimento para a proposição do TO BE.

A principal dificuldade foi para consolidar o entendimento de que havia a necessidade de tratar as variáveis, serviços e atividades, em instrumentos separados e consolidar a definição de cada um deles na coordenação geral. O principal risco mapeado era que a CGEUP e, por consequência, as unidades de conservação não compreendessem a diferenciação e o significado dos serviços e das atividades.

Várias reuniões foram realizadas para se chegar às seguintes definições:

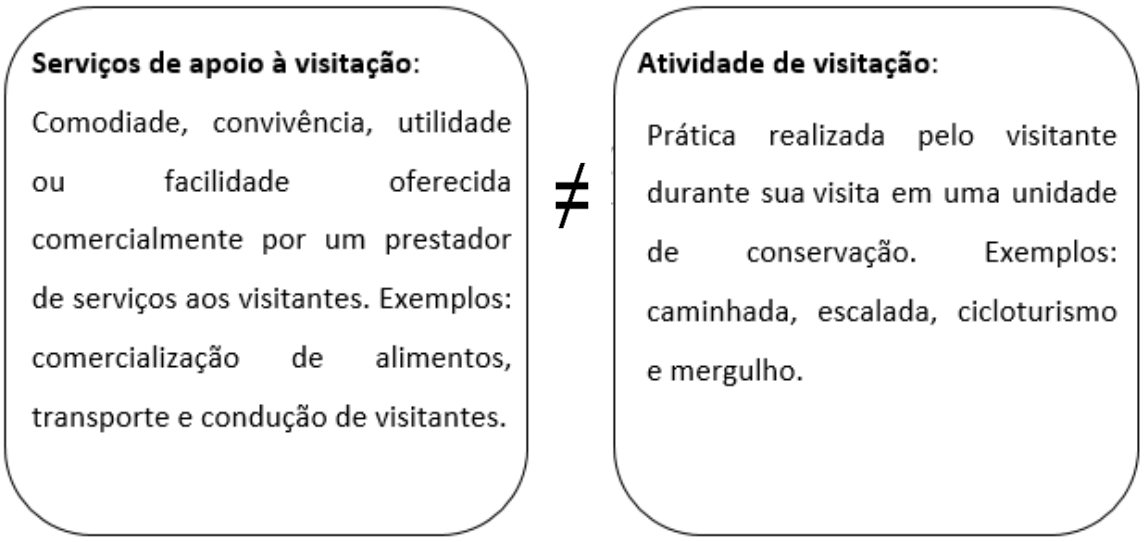


Figura 9: Quadro para conceito de serviços e atividades.

A construção dos entendimentos só foi possível com o constante diálogo e reflexão para amadurecimento de uma ideia que envolveria a mudança de cultura de toda uma coordenação geral e, por consequência, das unidades de conservação, que muitas vezes ainda eram instruídas por representantes da coordenação geral a realizar os procedimentos que a Divisão estava tentando superar, as portarias por unidade de conservação.

Muitos processos no SEI recebiam a instrução de realização das portarias por unidade de conservação, mesmo no período de construção dos fluxos e das minutas dos instrumentos para a estratégia das portarias nacionais por serviços. O que

trazia o trabalho à DOVIS de relembrar a coordenação da necessidade de uma orientação diferente visando solidificar a mudança, assim como, a conscientização da existência da mudança das unidades de conservação que receberiam uma nova orientação. Não foi uma mudança simples, mas a divisão já havia identificado desde o inicio das ações de mobilização de entendimento que haveria resistência e precisariamos superá-las, pois envolveria a capacidade de compreensão de uma grande quantidade de pessoas do contexto de mudança.

A DOVIS construiu a estratégia e as minutas de portarias nacionais também em constante discussão com a PFE. Foram realizadas 4 reuniões para ajustes em relação à simplificação do fluxo, à existência de obrigações e vedações padrões com abrangência nacional, ao desenho da penalização para casos de descumprimento dos regramentos, à possibilidade da discricionariedade da unidade de conservação para a cobrança pela autorização ou estipulação de contrapartidas e à padronização dos anexos das portarias pré-aprovados pela PFE.

Com a publicação da portaria de cada serviço as unidades de conservação passariam a publicar localmente os anexos das portarias, ou seja, os editais para credenciamento e os formulários anexos ao edital.

Ou seja, existindo apenas um ato para cada serviço, uma portaria nacional, com os procedimentos estabelecidos, as unidades de conservação emitirão as autorizações dos prestadores de serviço com mais agilidade.

Alguns princípios ficaram estabelecidos nas portarias, como a condição para a Autorização para prestação do serviço ser concedida somente pela unidade de conservação que dispuser de plano de manejo ou outro instrumento de gestão vigente. A realização de alteração da estrutura prevista no Edital para credenciamento ensejará a necessidade de nova análise da Procuradoria Federal Especializada vinculada à unidade de conservação, exceto as alterações exclusivamente de cunho técnico, como, informações e características da unidade de conservação, vigência, pagamento, operação, entre outras específicas e

indicadas como alteráveis, cuja análise deverá ser realizada pela DOVIS e CGEUP.

Após análise, DOVIS e a CGEUP informam sua aprovação às instâncias superiores e a unidade de conservação procede com os trâmites necessários até a autorização dos prestadores de serviço. Sem a necessidade de uma portaria para a unidade de conservação sobre o serviço o qual quer autorizar a prestação para que depois possa reallizar a seleção e autorização.

