



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Tecnologia e Ciências

Instituto de Geografia

Johana Maiy Alecrim Alves Gomes

**Neoliberalização da natureza: concessão de Parques Nacionais do estado do
Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2025

Johana Maiy Alecrim Alves Gomes

Neoliberalização da natureza: concessão de Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Geografia ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Globalização, Políticas Públicas e Reestruturação Territorial.

Orientadora: Prof.^a Dra. Regina Tunes

Rio de Janeiro

2025

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CTCC

G633 Gomes, Johana Maiy Alecrim Alves.
Neoliberalização da natureza: concessão de Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro / Johana Maiy Alecrim Alves Gomes.– 2025.
336 f. : il.

Orientadora: Regina Helena Tunes.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Geografia.

1. Geografia política – Teses. 2. Neoliberalismo – Teses. 3. Unidades de conservação – Concessão – Rio de Janeiro (Estado) – Teses. 4. Parques nacionais – Administração – Rio de Janeiro (Estado) - Teses. I. Tunes, Regina Helena. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Geografia. III. Título.

CDU: 911.3:32(815.3)

Bibliotecária Responsável: Priscila Freitas Araujo/ CRB-7: 7322

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Johana Maiy Alecrim Alves Gomes

Neoliberalização da natureza: concessão de Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Globalização, Políticas Públicas e Reestruturação Territorial.

Aprovada em 1 de outubro de 2025.

Orientadora: Prof.^a Dra. Regina Tunes
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Enrique Aliste
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Institut d'études du
développement de la Sorbonne – IEDES

Prof. Dr. Leandro Dias de Oliveira
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

Prof.^a Dra. Mariana Traldi
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP

Prof. Dr. Thiago Roniere Rebouças Tavares
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Rio de Janeiro

2025

DEDICATÓRIA

Para a minha avó, Vera Lúcia, que partiu em 2024.

E para o meu filho, Eduardo, que está a caminho.

AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa, como todas as coisas do mundo, só foi possível diante de uma colaboração coletiva. Chegar ao final de uma tese de doutorado me faz lembrar das pessoas que provocam em nós a curiosidade necessária para as pesquisas, como nossos primeiros professores e professoras de geografia, colegas que fazemos ao longo da vida acadêmica, autores que lemos e relemos, além das pessoas que fundamentam nossos sonhos e acompanham toda essa jornada longa e trabalhosa, como nossos familiares e amigos.

Agradeço, primeiramente, a quem também dedico a escrita dessa tese: minha avó. Em 2024, enquanto eu realizava a pesquisa de campo nos primeiros Parques Nacionais do mundo, nos despedimos. Assim, sei que a lembrança do doutorado vai acompanhar esse episódio, que atravessou a minha vida de tantas formas. Ainda bem que tivemos uma vida toda juntas. Era ela quem me levava para a escola, e me ensinava sobre coisas importantes: dedicação, amor, paciência e prioridades. Vó, muito obrigada!

Agradeço às outras mulheres da minha família: minha mãe, irmã e sobrinha. Agradeço ao meu pai. Fui a primeira da minha família a cursar uma universidade, e isso só foi possível pelo esforço de quem veio antes.

Agradeço ao Leo. Pelo amor, generosidade e carinho sem fim, obrigada. Em breve eu estreio como Mãe, e ele como Pai, e agradeço também ao Eduardo por toda felicidade que já é capaz de nos dar, antes mesmo de nascer.

Agradeço aos meus amigos. Tenho muita sorte na relação que estabeleci com eles e sou consciente dela. Para representá-los, vou agradecer nominalmente aquele que me ensinou a andar de bicicleta, vem de outro estado para comemorar os meus aniversários e produziu todos os mapas dessa tese: Tadeu, muito obrigada, amigo! À Lorena e Deborah, obrigada por tanto.

Agradeço aos colegas de doutorado, em especial aos amigos do NEPGE, que nos últimos quatro anos contribuíram para a minha formação como geógrafa e para essa pesquisa. Os nossos encontros são momentos muito felizes.

Agradeço aos trabalhadores dos parques, aos agentes temporários ambientais e aos analistas ambientais que se dispuseram a conversar comigo nas inúmeras entrevistas e pesquisas de campo que realizei. Fui tratada com muita generosidade e respeito, e suas contribuições são inestimáveis.

Agradeço aos meus alunos. Com eles renovo sempre a curiosidade necessária para qualquer percurso de pesquisa. Também agradeço aos professores que tive ao longo da vida. Os do Colégio Pedro II, aqueles da graduação na UERJ e do mestrado na UFF. Muito obrigada

à minha primeira orientadora, Sônia Gama, que me apresentou o mundo da pesquisa, e me ensinou que ele não deveria ser separado da vida, das relações e do afeto. Agradeço aos professores presentes no exame de qualificação do doutorado, Leandro Dias e Thiago Roniere, por compartilharem comigo caminhos que foram determinantes para realinhar o trajeto dessa pesquisa. À professora Mariana Traldi, agradeço por estar presente na banca examinadora, pelas leituras e contribuições a trabalhos anteriores, e pela construção de uma Geografia comprometida e protagonizada por mulheres. Agradeço ao professor Enrique Aliste, pela participação na banca examinadora e pela enorme generosidade com a qual me recebeu em Paris. Tivemos longas reuniões em que ele, de alguma forma, usava palavras que pareciam linhas de costura, amarrando as ideias, aproximando geografia (crítica!) e sensibilidade.

Agradeço à professora Regina Tunes. Além de ser uma grande pesquisadora e geógrafa, é uma grande professora. Conciliei os quatro anos de pesquisa com uma carga de trabalho bastante extensa, e nunca houve excesso de cobrança nem ausência de atenção. Minha orientadora esteve muito presente, acompanhando, lendo e relendo essa tese, e, sobretudo, me motivando. Durante o doutorado, vivi grandes momentos da minha formação, como o primeiro congresso internacional, pesquisa de campo em outro país, e a realização do estágio na França. Essas oportunidades foram propostas por ela, uma grande professora, que acredita e contribui. Regina, muito obrigada pelo seu comprometimento, didática e disponibilidade.

E, por fim, muito obrigada a todos aqueles verdadeiramente comprometidos com a proteção da natureza e a transformação social.

A superação do desafio ambiental impõe-nos uma rigorosa compreensão do período histórico de globalização neoliberal que vivemos, não só pela complexidade e gravidade que a questão implica como, também, porque muitas vezes se admite como *solução* o que é parte do *problema*.

Carlos Walter Porto-Gonçalves, em “A globalização da natureza e a natureza da globalização”.

Cuatro frases que hacen crecer la nariz de Pinocho:

“Somos todos culpables de la ruina del planeta”

“Es verde lo que se pinta de verde”

“Entre el capital y el trabajo, la ecología es neutral”

“La naturaleza está fuera de nosotros”

Eduardo Galeano, em “Úselo y tírelo: el mundo del fin del milenio visto desde una ecología latinoamericana”.