Devido à Portaria nº 298, de 26 de junho de 2019, e, por consequência a Ordem de Serviço n° 16/2019, de 15 de julho de 2019, foi incluído no fluxo a necessidade de aprovação do edital também pela Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação – DIMAN.

Abaixo a representação do novo fluxo das autorizações, a íntegra poderá ser consultada no Anexo II :

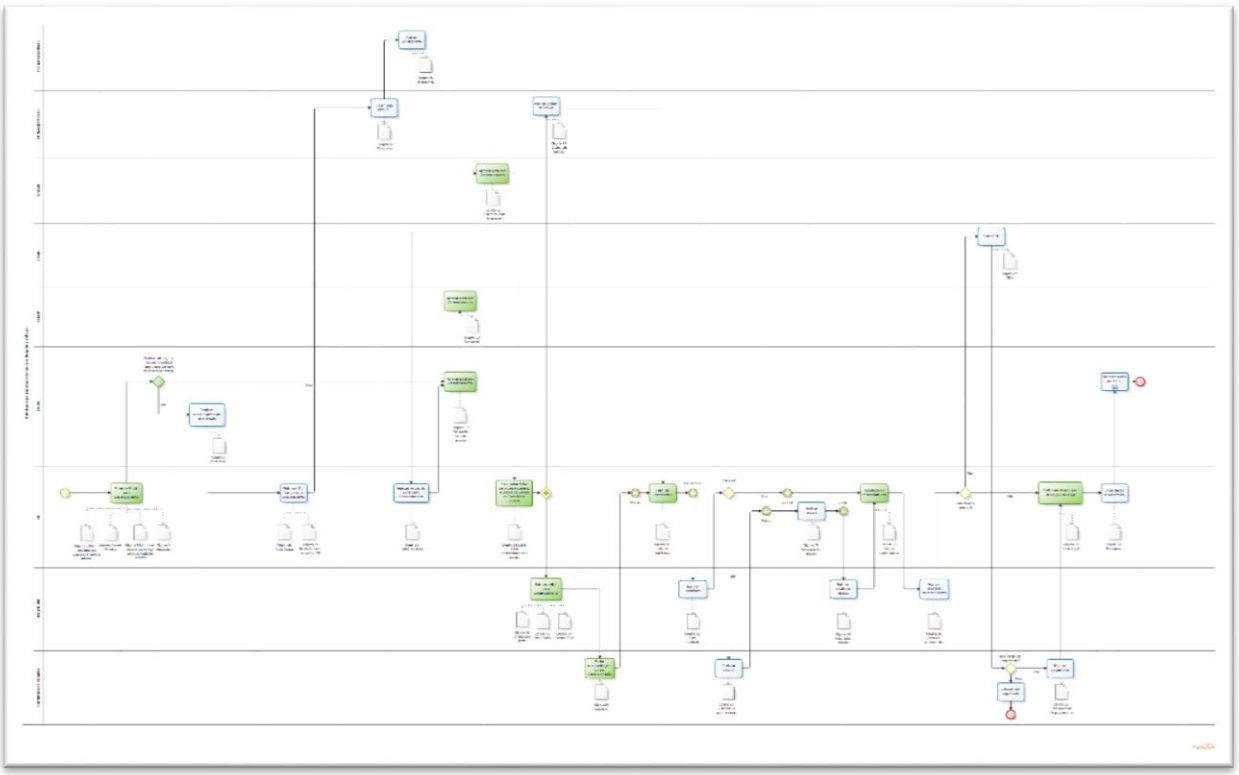


Figura 10: Representação do fluxo TO BE.

Nas portarias nacionais também há previsão de monitoramento do

quantitativo de prestadores de serviço por unidade de conservação, podendo assim impactar positivamente o fluxo de informações sobre os serviços existentes nas unidades de conservação e sobre os prestadores de serviço. Está previsto o envio dessas informações pelas unidades de conservação à DOVIS para consolidação e disponibilização aos visitantes nos meios de comunicação do Instituto.

4.3.1 Regulamentação das autorizações de serviços

Foram realizadas três reuniões no Comitê Gestor para entendimento da estratégia de portarias nacionais e aprovação das mesmas: portarias de condução de visitantes, transporte terrestre, transporte aquaviário, comercialização de alimentos e locação de equipamentos. Ainda, houve alinhamento da estratégia das normativas também para as atividades que serão necessárias em complemento às portarias para autorização da prestação de serviços.

Prestação de Serviço	Portaria ICMBio
Condução de visitantes	Portaria n° 769, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-769-de-10-de-dezembro-de-2019-232940702
Transporte aquaviário	Portaria nº 770, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-770-de-10-de-dezembro-de-2019-232940747
Comercialização de alimentos	Portaria nº 771, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-771-de-10-de-dezembro-de-2019-232940683
Locação de equipamentos	Portaria nº 772, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-772-de-10-de-dezembro-de-2019-232940653
Transporte terrestre	Portaria nº 774, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-774-de-10-de-dezembro-de-2019-232940855

Tabela 2: Portarias e publicações no Diário Oficial da União - DOU.

A estrutura das Portarias:

Condução de visitante	**Transporte aquaviário e Transporte terrestre**	**Locação de equipamentos e Comercialização de alimentos**
CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS	CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS	CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS
CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS E RECOMENDAÇÕES	CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS E RECOMENDAÇÕES	CAPÍTULO II DAS CATEGORIAS E DA OPERAÇÃO
CAPÍTULO III DA AUTORIZAÇÃO	CAPÍTULO III DA AUTORIZAÇÃO	CAPÍTULO III DA AUTORIZAÇÃO
Seção I Do Processo de Credenciamento e Autorização	Seção I Do Processo de Credenciamento e Autorização	Seção I Do Processo de Credenciamento e Autorização
Seção II Do Edital para Credenciamento	Seção II Do Edital para Credenciamento	Seção II Do Edital para Credenciamento
Seção III Da Capacitação dos Condutores de Visitantes	Seção III Da Autorização	Seção III Da Autorização
Seção IV Da Autorização	-	-
CAPÍTULO IV DAS OBRIGAÇÕES E VEDAÇÕES	CAPÍTULO IV DAS OBRIGAÇÕES E VEDAÇÕES	CAPÍTULO IV DAS OBRIGAÇÕES E VEDAÇÕES
CAPÍTULO V DAS PENALIDADES	CAPÍTULO V DAS PENALIDADES	CAPÍTULO V DAS PENALIDADES
CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS	CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS	CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Tabela 3: Comparação das estruturas das Portarias.

Todas as portarias acima tem anexos com minutas de documentos com a indicação dos campos editáveis: minutas de editais para credenciamento, formulários que serão anexos ao edital e minuta de autorização.

4.3.2 Painel de serviços e atividades

O pacote Office 365, que é um conjunto de aplicativos online por assinatura que oferece acesso a vários serviços e software da plataforma Microsoft Office, a qual o ICMBio faz uso, disponibiliza a licença do Power BI que é um conjunto de ferramentas de "*Business Intelligence*" na nuvem para realização de análise de negócios, dados e compartilhamento de ideias.

Com o apoio da Divisão de Monitoramento e Avaliação da Gestão – DMAG, foi desenvolvido o painel do Power BI com o levantamento de informações a partir das respostas do questionário do Office Forms realizado com as unidades de conservação, que servirá como base para o planejamento da DOVIS:

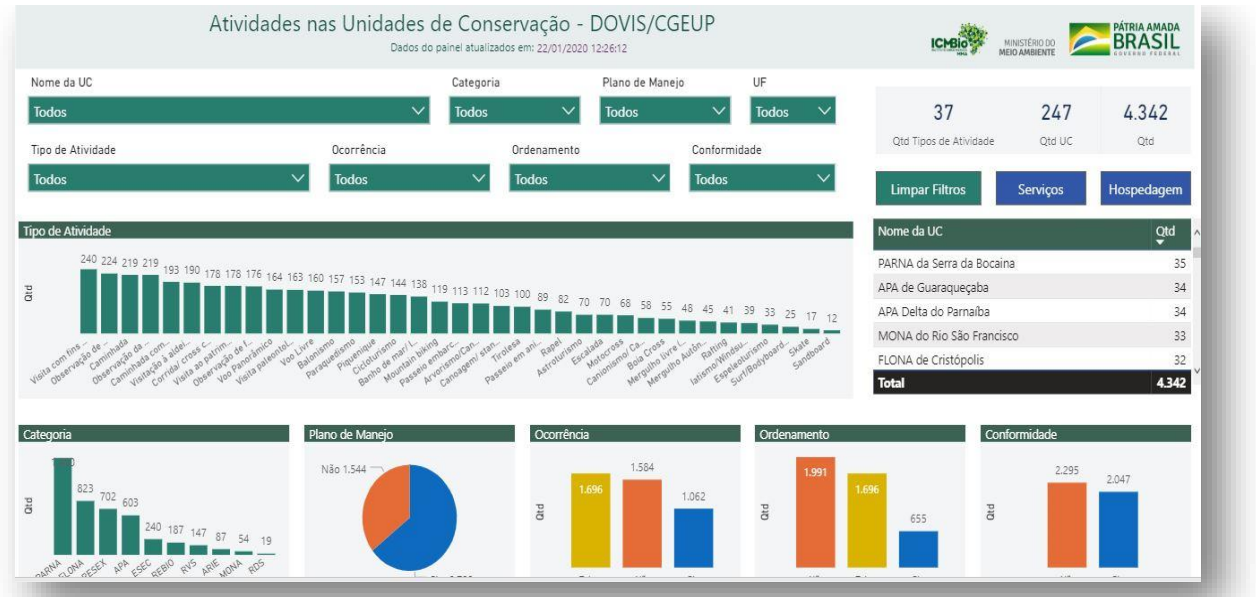


Figura 11: Imagem representativa do Painel do Power BI.

No painel temos foram inseridas as respostas das 247 unidades de conservação que preencheram o Office Forms com informações sobre a ocorrência, das 47 atividades de visitação e os 5 serviços de apoio à visitação nessas unidades.

Link:
https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGEwYTI5NmQtODkyNS00YWFlLThhODgtMTVhYzRlNjgzYjM5IiwidCI6ImMxNGUyYjU2LWM1YmMtNDNiZC1hZDljLTQwOGNmNmNjMzU2MCJ9

4.3.3 Regulamentação das atividades

Em complemento à estratégia das Portarias nacionais dos serviços de apoio à visitação há a necessidade da construção das normativas sobre as atividades de visitação.

Nem todas as 47 atividades de visitação levantadas com potencial ou que já ocorrem nas unidades de conservação necessitariam de regramentos específicos. No caso de algumas atividades de grande relevância no contexto da visitação em algumas unidades de conservação,o regramento específico visa também estabelecer o incentivo à sua prática, como, pesca esportiva, mergulho, escalada. Tendo em vista o exemplo da Instrução Normativa n° 14/2018 com procedimentos para a realização de Observação de Aves em unidades de conservação. E da Portaria nº 91, de 04 de fevereiro de 2020 com procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio.