RESUMO

GOMES, Johana Maiy Alecrim Alves. **Neoliberalização da natureza: concessão de Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro.** 2025. 336 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

No capitalismo contemporâneo, ocorre hoje o processo de neoliberalização da natureza. Isto é, a apropriação capitalista da natureza, que sempre ocorreu, hoje apresenta como uma de suas possibilidades a mercantilização da própria proteção ambiental, das mais variadas formas. Os projetos normativos que incentivam a concessão da gestão de áreas protegidas, denominadas Unidades de Conservação no Brasil, são um exemplo deste processo. A natureza, que sempre foi mercantilizada no capitalismo, hoje passa a formar parte de um mercado ecológico, no sentido de que a proteção ambiental se transformou em uma estratégia de acumulação, com a privatização das áreas protegidas. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) contempla diferentes categorias de áreas protegidas, sendo os Parques Nacionais (PN) uma delas, considerados de proteção integral, isto é, têm seu objetivo primordial a proteção ambiental, mas permite e fomenta o uso turístico. Nos últimos anos, o Estado vem promovendo a concessão da gestão da visitação desses Parques Nacionais para empresas privadas, com diversas possibilidades de modelos contratuais. Existem 75 PN no Brasil, e no estado do Rio de Janeiro, há 5: Itatiaia, Serra dos Órgãos, Tijuca, Restinga de Jurubatiba e Serra da Bocaina. Os cinco PN do Rio de Janeiro já estiveram em alguma etapa do processo de concessão privada. Identificando o processo de neoliberalização da natureza como uma problemática do contexto atual do capitalismo, chegamos ao objetivo geral do trabalho, que busca compreender como o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir da concessão privada da gestão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro. Para isso, se propõe a apresentar as origens da criação dos Parques Nacionais como associadas a interesses privados, discutir a centralidade da natureza na estratégia de acumulação capitalista neoliberal no estado do Rio de Janeiro, investigar a neoliberalização da natureza a partir das mudanças legislativas de fomento a parcerias entre Estado e entidades privadas para gestão de áreas protegidas, analisar as diferentes experiências de concessão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, bem como as empresas envolvidas, e contribuir para a discussão sobre novas formas de apropriação da natureza no capitalismo contemporâneo. O trabalho utiliza como método o materialismo histórico, e como procedimentos de investigação, a pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa defende que o estado do Rio de Janeiro possui centralidade nesse processo, uma vez que nele a natureza sempre foi mobilizada como capital paisagístico e turístico, e responde a sua questão evidenciando que as concessões de parques no estado do Rio de Janeiro se fundamentam em reorganizações legislativas promovidas pelo Estado, são orientadas por interesses privados, se sustentam em um regime de financeirização, inauguram novas possibilidades de privatizações, envolvem discursos ideológicos neoliberais de eficiência e discursos que promovem a instrumentalização da proteção ambiental para interesses privados.

Palavras-chave: neoliberalização da natureza; Parques Nacionais; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

GOMES, Johana Maiy Alecrim Alves. **Neoliberalization of nature**: concession of National Parks in the state of Rio de Janeiro. 2025. 336 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

In contemporary capitalism, the neoliberalization of nature occurs. The capitalist appropriation of nature, which has always existed, now presents as one of its possibilities the commodification of environmental protection itself, in a variety of forms. The regulatory projects that encourage concessions of the management of protected areas, known as *Conservation Units* in Brazil, are an example of this process. Nature, which has always been commodified under capitalism, has now become part of an ecological market, meaning that environmental protection has become a strategy of accumulation, with the privatization of protected areas. The National System of Conservation Units includes different categories of protected areas, one of which is National Parks. These are considered, legally, as a *full protection* category, meaning their primary objective is environmental protection, but they also allow and encourage tourist use. In recent years, the State has been promoting the concession of visitation management of these National Parks to private companies, with various contractual models available. There are 75 National Parks in Brazil, and in the state of Rio de Janeiro, there are five: Itatiaia, Serra dos Órgãos, Tijuca, Restinga de Jurubatiba and Serra da Bocaina. All five of Rio de Janeiro's National Parks have been in some stage of the private concession process. Identifying the neoliberalization of nature as a problem in the current context of capitalism, we arrive at the overall objective of this work: to understand how the neoliberalization of nature is expressed through the private concession of management of the National Parks in the state of Rio de Janeiro. To this end, it proposes to present the origins of the creation of National Parks as associated with private interests, discuss the centrality of nature in the neoliberal capitalist accumulation strategy in the state of Rio de Janeiro, investigate the neoliberalization of nature based on legislative changes encouraging partnerships between the state and private entities for the management of protected areas, analyze the different experiences of concessioning National Parks in the state of Rio de Janeiro, as well as the companies involved, and to contribute to the discussion on new forms of appropriation of nature in contemporary capitalism. The work uses historical materialism as its method, and bibliographical, documentary, and field research as its investigative procedures. The research argues that the state of Rio de Janeiro holds centrality in this process, since nature has always been mobilized as landscape and touristic capital there, and answers its question by highlighting that park concessions in the state of Rio de Janeiro are based on legislative reorganizations promoted by the State, are guided by private interests, are sustained by a regime of financialization, inaugurate new possibilities for privatization, involve neoliberal ideological discourses of efficiency and discourses that promote the instrumentalization of environmental protection for private interests.

Keywords: neoliberalization of nature; National Parks; Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Eu só vendo a vista	51
Figura 2 - Parque Nacional de Yellowstone.....	56
Figura 3 - Parque Nacional de Yosemite.....	56
Figura 4 - Pintura Vale do Yosemite.....	61
Figura 5 - Fotografia Cathedral Rock, River View	61
Figura 6 - Fotografia The Grizzly Giant, Mariposa Grove, Yosemite	62
Figura 7 - Placa mencionando Yosemite Grant Act, assinada por Abraham Lincoln.....	64
Figura 8 - Olmsted Point	65
Figura 9: Placa sobre a criação do Parque Nacional de Yellowstone	70
Figura 10 - Placa com frase de John Muir, Yosemite	74
Figura 11 - Placa homenageando John Muir, no Yosemite NP.....	75
Figura 12 - Roosevelt e Muir no Glacier Point, Yosemite NP	76
Figura 13 - Placa da pedra de fundação do PNI	80
Figura 14 - Pedra de fundação do PNI	81
Figura 15 - Mirante do Último Adeus	81
Figura 16 - Estação Biológica do Itatiaia	82
Figura 17 - Sede histórica do PNI	83
Figura 18 - Esquema de gestão do PNI	84
Figura 19 - Parque Nacional da Tijuca e Cristo Redentor.....	93
Figura 20 - Parque Nacional Serra da Bocaina.....	98
Figura 21 - Parque Nacional Restinga de Jurubatiba	98
Figura 22 - Parque Nacional Serra dos Órgãos	99
Figura 23 - Tipos de Desestatização.....	118
Figura 24 - As etapas do processo de desestatização Infográfico.....	118
Figura 25 - Placa “Turismo: a riqueza do município” – São José do Barreiro (SP)	149
Figura 26 - Visitação nas lagunas do PN Restinga de Jurubatiba	151
Figura 27 - Parquetur e ICMBio no PNI	166
Figura 28 - Placa Parquetur e ICMBio	173
Figura 29 - “Vem de van oficial”	183
Figura 30 - Vans que levam ao Corcovado	186
Figura 31 - Trem que leva ao Corcovado	186
Figura 32 - “O passeio turístico mais antigo do Brasil”	188