Com o crescimento da visitação nas unidades de conservação federais e o desenvolvimento de diversas atividades de visitação fez-se necessário a construção de normatizações/regramentos de atividades buscando ordenar as práticas e

apoiar a gestão das unidades de conservação, tendo em vista aspectos como, melhoria do desenvolvimento das atividades e interação socioambiental.

As normativas serão construídas de forma participativa com apoio de servidores praticantes das atividades ou com experiência de ocorrência ou de operação na unidade de conservação na qual trabalham. Posteriormente, a realização de consultas às associações, grupos representativos, praticantes/visitantes e operadores de turismo.

Após a realização de reuniões internas, com representantes da CGEUP, para construção de entendimentos sobre as informações necessárias nos regramentos a estrutura padrão foi estabelecida na forma abaixo:

"CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

CAPÍTULO II - DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

CAPÍTULO III - DO DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE

Seção I - Do planejamento da atividade na unidade de conservação

Seção II - Do desenvolvimento da atividade

Seção III - Das práticas de segurança

CAPÍTULO IV - DO MONITORAMENTO

CAPÍTULO V - DAS OBRIGAÇÕES E VEDAÇÕES

CAPÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS"

Os esforços de normatização representam a busca por ordenar a prática das atividades em unidades de conservação, por meio de regramentos e balizas para o planejamento, realização e, também, atuação de prestadores de

serviço. Além do fortalecimento do respaldo institucional às decisões de gestão inerentes a chefia das unidades de conservação.

4.4 Ações para implementação do processo

4.4.1 Inialização das ações

Para a construção de toda a estratégia foi realizado a estruturação do projeto utilizando a ferramenta Canvas, conforme figuras abaixo:

Canvas para elaboração das Portarias de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação, a íntegra poderá ser consultada no Anexo III:

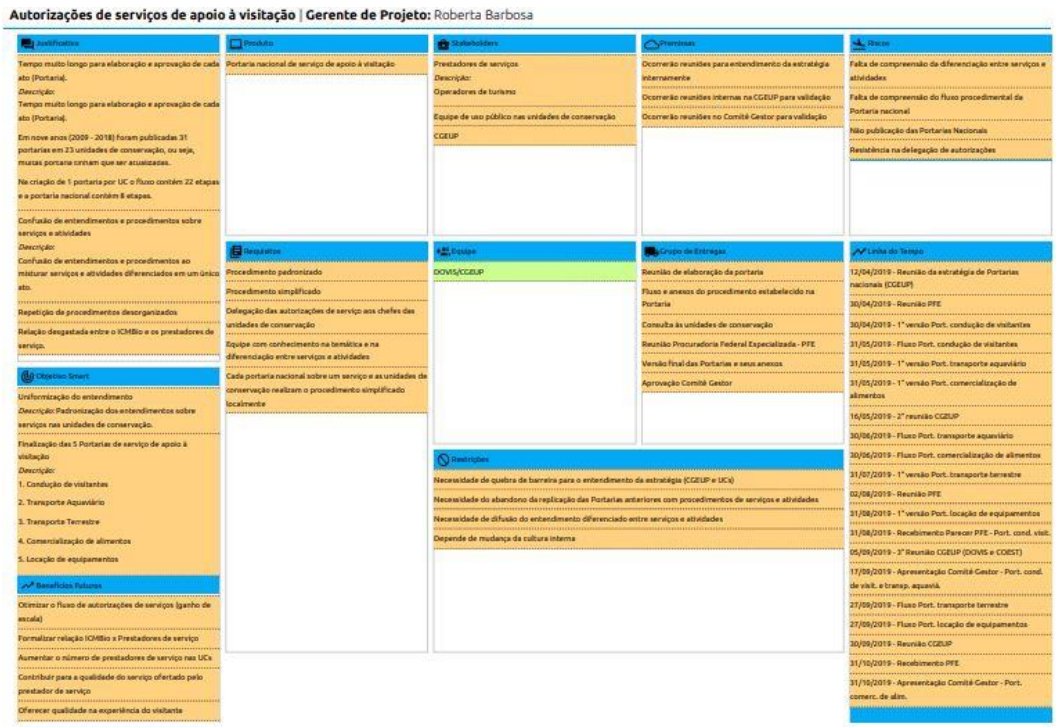


Imagem 12: Imagem representativa do Canvas sobre autorizações.

Canvas para elaboração das normativas das atividades de visitação, a íntegra poderá ser consultada no Anexo IV:

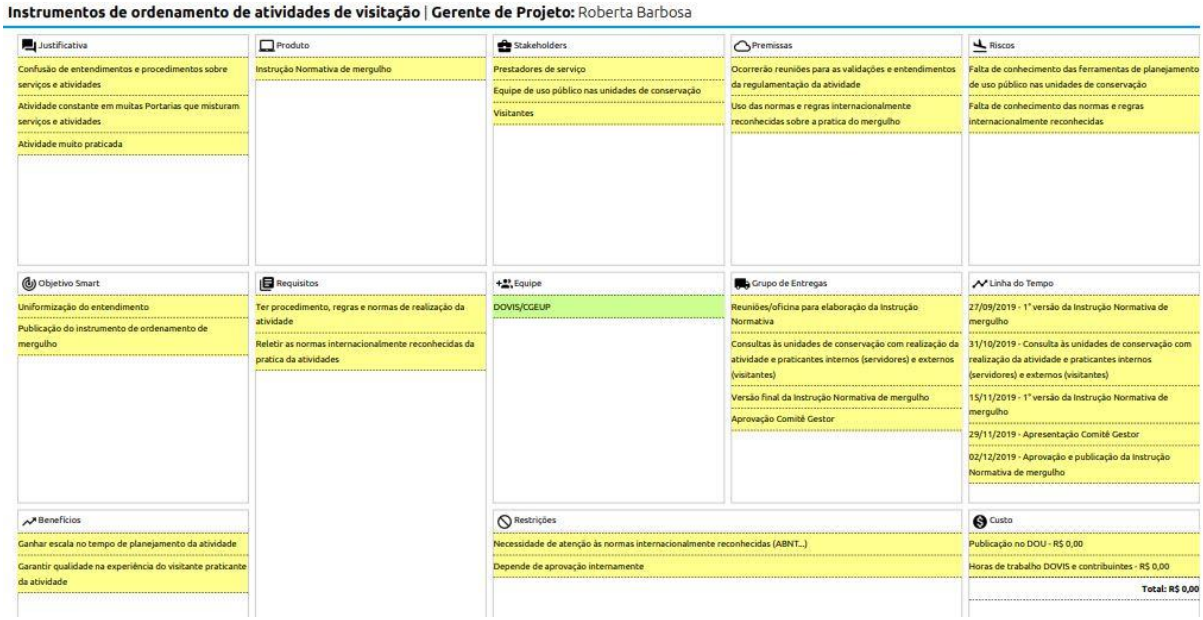


Figura 13: Imagem representativa do Canvas sobre normativas de atividades.

4.4.2 Indicativos de ações de gestão

Diante das mudanças, há a necessidade de divulgação dos novos procedimentos estabelecidos e do acompanhamento da DOVIS nas elaboração dos primeiros editais para credenciamento.

Após o refinamento de entendimento a partir do contato direto com a divisão e a instrução processual de alguns processos modelos teremos muitos editais publicados e, por consequência, o incremento da política de fomento da prestação de serviços nas unidades de conservação.

Há a necessidade de realização de algumas capacitações para solidificar os entendimentos.

Após a realização de vários contatos via e-mail, telefone ou videoconferência com as unidades de conservação identificadas no questionário de diagnóstico que poderão ser as primeiras a executarem os procedimentos e autorizações a DOVIS poderá publicar um esclarecimento às dúvidas mais frequentes no Portal do ICMBio, Rede ICMBio, SEI ou outros meios de comunicação.

Outro conteúdo cuja divulgação é necessária é o diagnóstico de serviços e

atividades nas unidades de conservação constantes no painel do Power BI. Há a necessidade da realização de um divulgação interna para que o corpo de profissionais do ICMBio possam ver os serviços e atividades que acontecem em outras unidades de conservação e possam buscar o desenvolvimento de novos serviços e atividades a partir do conhecimento do que acontecem em categorias ou ambientes semelhantes. Além da divulgação externa para que a sociedade conheça os serviços e atividades ofertados nas unidades de conservação.

A partir da obrigação de envio à DOVIS da lista de autorizados, estabelecida nas Portarias, a Divisão poderá também criar uma página de divulgação dos prestadores de serviço, com informações de contato, de cada unidade de conservação para acesso dos visitantes. Tal página também poderá ser um painel do Power BI.

Há a possbilidade da manualização das regulamentações de serviços e de atividades a partir da reunião das portarias e instruções normativas vigentes. O manual facilitará a disseminação do conhecimento para o planejamento e implementação de serviços de apoio à visitação e de atividades, podendo servir também de base para os Planos de Uso Público – PUPs.

5. CONCLUSÕES

Superar a praxe do atos individuais por unidade de conservação para o tratamento de temas transversais, afetos a todo o sistema ou à um conjunto extenso de unidades de conservação, favorece o estabelecimento de políticas mais amplas e efetivas de manejo das áreas protegidas, especialmente no que tange ao estímulo à visitação e abertura das unidades de conservação à sociedade.

Há grande passivo para o alinhamento de normas que tratam do mesmo objeto de formas muito distintas entre diferentes unidades – notavelmente, questões como definição de condução obrigatória passarão a ser padronizadas

nacionalmente tendo em vista esse tema ser tratado como princípio básico da prestação do serviço de condução de visitantes – podendo ser tratado com um entendimento unificado para todo o sistema nacional.

Os desafios postos se apresentam na implementação da estratégia nacional, a partir da aplicação dos editais de credenciamento nas unidades de conservação e de futuras autorizações. Entretanto as unidades de conservação poderão planejar e verificar a execução dos serviços e das atividades a partir de balizas e diretrizes institucionais, devido às portarias nacionais para prestação de serviços de apoio à visitação e as futuras normativas sobre as atividades de visitação.

A DOVIS trabalhará no apoio às unidades para a construção dos editais para credenciamento e no monitoramento dos dados a serem gerados a partir da divulgação nacional dos prestadores de serviços e dos serviços existentes nas unidades, assim como, continuará nas ações para construção das normativas das atividades.

A estratégia toda foi pensada visando o potencial de impacto positivo e geração de valor na relação entre o órgão gestor de áreas protegidas e empreendedores locais, por ser um processo que gera impacto positivo na sociedade e está diretamente ligado à geração de emprego e renda.