Figura 33 - Jornal do século XIX indica funcionamento da estrada ferroviária ao Corcovado	189
Figura 34 - Estação das Paineiras, na Estrada de Ferro do Corcovado, século XIX.....	189
Figura 35 - Estação das Paineiras, na Estrada de Ferro do Corcovado, 2023.	190
Figura 36 - Hub de Projetos do BNDES - PARNASO	212
Figura 37 - Sem a participação, dizemos não à concessão!.....	213
Figura 38 - Ciclo Virtuoso das Unidades de Conservação	218
Figura 39 - Linha do tempo da participação do Semeia no cenário brasileiro de concessões	220
Figura 40 - Compre seus ingressos para os parques da Parquetur.....	232
Figura 41 - Atrativos Grupo Cataratas	239
Figura 42 - Soifer – “pioneira no movimento de privatização de parques nacionais e estaduais”	241
Figura 43 - Os riscos da privatização	250
Figura 44 - Audiência Pública – Programa Parques Cariocas.....	255
Figura 45 - Grandes agendas do BNDES: desestatização	297
Figura 46 - Jogo Monopoly National Parks, no Bryce Canyon National Park	301
Figura 47 - Monopoly Yellowstone.....	301
Figura 48 - Loja em Yosemite National Park.....	302
Figura 49 - Chico Mendes e Carlos Walter Porto-Gonçalves, Rio de Janeiro, 1987	320

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Unidades de Conservação do Sistema Nacional	27
Quadro 2 - Parques Nacionais concedidos até 2025	29
Quadro 3 - Parques Nacionais do Brasil identificados no mapa por numeração	31
Quadro 4 - Documentos analisados – Parques Nacionais do RJ	43
Quadro 5 - Decretos recentes promotores de concessões em UCs.....	44
Quadro 6 - Trabalhos de Campo nos Parques Nacionais do estado do RJ.....	46
Quadro 7 - Parques Nacionais visitados	46
Quadro 8 - Entrevistas realizadas com gestores do ICMBio.....	47
Quadro 9 - Entrevistas analisadas com agentes privados	48
Quadro 10 - Solicitações de Acesso à Informação	48
Quadro 11 - Forças restritivas do PNI	85
Quadro 12 - Parcerias como força impulsionadora do PNI.....	87
Quadro 13 - Nº de visitantes nos Parques Nacionais do RJ em 2023	96
Quadro 14 - Nº de visitantes nos Parques Nacionais do RJ em 2024	97
Quadro 15 - Base normativa para concessões em unidades de conservação.....	130
Quadro 16 - Glossário de termos relacionados aos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UC federais	130
Quadro 17 - Modalidades de parcerias entre os setores público e privado, segundo Instituto Semeia	135
Quadro 18 - Estado responde sobre concessões	137
Quadro 19 - Documentos envolvidos na concessão de áreas protegidas	145
Quadro 20 - Síntese “Como você avalia a modalidade de concessão para UCs”?.....	258

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Parques Nacionais do Brasil.....	30
Mapa 2 - Parques Nacionais do Rio de Janeiro	33
Mapa 3 - Territórios ambientalmente protegidos do estado do Rio de Janeiro.....	34
Mapa 4 - Localização do Parque Nacional do Itatiaia.....	78
Mapa 5 - Localização do Parque Nacional da Tijuca.....	91
Mapa 6 - Localização do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.....	94
Mapa 7 - Localização do Parque Nacional da Serra da Bocaina.....	95
Mapa 8 - Localização do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.....	96
Mapa 9 - Parques Urbanos do Município do Rio de Janeiro.....	108
Mapa 10 - Parques Naturais Municipais do Rio de Janeiro	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ATA	Agente temporário ambiental
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCPar	Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos
CDURP	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
CGEUP	Coordenação Geral de Uso Público e Serviços Ambientais
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CODEL	Coordenação de Estruturação de Delegações de Serviços de Apoio à Visitação
COGED	Coordenação de Gestão de Instrumentos de Delegações
COP	Conferência das Partes
CPL	Comissão Permanente de Licitação
EMBRATUR	Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
GT	Grupo de trabalho
GRU	Guia de Recolhimento da União
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NGI	Núcleo de Gestão Integrada
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAPP	Projeto de Parcerias Ambientais Público-Privadas
PARNASO	Parque Nacional Serra dos Órgãos
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PL	Projeto de Lei

PN	Parque Nacional
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNI	Parque Nacional do Itatiaia
PNT	Parque Nacional da Tijuca
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPI	Programa Parceria de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
ROB	Receita Operacional Bruta
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
INTRODUÇÃO	22
1 RJ: EU SÓ VENDO A VISTA.	51
1.1 Proteção ambiental na sociedade capitalista: preservacionismo norteador dos Parques	53
1.2 O Primeiro Parque Nacional do Brasil: Itatiaia	77
1.4 O Parque Nacional mais visitado do Brasil: Tijuca.....	90
1.5 A Restinga e a Serra do Mar: Jurubatiba, Serra dos Órgãos e Serra da Bocaina .	93
1.6 O Rio de Janeiro sustentável.....	100
2 CONCESSÕES PRIVADAS EM ÁREAS PÚBLICAS PROTEGIDAS.....	113
2.1 Concessão ou privatização?	114
2.2 Concessões de Parques Nacionais.....	127
2.3 Concessão de Parques do Rio de Janeiro.....	145
<u>2.3.1 Os excluídos do PPI e PND: Serra da Bocaina e Restinga de Jurubatiba.....</u>	<u>145</u>
<u>2.3.2 Troca de gestão societária: o caso do PN Itatiaia e a empresa Parquetur.....</u>	<u>153</u>
<u>2.3.3 Concessões sobrepostas: o Parque Nacional da Tijuca e seu território disputado</u>	<u>177</u>
<u>2.3.4 Uma concessão malsucedida: a Hope no PARNASO.....</u>	<u>191</u>
3 NO CAPITALISMO, NATUREZA É MERCADORIA: INTERESSES PRIVADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	217
3.1 Os agentes privados e promoção das concessões.....	218
<u>3.1.1 Instituto Semeia e os novos horizontes da relação entre público e privado.....</u>	<u>218</u>
<u>3.1.2 Falência da Hope e crescimento da Parquetur: reconfigurações do mercado ambiental.....</u>	<u>231</u>
<u>3.1.3 A disputa pelo símbolo nacional: diferentes agentes do PN Tijuca.....</u>	<u>238</u>
<u>3.1.3.1 Corcovado é da floresta</u>	<u>246</u>
<u>3.1.3.2 A capital: Rio de Janeiro em disputa</u>	<u>251</u>
3.2 A percepção das concessões pelos agentes públicos	257
3.3 A natureza, o privado e o público no neoliberalismo	266
CONCLUSÕES.....	305
REFERÊNCIAS	321