Do ponto de vista de efetividade e de resultados a padronização e alinhamento de procedimentos traz segurança para o gestor da unidade de conservação que realiza as autorizações, para o empreendedor ou prestador de serviço que realiza e para os usuários ou visitantes que poderão usufruir de serviços com o mesmo padrão de qualidade em todas as unidades de conservação do país.

A estratégia de regulamentação dos serviços e das atividades traz como desdobramento o alinhamento institucional fortalecendo a identidade institucional do ICMBio.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABPMP – Association of Business Process Management Professionals, 2013. BPM CBOK – Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento.

CREMA, Allan; FARIA, Paulo E. P. 2018. Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação – ROVUC. Organizadores: Allan Crema e Paulo Eduardo Pereira Faria. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, 2018

BRASIL[1]. Diretrizes para Visitação. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/livro.pdf> Acessado em: 08 de ago.2016. Brasília. 2006. 65 p.

BRASIL[2]. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa n° 08/08. Diário Oficial da União. Brasília

BRASIL[3]. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa n° 02/16. Diário Oficial da União. Brasília

CHIAVENATO, I. Introdução a Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier 7. ed, 2003.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. 2015. Introdução à Gestão de Processos: Módulo 1 – Introdução e conceitos básicos. Brasília: ENAP.

GAUSS.C.G. Mapeamento e Gestão por Processo. Disponível em: guassconsulting.com.br. 2018.

KIPPER, L. M.; ELLWANGER, M. C.; JACOBS, G; NARA, E. O. B; FROZZA, R. 2011. Gestão por Processos: Comparação e análise entre metodologias para implantação da gestão orientada a processos e seus principais conceitos. TECNO-LÓGICA, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 89-99, jul./dez.

MOTTA, Paulo Roberto. Transformação Organizacional: teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark. 2001.

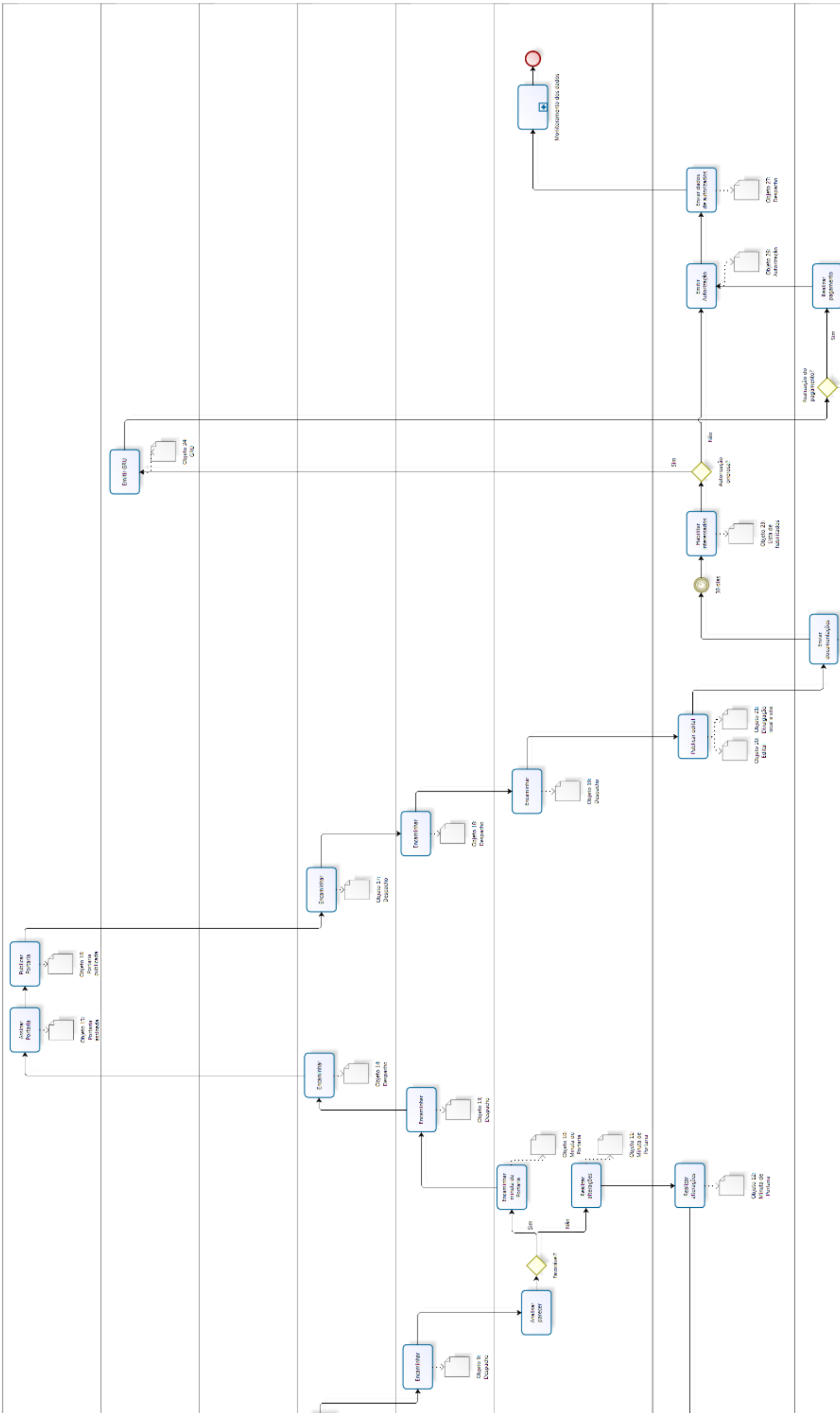
PAVANI JÚNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. 2011. Mapeamento e Gestão por Processos – BPM: Gestão orientada à entrega por meio de objetos. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda.