APRESENTAÇÃO

Em junho de 2016, ainda na graduação, estive presente em uma audiência pública que discutia a implementação de uma possível Parceria Público-Privada (PPP) no Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG). O grupo de iniciação científica do qual eu fazia parte realizava pesquisas no Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável (CEADS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que fica na Vila de Dois Rios, na Ilha Grande, distrito do município de Angra dos Reis (RJ). Cada estudante desenvolvia sua pesquisa individual, mas fazíamos muitos trabalhos de campo de forma conjunta, e a ida à audiência pública configurava um desses momentos.

Esse momento foi, sem dúvida, a gênese de uma inquietação que se tornou trabalho de monografia, dissertação de mestrado, e, agora, uma tese de doutorado. Na época, eu tentava entender por que muitos moradores da Ilha não se posicionavam apenas de forma contrária ao projeto de PPP, mas também ao próprio Parque. As falas a respeito dos conflitos com os órgãos ambientais, que emergiam não só na audiência pública, mas também em entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo, apareciam para mim como algo a desvendar, como todo objeto de pesquisa. Era evidente para mim as razões pelas quais a população se manifestava contrária à parceria público-privada: perda de autonomia, cobrança de ingressos para entrar na ilha, mudança na dinâmica material e imaterial da vida deles, entre outros efeitos que para uma estudante de geografia encaixavam e faziam sentido na posição combativa dos moradores. Mas havia algo mais, como uma denúncia de continuidade, que me chamava atenção. Isto é, enquanto eu entendia que a insatisfação dos locais era com o projeto de PPP, um acontecimento daquela ordem de momento, algumas falas usavam de uma temporalidade mais distante, diziam que o Parque, quando foi criado, impediu a pesca e algumas plantações, e agora esse mesmo Parque seria vendido.

Como estudante de geografia, eu também sabia valorizar a importância das áreas protegidas, e, talvez por isso, teve início a inquietação a respeito dessa relação conflituosa entre o estabelecimento de unidades de conservação e pessoas: aquelas que decidiram pela implementação das áreas, aquelas que sofrem impactos – bons e ruins – com a sua criação, aquelas – muitas vezes jurídicas – que impõem suas reorganizações. Órgãos ambientais, populações tradicionais e empresas em um emaranhado de relações que se estabelece na sociedade capitalista (afinal, é somente a partir dela que podemos pensar esse Estado, esse Capital, e esse modo de viver que foi colocado na condição de Outro).

Em 2016, eu me questionava: como é possível que estejam criticando um mecanismo que busca proteger a natureza? Agora, anos depois, a pergunta se inverteu, porque muitas vezes, quando apresento minha pesquisa, recebo comentários parecidos, apontando a importância das unidades de conservação e sugerindo um cuidado com algum tipo de crítica a elas. Geralmente, eu concordo com os apontamentos feitos. Considero as unidades de conservação indispensáveis para a proteção da natureza na sociedade capitalista. Isso não quer dizer que, a partir da pesquisa, não seja possível pontuar suas complexidades e desvendar propósitos muito distintos na implementação e gestão delas. Uma cortina que aparece como “proteção ambiental”, interesse coletivo, muitas vezes recobre interesses essencialmente individuais. Como disse Marx, “toda ciência seria supérflua se houvesse coincidência imediata entre a aparência e a essência das coisas” (2017, p. 950).

Em 2016, eu também me questionava: será que havia alguma relação entre a parceria proposta naquele ano e o estabelecimento do Parque na década de 1970? Quais seriam os interesses desses dois movimentos, seriam similares? Será que o acontecia na Ilha Grande estava acontecendo em outros locais do país, ou do mundo? Muitos desdobramentos surgiam e, felizmente, a pesquisa foi me possibilitando chegar a algumas respostas, sustentando o argumento de que os interesses privados foram, muitas vezes, base para a criação de políticas ambientais no Brasil. As três perguntas acima são uma amostra de um universo muito maior de possíveis questões de investigação, mas quero partir da última delas para apresentar a tese. É claro que o acontecia na Ilha Grande estava acontecendo em outros locais do país e do mundo.

Não escapa a ninguém que estamos diante de uma crise ambiental sem precedentes. O termo é controverso, é claro. A literatura se dedica há tempos em apontar as ideologias da preocupação ambiental, e, em alguma medida, esse trabalho de tese também dialoga com essa crítica. De Malthus até hoje, alarmismos ambientais muitas vezes se sustentam em preocupações capitalistas com esgotamento de recursos. Mas apesar dessa faceta, existe outra: uma concreta crise ambiental, causada pelo modo de produção capitalista. Carlos Walter Porto-Gonçalves diz que “não há como deixar de registrar que o estatuto colonial da modernidade distribuiu desigualmente os proveitos e os rejeitos do seu progresso” (2006, p. 26). A acumulação de capital, sustentada na exploração da natureza que produziu a crise ambiental, foi um proveito muito concentrado pelos mais ricos. Por outro lado, os rejeitos ficaram concentrados pelos mais pobres. Quando o volume de chuvas aumenta em uma cidade, ou quando o rio seca ao lado de uma população ribeirinha, a injustiça ambiental se revela.

Há algumas décadas, combater a crise ambiental se tornou um esforço internacional. Mas assim como os impactos da crise revelam (escancaram!) as desigualdades sociais, as

soluções de combate à crise também transparecem muitas dinâmicas de poder. O discurso de proteção ambiental, de fácil adesão afinal é um interesse coletivo e vital (literalmente), promove a redução das emissões de gases de efeito estufa talvez como sua principal pauta. A transição energética, a compensação de carbono e a proteção das florestas aparecem como caminhos para essa redução, mas não podemos perder de vista que todos esses caminhos estão situados no capitalismo e na circunstância do neoliberalismo.

É claro que o acontecia na Ilha Grande estava acontecendo em outros locais do país e do mundo. Há uma dinâmica internacional de proteção estatal-empresarial da natureza, na forma de grandes projetos de “energias alternativas”, de financeirização do clima, de estímulo ao consumo de transporte elétrico, de estratégias de marketing que mobilizam discursos ambientalistas, e, também, de gestão empresarial das áreas protegidas. O caso da PPP da Ilha Grande envolveu a participação de uma organização da sociedade civil que fomenta parcerias ambientais, o interesse de uma empresa privada na gestão e uma mudança legislativa promovida pelo Estado. Processos muito similares acontecem em todo o país. Esses agentes estão presentes em diferentes processos de concessão de áreas protegidas no Brasil.

A Introdução da tese, seção subsequente, vai dar conta de expor a contextualização desse processo, além dos objetivos e da metodologia do trabalho. Entretanto, eu considerei necessário escrever algumas páginas para apresentar a gênese dessa pesquisa. Essa tese investiga o caso de 5 Parques Nacionais no estado do Rio de Janeiro, mas as inquietações que deram origem a ela tiveram início com o Parque Estadual da Ilha Grande. Os diferentes recortes expõem o mesmo problema: a neoliberalização da natureza, categoria central do trabalho.

Além de apresentar a gênese da questão, aproveito essa seção para apresentar alguns pontos importantes sobre a trajetória da pesquisa. Fiz pesquisa de campo nos 5 Parques Nacionais investigados, regulamentadas pelo Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (Sisbio), em que realizei entrevistas semiestruturadas com gestores. Mas considero que nesses anos de pesquisa me dediquei a um grande único trabalho de campo, que envolve muitas visitas que fiz a diferentes categorias de áreas protegidas, nacionais e internacionais. Um grande trabalho de campo na natureza.

Essa tese foi escrita nas montanhas e nas praias – na Serra dos Órgãos, na Serra da Bocaina, na Serra da Mantiqueira, no Maciço da Tijuca e na Restinga de Jurubatiba, onde estão os 5 Parques Nacionais (PN) do RJ. Mas eu também estive no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA), Parque Nacional Arquipélago de Anavilhanas (AM), Parque Nacional Chapada dos Veadeiros (GO), Parque Nacional Jijoca de Jericoacoara (CE), Parque Nacional Cataratas do Iguaçu (PR), Parque

Nacional Serra do Cipó (MG), Parque Nacional Serra das Confusões (PI), Parque Nacional do Catimbau (PE), Parque Nacional Serra da Capivara (PI), Parque Nacional Chapada Diamantina (BA), Parque Nacional Serra da Bodoquena (MS), Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal (BA), ou seja, treze outros PNs, nas cinco macrorregiões do Brasil. Além deles, muitos outros Parques Estaduais, como Terra Ronca (GO), Jalapão (TO), Ibitipoca (MG), Caracol (RS), Dunas (RN), mais uma vez em todas as macrorregiões, e também Parques Municipais e outras categorias de unidades de conservação, como a Reserva Extrativista Marinha de Corumbau (BA) e Floresta Nacional do Tapajós (PA). Durante o período de escrita, também pude estar presente na região da Patagônia chilena e argentina, visitando o Parque Nacional Los Glaciares e Parque Nacional Tierra del Fuego, na Argentina, e o Parque Nacional Torres del Paine, no Chile.

Em todos esses espaços, estou na natureza e em contato com as pessoas. Consigo observar a presença e ausência do Estado, consigo conversar com guias locais, que de uma ponta a outra do Brasil relatam coisas muito semelhantes, ou moradores do entorno, que passam por processos parecidos, seja no norte ou no sul. Há os quilombolas do Jalapão, que foram surpreendidos primeiro com a criação do Parque e depois com o projeto de privatização dele, há as famílias do Vale do Pati e toda a história de remoção com a criação do Parque Nacional Chapada Diamantina, há os guias de Jericoacoara que hoje estão em disputa com a concessão, há as pessoas das grandes metrópoles que assistem Parques Urbanos (que às vezes não são unidades de conservação, mas são Parques) elitizarem seus espaços com um aumento do valor dos serviços, há muitos casos.

Parte dessa tese também foi feita nos Estados Unidos, país que é o berço do modelo de Parques Nacionais exportado mundo afora e adotado no Brasil. Pude visitar o primeiro Parque Nacional do Mundo, o de Yellowstone, bem como outros 5: Yosemite, a primeira grande área protegida nos moldes que depois se tornariam a base para o modelo de Parque, além de Death Valley, Zion, Bryce Canyon e Grand Teton. Em um trabalho de campo que percorreu 7 estados em julho de 2024, fui capaz de estabelecer relações entre o modelo estadunidense e o nosso, notando semelhanças que passam pela valorização da natureza como parte da identidade nacional, mas também pela lógica mercantil que envolve o modelo de Parque. Lá, o Parque é um produto – está estampado em diversas mercadorias das lojas que ficam nos centros de visitantes, e parece que estamos indo por um caminho parecido por aqui.

Em janeiro de 2025, pude realizar um estágio na Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne, em um curto período que muito influenciou os estágios finais de escrita do trabalho. Se a maior parte da pesquisa já estava feita até então, foi com as ideias discutidas em Sorbonne

que o arremate final de pensamento pôde ser realizado. Sob tutela do professor Enrique Aliste, que pesquisa Ecologia Política, as reuniões que aconteceram em Paris iluminaram toda a discussão.

Aproveito a menção ao professor Enrique para lembrar de outro professor muito importante na trajetória dessa pesquisa. Quando apresentei meu projeto em um seminário no primeiro semestre do curso de Mestrado, a banca era composta por alguns professores, entre Carlos Walter Porto-Gonçalves. Eu defendia que a minha pesquisa, sobre concessões de unidades de conservação, ainda era um debate de “parques x pessoas”, ou seja, continuidade de uma temática de pesquisa já muito longa na Geografia a respeito dessa lógica de unidade de conservação que não contempla o uso humano. Outro professor discordava e achava que o tema era mais contemporâneo, mais ligado ao neoliberalismo. Carlos Walter disse que concordava, na verdade, comigo. Ele achava que ainda era sobre “parques x pessoas”. Esse debate de ideias entre os professores foi fantástico para que eu passasse a pensar mais sobre o tema, e a certa validação que tive do professor que mais produzia Ecologia Política na Geografia foi uma motivação importantíssima para que eu sustente, até hoje, o argumento de que sim, ainda é sobre “parques x pessoas”. Porque a construção da ideia originária de Parque é inerentemente contrária a lógica de uma apropriação tradicional ou popular. Ela é uma ideia que promove um certo tipo de turismo muito específico, e nasce associada a interesses privados. Hoje, muitos Parques do Brasil são importantíssimos para a nossa população, são áreas de lazer, utilizados para fins educativos, mas o que vemos atualmente – o processo de mercantilização deles, que leva a uma elitização do espaço – só é possível porque a ideia originária é, sim, associada a interesses privados.