PINHO, L. B., SANTOS S. M. A. 2007. O relacionamento nterpessoal como instrumento de cuidado no hospital geral. Cogitare Enferm.

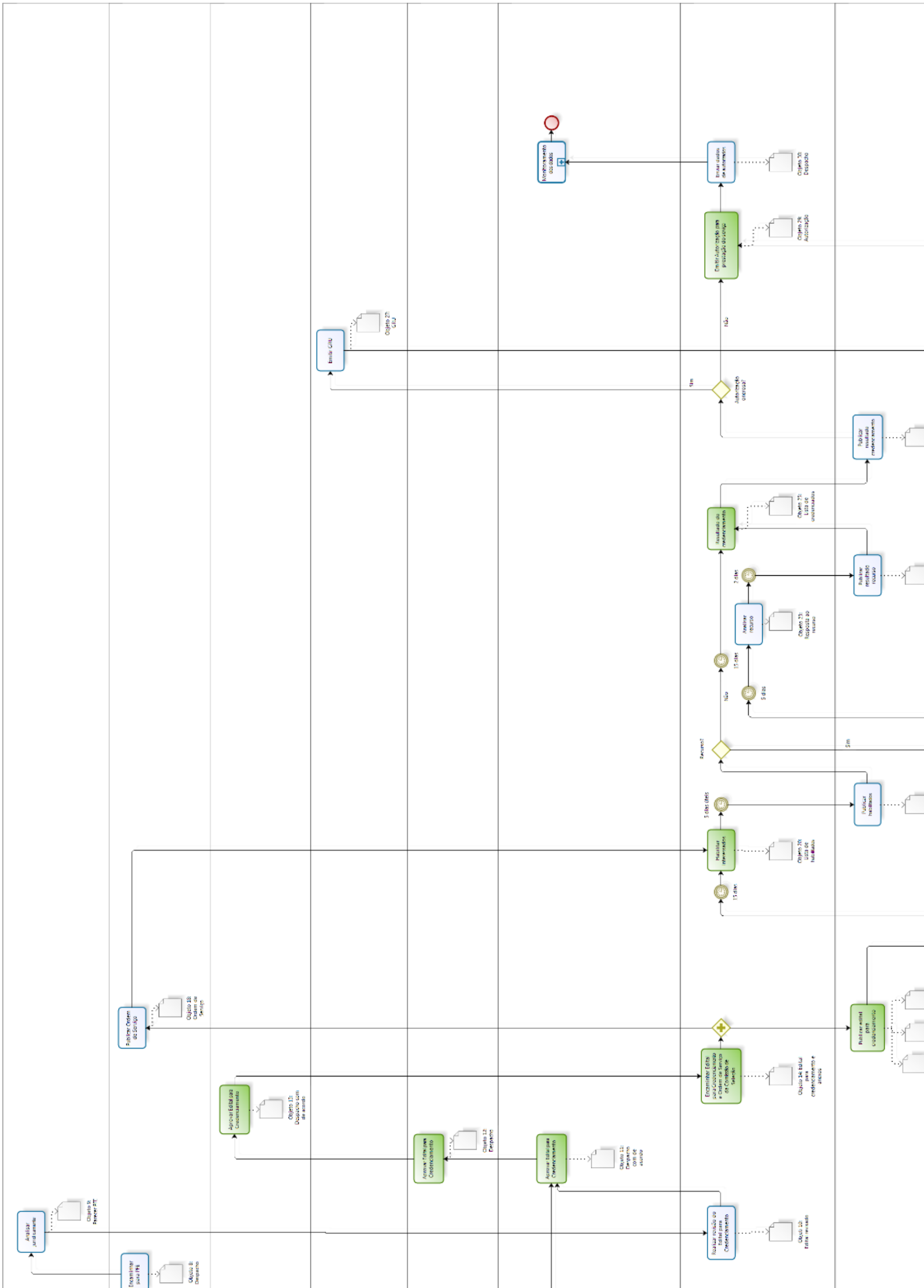
Link: https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/view/10038/6895

SOUZA,T.V.S.B. et al., Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais, 2017

ANEXO 01 – Fluxo AS IS



ANEXOS 02 – Fluxo TO BE


Encaminhar Edital para Credenciamento e Ordem de Serviço de Credenciamento
Objeto 16: Edital para credenciamento e anexos
Publicar Edital para credenciamento
Objeto 17: Lista de credenciados
Publicar resultado credenciamento
Objeto 18: Ordem de Serviço
Publicar Ordem de Serviço
Objeto 19: Despacho com decisão
Apreciar Edital para Credenciamento
Objeto 20: Despacho
Apreciar Edital para Credenciamento
Objeto 21: Despacho com decisão
Apreciar Edital para Credenciamento
Objeto 22: Edital revisado
Realizar revisão do Edital para Credenciamento
Objeto 23: Parecer PFE
Analisar Juridicamente
Objeto 24: Despacho
Encaminhar para PFE
Objeto 25: Despacho
Encaminhar para PFE
Objeto 26: Lista de habilitados
Habilitar interessados
Objeto 27: Resposta ao recurso
Analisar recurso
Objeto 28: Despacho com decisão
Analisar recurso
Publicar habilitados
Objeto 29: Despacho
Emitir GRU
Objeto 30: GRU
Emitir Autorização para execução do serviço
Objeto 31: Despacho
Encaminhar para Credenciamento
Objeto 32: Despacho
Encaminhar para Credenciamento
Objeto 33: Despacho
Encaminhar para Credenciamento
Objeto 34: Despacho
Encaminhar para Credenciamento
Objeto 35: Despacho
Encaminhar para Credenciamento
Objeto 36: Despacho
Encaminhar para Credenciamento
Objeto