Retomo o que já foi dito nesta apresentação: considero as unidades de conservação indispensáveis para a proteção da natureza na sociedade capitalista. Mas se é o sistema político econômico em que vivemos que direciona para esse modelo de proteção, é evidente que será um modelo, portanto, carregado de contradições. Cabe, então, analisá-las.

Os casos distintos que abordo ao longo da tese, referentes aos outros Parques nacionais e internacionais que visitei, compõem uma importante parte da defesa dos argumentos desta tese. Não são estudos de caso específicos, o olhar não é atento como para os cinco Parques do estado que esse trabalho se propõe a analisar, mas todos os casos visitados contribuem para uma compreensão da totalidade do processo. Diante disso, encerro a apresentação da tese com a transcrição de uma conversa com um guia local do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, autorizada por ele. Quando perguntei para ele como foi o processo de implementação do Parque na época, e as consequências para a população, ele respondeu assim:

E daí foi mudando as gestões e aí foi ficando mais... **A regra foi ficando mais dura, né? Vamos dizer assim. E daí isso afetou muito, principalmente os pescadores, né?** Porque também aumentou a quantidade de turista na ilha, né? O turismo, ele aumentou. A ilha passou a viver do turismo. E aí as restrições foram muito severas, sabe? Então, o pescador foi proibido de pegar sardinha na área do parque, que tem uma época do ano que o mar de dentro, ele fica super revoltado, né? Os pescadores são afetados pelas ondas e não conseguem pegar a isca para poder pescar, que é a sardinha. E daí ele não consegue pescar sardinha e quando acontecia isso do mar de dentro ficar revoltado, antigamente, eles pegam sardinha no mar de fora, que hoje todo lado do mar de fora é Parque Nacional Marinho. Teve a questão da proibição da pesca da lagosta também, né? Que aqui era uma coisa cultural a gente pescar lagosta. em toda a ilha e foi proibido pescar lagosta em toda a ilha, não foi proibido só dentro da área do parque não. Esse é um grande problema. **Inclusive a questão cultural foi extinta**, das pessoas que pescavam lagosta mergulhando, só com o uso da nadadeira, o tridente. Meu bisavô, meus tios faziam muito esse tipo de pesca, não era nada no compressor. Era cultural mesmo pegar a lagosta mergulhando usando um tridente, uma lagosta por vez. Então hoje em dia está muito complicado, sabe, essa questão das regras, né? Principalmente para os povos aí de família tradicional, né? Que tinha uma renda ali com a pesca e hoje está muito difícil para viver da pesca aqui dentro da ilha. (Guia Local do PN Fernando de Noronha, 2024, grifos nossos).

A chegada da legislação ambiental levou à proibição de práticas, orientou as atividades econômicas para o turismo, e hoje, quem opera esse turismo? Quem lucra com esse turismo?

Estive no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha em fevereiro de 2024. Lá, há vários Posto de Informação e Controle, os PICs, operados pela concessionária EcoNoronha – que pertence a mesma empresa que opera a concessão no PN Tijuca, no Rio de Janeiro, abordada com mais detalhe no trabalho. Os PICs são como pequenos centros de visitante, mas menores, que ficam em locais espalhados da Ilha, em praias com controle de acesso ao Parque, para validarmos o ingresso. Os PICs têm placas da concessionária e do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade, o ICMBio, órgão estatal responsável pela gestão das unidades de conservação federais do Brasil, entre elas os Parques Nacionais, e contam com lanchonetes e lojas, que vendem diversos itens com as temáticas do Parque. Em um passeio que fiz durante a viagem, havia outra família no grupo. O pai falou para a sua filha que “teriam que passar no ICMBio”. A filha perguntou: “O que é ICMBio?”. E então ela se lembrou, e continuou a frase, sozinha: “Ah, aquela lojinha!”.

INTRODUÇÃO

Entre 25 de outubro e 3 de novembro de 1842, Marx publicou, no periódico *Gazeta Renana*¹, uma série de artigos a respeito de uma legislação referente ao furto da madeira. O contexto histórico era o surgimento de uma sociedade civil moderna influenciada pela Revolução Francesa, junto a uma resistência da manutenção de um Estado prussiano monárquico. Em termos políticos, os debates entre liberalismo e autocracia geraram diversas discussões a respeito do direito ao uso da terra. Não nos cabe, aqui, contextualizar profundamente o momento histórico vivido pela sociedade alemã nem tampouco refletir sobre teoria do direito. Mas os artigos publicados por Marx sobre o que significava o roubo da madeira, enquanto se indignava com o cercamento da floresta, nos dão algumas pistas a respeito do papel central que a natureza possui no capitalismo.

Os artigos escritos por um jovem Marx, muito antes de suas discussões sobre acumulação primitiva, debatiam a mudança recente da legislação local que propunha a criminalização da coleta de lenha das florestas, pelos camponeses. Até então, retirar madeira caída não configurava nenhum tipo de prática incorreta ou ilegal, mas uma lei foi proposta na tentativa de qualificar esse costume como furto. O que evidencia um dilema sobre a própria definição de propriedade, na medida em que motiva Marx a respeito de sua análise sobre posse, uso e papel do Estado.

No dia 8 de novembro de 1989, a primeira-ministra britânica Margareth Thatcher fez um discurso na Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que se inicia com a seguinte fala: “De todos os desafios enfrentados pela comunidade mundial nesses anos, um ficou mais claro do que qualquer outro, tanto em urgência quanto em importância — refiro-me à ameaça ao nosso meio ambiente global”. Em um discurso generalista que despolitiza o debate ambiental, citou um aumento vasto do dióxido de carbono na atmosfera, propõe que a mudança climática afeta a todos², defende que não devemos discutir quem é responsável e deve pagar por isso, mas sim olhar para frente lidando com os problemas com um esforço cooperativo e internacional. As Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente

¹ Jornal alemão do século XIX, no qual Karl Marx publicava e onde também atuou como editor-chefe.

² Apesar da mudança climática ser global, entendemos que os impactos ambientais não são distribuídos de maneira igualitária, e uma série de recortes sociais, como classe e raça, influenciam nessa distribuição. A Rede Brasileira de Justiça Ambiental diz: “Entendemos por injustiça ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis” (RBJA, 2001).

que sucederam esse discurso, como a de 1992 que ocorreu no Rio de Janeiro, passaram a ter como proposta criação de um mercado de créditos de carbono. Cabe ressaltar, inclusive, que a candidatura brasileira para ser sede da conferência de 1992 foi amplamente comemorada pelo então presidente Fernando Collor de Mello, grande expoente das políticas neoliberais no país.