visitação | **Gerente de Projeto:** Roberta Barbosa

Produto

taria nacional de serviço de apoio à visitação

Requisitos

cedimento padronizado

cedimento simplificado

egação das autorizações de serviço aos chefes das dades de conservação

ipe com conhecimento na temática e na renciação entre serviços e atividades

a portaria nacional sobre um serviço e as unidades de servação realizam o procedimento simplificado lmente

Stakeholders

Prestadores de serviços

Descrição:

Operadores de turismo

Equipe de uso público nas unidades de conservação

CGEUP

Premissas

Ocorrerão reuniões para entendimento da estratégia internamente

Ocorrerão reuniões internas na CGEUP para validação

Ocorrerão reuniões no Comitê Gestor para validação

Riscos

Falta de compreensão da diferenciação entre serviços e atividades

Falta de compreensão do fluxo procedimental da Portaria nacional

Não publicação das Portarias Nacionais

Resistência na delegação de autorizações

Equipe

DIOVIS/CGEUP

Grupo de Entregas

Reunião de elaboração da portaria

Fluxo e anexos do procedimento estabelecido na Portaria

Consulta às unidades de conservação

Reunião Procuradoria Federal Especializada - PFE

Versão final das Portarias e seus anexos

Aprovação Comitê Gestor

Linha do Tempo

12/04/2019 - Reunião da estratégia de Portarias nacionais (CGEUP)

30/04/2019 - Reunião PFE

30/04/2019 - 1ª versão Port. condução de visitantes

31/05/2019 - Fluxo Port. condução de visitantes

31/05/2019 - 1ª versão Port. transporte aquaviário

31/05/2019 - 1ª versão Port. comercialização de alimentos

16/05/2019 - 2ª reunião CGEUP

30/06/2019 - Fluxo Port. transporte aquaviário

30/06/2019 - Fluxo Port. comercialização de alimentos

31/07/2019 - 1ª versão Port. transporte terrestre

02/08/2019 - Reunião PFE

31/08/2019 - 1ª versão Port. locação de equipamentos

31/08/2019 - Recebimento Parecer PFE - Port. cond. visit.

05/09/2019 - 3ª Reunião CGEUP (DIOVIS e COEST)

17/09/2019 - Apresentação Comitê Gestor - Port. cond.

Restrições

Necessidade de quebra de barreira para o entendimento da estratégia (CGEUP e UCs)

Necessidade do abandono da replicação das Portarias anteriores com procedimentos de serviços e atividades

Necessidade de difusão do entendimento diferenciado entre serviços e atividades

Depende de mudança da cultura interna

visitação | **Gerente de Projeto:** Roberta Barbosa

	Stakeholders	Premissas	Riscos
ergulho	Prestadores de serviço	Ocorrerão reuniões para as validações e entendimentos da regulamentação da atividade	Falta de conhecimento das ferramentas de planejamento de uso público nas unidades de conservação
	Equipe de uso público nas unidades de conservação	Uso das normas e regras internacionalmente reconhecidas sobre a pratica do mergulho	Falta de conhecimento das normas e regras internacionalmente reconhecidas
	Visitantes		

	Equipe	Grupo de Entregas	Linha do Tempo
e normas de realização da	DOVIS/CGEUP	Reuniões/oficina para elaboração da Instrução Normativa	27/09/2019 - 1° versão da Instrução Normativa de mergulho
cionalmente reconhecidas da		Consultas às unidades de conservação com realização da atividade e praticantes internos (servidores) e externos (visitantes)	31/10/2019 - Consulta às unidades de conservação com realização da atividade e praticantes internos (servidores) e externos (visitantes)
		Versão final da Instrução Normativa de mergulho	15/11/2019 - 1° versão da Instrução Normativa de mergulho
		Aprovação Comitê Gestor	29/11/2019 - Apresentação Comitê Gestor
			02/12/2019 - Aprovação e publicação da Instrução Normativa de mergulho

ANEXOS 05 - Portaria n° 769, de 10 de dezembro de 2019

Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de condução de visitantes em unidades de conservação federais.

Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-769-de-10-de-dezembro-de-2019-232940702

ANEXOS 06 - Portaria nº 770, de 10 de dezembro de 2019

Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de transporte aquaviário de passageiros para fins turísticos em unidades de conservação.

Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-770-de-10-de-dezembro-de-2019-232940747

ANEXOS 07 - Portaria nº 771, de 10 de dezembro de 2019

Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de comercialização de alimentos em unidades de conservação federais.

Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-771-de-10-de-dezembro-de-2019-232940683

ANEXOS 08 - Portaria nº 772, de 10 de dezembro de 2019

Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para autorização de locação de equipamentos para fins turísticos em unidades de conservação federais.

Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-772-de-10-de-dezembro-de-2019-232940653

ANEXOS 09 - Portaria nº 774, de 10 de dezembro de 2019

Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação de serviço comercial de transporte terrestre de passageiros para fins turísticos em unidades de conservação federais.

Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-774-de-10-de-dezembro-de-2019-232940855