Chamamos atenção para esses dois eventos temporalmente distantes para partir da premissa que a natureza exerce um papel central no capitalismo, sendo parte fundamental da lógica dos cercamentos que antecedeu a Revolução Industrial ou a partir das novas privatizações do contexto neoliberal. Na origem do capitalismo ou no seu momento recente, a natureza é mobilizada como mercadoria. A diferença fica, sobretudo, na forma como essa mercadoria se apresenta. Se inicialmente era um recurso, hoje atua, também, como ativo financeiro fundamentado na defesa da proteção ambiental. Isto é, se antes os recursos naturais eram utilizados em larga escala na produção industrial e essa era a principal forma de apropriação da natureza, agora há um mercado que se apresenta como de proteção ambiental³. Há um deslocamento da apropriação da natureza, que agora tem como uma de suas possibilidades a transformação da proteção ambiental em estratégia de acumulação de capital.

Uma expressão desse processo, que escolhemos qualificar como neoliberalização da natureza, são os projetos regulatórios que estimulam a concessão da gestão de áreas protegidas, chamadas no Brasil de Unidades de Conservação (UC). Analisaremos, então, essas concessões como uma expressão do processo de neoliberalização da natureza, que compreendemos como continuidade do processo de mercantilização.

Mercantilizar é tornar algo mercadoria, que por sua vez, é um objeto produzido para a venda no mercado (Polanyi, 1944, p. 93), ou algo “que se produz para o mercado, isto é, o que se produz para a venda e não para o uso imediato do produtor” (Konder, 1999, p. 121). No capitalismo, entendido por Konder como o regime que mercantilizou a vida humana, “tudo foi reduzindo a um valor que pudesse ser medido em dinheiro” (Konder, 1999, p.121).

Para Marx (2013, p. 113), a riqueza das sociedades em que o modo de produção capitalista é adotado aparece como uma “enorme coleção de mercadorias”. Essas premissas tornam necessária uma breve discussão a respeito da noção de natureza como mercadoria, na medida em que na economia política, a mercadoria e a sua valoração são determinadas pela quantidade de trabalho despendido na sua produção, mas quando falamos de natureza, essa

³ Escolheremos utilizar a expressão “proteção ambiental” para nos referirmos às políticas voltadas para a manutenção dos ecossistemas, e não o termo “preservação” ou “conservação”, já que esses se referem a correntes ambientalistas específicas que serão discutidas ao longo do trabalho. É por essa razão a repetição do termo “proteção”.

definição não cabe completamente (ainda que, evidentemente, tenha sido através do trabalho de populações tradicionais⁴ que muitas paisagens foram mantidas por séculos). Para iniciar essa discussão, apresentaremos primeiramente o que entendemos por “natureza”.

Como ponto de partida, é preciso questionar o pensamento da natureza e sociedade como dualidades, bem como produção e meio ambiente, e outros binômios do tipo (Oliveira, 2020). Na verdade, a experiência espacial e histórica do capitalismo sempre foi marcada por diferentes estratégias de acumulação fundamentadas na apropriação da natureza, mas nos últimos anos, casos como o avanço da fronteira agrícola, o desmatamento oriundo da expansão da sojicultura e da pecuária, e os crimes ambientais ligados à mineração⁵, políticas energéticas alinhadas aos interesses do mercado, por exemplo, colocam em xeque as dualidades citadas, bem como o momento contemporâneo de ressignificação da proteção da natureza, cada vez mais orientada para o mercado. Consideramos, inclusive, que a criação da dicotomia e binômio sociedade e natureza tem profunda ligação com a gênese do capitalismo e da colonização (Lander, 2005), no sentido de que o pensamento moderno e eurocêntrico exterioriza a natureza, a fim de instrumentalizá-la e legitimar sua exploração.

Como aponta Foster (2005, p. 107), o conceito de alienação do trabalho desenvolvido por Marx nos *Manuscritos econômicos filosóficos* discute a alienação do trabalhador e seu objeto do seu trabalho, do processo de trabalho e do processo criativo, mas tudo isso é inseparável da alienação dos seres humanos da natureza. Porém, ainda que critiquemos essa dualidade, entendemos que neste trabalho se faz necessário um nível de diferenciação teórica. Isto é, na realidade concreta são inseparáveis, mas para análise teórica, podemos fazer essa separação para qualificar que estamos entendendo os elementos físicos como objeto da apropriação discutida.

Existe um debate significativo a respeito do conceito e da ideia de natureza. Populações tradicionais, filósofos e cientistas, historicamente produzem sua própria noção de natureza e sociedade. Superar a dualidade em termos analíticos é necessário na medida em que é urgente a compreensão da totalidade dos processos mencionados acima e sobretudo daquele investigado no trabalho, que interligam sociedade e natureza de maneira concreta. Mas quando falamos de “natureza”, sem a pretensão de aprofundar no longo debate a respeito do termo e conceito que

⁴ Segundo o, Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007, “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

⁵ Referência ao rompimento das barragens de rejeitos da extração de minério de ferro em Mariana (2015) e Brumadinho (2019), ambos no estado de Minas Gerais.

existe na literatura, estamos nos referindo aos aspectos atribuídos ao mundo natural e físico. São esses elementos que têm sido mobilizados como ativos em um mercado financeirizado. Nesse sentido, concordamos com Souza, na medida em que consideramos que

[...] os processos naturogênicos e os processos sociais implicam considerações ontológicas e requisitos epistemológicos e metodológicos diferentes, por mais que seja necessário "despositivizar" e historicizar o processo de produção do conhecimento pelas ciências da natureza (Souza, 2019, p. 65).

Dessa forma, é evidente que não concordamos com uma visão dicotomizada, mas a nível teórico e intelectual, quando falamos, nesse trabalho, a respeito de “natureza”, estamos nos referindo aos elementos do mundo físico. Que, por sua vez, evidentemente, estão em relação constante e dialética com os elementos do mundo social. A proteção ambiental que se torna mercado é a que busca a manutenção desse mundo físico, dessa natureza física, que tem desdobramentos e interesses econômicos e sociais, especialmente para o uso turístico, na problemática discutida no trabalho.

Como diz Foster (2005, p. 108), essa natureza “assume significado prático para a humanidade como o resultado da atividade de vida, a produção do meio de vida”, e as pessoas produzem sua própria relação histórica com a natureza em grande parte produzindo os seus meios de subsistência. Para pensar a mercantilização e a neoliberalização dessa natureza, recorreremos novamente a Marx (2013) e Polanyi (1944). Para Marx, quando a utilidade de uma coisa não é mediada pelo trabalho, como os “campos naturais”, “a madeira bruta” ou a “terra virgem”, ela não é mercadoria (Marx, 2013, p. 118). Para Polanyi, a descrição da terra, assim como o dinheiro e o trabalho, como mercadoria, são inteiramente fictícias (Polanyi, 1944, p. 94). Terra, segundo o autor, é “apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem”, não é produzida para a venda, e, portanto, a sua descrição como mercadoria é fictícia, e, ao mesmo tempo, fundamental para a organização da sociedade de mercado. Isto é, terra é comprada e vendida no mercado, a oferta e a procura são mensuráveis, e a ficção da mercadoria permitiu a organização da sociedade após a revolução industrial. Com o avanço da complexidade da produção da indústria, mais elementos foram necessários para ela, como a terra, o trabalho e o dinheiro, que numa sociedade comercial foram disponibilizados para compra, organizados para venda no mercado, na medida em que

[...] a ampliação do mecanismo de mercado aos componentes da indústria - trabalho, terra e dinheiro - foi a consequência inevitável da introdução do sistema fabril numa sociedade comercial. Esses elementos da indústria tinham que estar à venda. Isto estava de acordo com a exigência de um sistema de mercado. [...]. Como o desenvolvimento do sistema fabril se organizara como parte de um processo de compra e venda, o trabalho, a terra e o dinheiro também tiveram que se transformar

em mercadorias para manter a produção em andamento. É verdade que eles não puderam ser transformados em mercadorias reais, pois não eram produzidos para venda no mercado. Entretanto, a ficção de serem assim produzidos tornou-se o princípio organizador da sociedade (Polanyi, 1999, p. 97).

E isso gera uma contradição, um duplo movimento. A sociedade capitalista industrial assistiu à ampliação das mercadorias genuínas, e ao mesmo tempo a restrição em relação às mercadorias fictícias:

[...] de um lado, os mercados se difundiam sobre toda a face do globo e a quantidade de bens envolvidos assumiu proporções inacreditáveis, de outro uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro (Polanyi, 1999, p. 98).

O estabelecimento de setores de natureza que podem ou não ser habitados e a definição de restrições ao uso da terra a partir de diferentes critérios nos permitem visualizar o movimento descrito pelo autor. A natureza sempre foi mercantilizada no capitalismo enquanto mercadoria fictícia.

Embora não seja o mesmo processo, o estabelecimento de áreas protegidas acompanha a lógica de restrição de determinados espaços, e faz algum tempo que as complexidades relacionadas à criação de áreas ambientalmente protegidas fazem parte da agenda de pesquisa científica, especialmente em relação a conflitos entre legislação ambiental e uso por parte de populações tradicionais⁶.

No Brasil, as áreas protegidas são chamadas de Unidades de Conservação. De acordo com a definição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) - Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, unidade de conservação é um

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Brasil, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000).

O SNUC, bem como outras legislações do contexto pós redemocratização, foi um campo de disputa (Mercadante, 2001). Enquanto alguns grupos defendiam uma legislação mais restrita em relação ao uso dentro das áreas protegidas, outros grupos adotavam posições mais permissivas. Esse conflito é evidenciado na própria separação das unidades de conservação em duas grandes categorias: uso sustentável e proteção integral. As primeiras buscam conciliar a preservação ao uso dos recursos, enquanto as segundas priorizam primordialmente a

⁶ Ver: DIEGUES, A. C. O Mito Moderno da Natureza Intocada. São Paulo: HUCITEC, 1996.

preservação, sendo mais restritivas. São doze categorias, como identificado no Quadro 1, e o Artigo 4º define os seguintes objetivos do SNUC:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000).

Quadro 1: Unidades de Conservação do Sistema Nacional

UC DE PROTEÇÃO INTEGRAL	UC DE USO SUSTENTÁVEL
Estação Ecológica	Área de Proteção Ambiental
Reserva Biológica	Área de Relevante Interesse Ecológico
Parque Nacional	Floresta Nacional
Monumento Natural	Reserva Extrativista
Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular de Patrimônio Natural

Fonte: Brasil, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Organizado pela autora, 2025.

Cabe também apresentarmos uma definição legislativa a respeito de alguns termos que usaremos ao longo do trabalho. Como tratamos de uso turístico em unidades de conservação, é importante estabelecer que o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) compreende *uso público* como “o termo utilizado para tratar com abrangência a gestão da visitação, desde o planejamento, implementação e monitoramento de diferentes oportunidades de visitação nas unidades de conservação como desenvolvimento do ecoturismo, da interpretação ambiental, entre outras ações”, *visitação* como “a utilização das unidades de conservação com fins recreativo, desportivo, educacional, cultural ou religioso, entre outras formas de utilização indireta dos recursos naturais e culturais”, e *atrativo* como “local ou elemento cênico, natural,

histórico, religioso, cultural, desportivo ou de uso recreativo de interesse para a visitação na unidade de conservação” entre outros termos⁷ dispostos pela Portaria nº 289 de 3 de maio de 2021, que dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação.

A política ambiental, no Brasil, sempre esteve entrelaçada com interesses turísticos (Gomes, 2021). E hoje, unidades de conservação de diferentes categorias e instâncias de gestão estão sendo colocadas na centralidade de projetos de concessão privada, de múltiplos modelos legislativos. Entendemos esse contexto como expressão de um processo de neoliberalização. Nesta pesquisa, nossa análise está centrada na categoria Parque Nacional (PN), que

[...] tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. [...] As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal (Brasil, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000).

Eles representam a primeira categoria de UC criada no país, das 12 previstas atualmente no SNUC. Existem 75 PN no país, identificados no Mapa 1 e Quadro 3, e até 2016, apenas 3 tinham os seus serviços de visitação concedidos a uma empresa privada: o PN Fernando de Noronha (PE), Iguaçu (PR) e Serra dos Órgãos (RJ). Já o PN Tijuca (RJ) tinha duas grandes concessões relacionadas ao transporte de visitantes. Mas houve um aumento significativo quando comparado a 2016: o PN Chapada dos Veadeiros foi concedido em 2018, o PN Itatiaia em 2019, o PN Aparados da Serra e PN Serra Geral em 2021, e em 2024 houve a concessão do PN Chapada dos Guimarães e do PN Jericoacoara. Os Parques Nacionais que têm, em 2025, seus serviços de uso público completamente concedidos a uma empresa em 2025 estão dispostos no Quadro 2. Além deles, vários foram inseridos em decretos de desestatização na busca por atrair o interesse de empresas, o que consideramos uma etapa do processo de concessão privada. Hoje, o número de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais que são geridos por grupos empresariais aumentou significativamente. Por ser necessário diferenciar os

⁷ Como “área de visitação”, “protocolo”, “projeto” e outros, disponíveis em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/criacao-de-unidades-de-conservacao/legislacao/portaria_289_de_3_de_mairo_de_2021_planejamento.pdf Acesso em junho de 2023.

tipos de concessão e aprofundar os trâmites dos processos legais, esses dados serão apresentados posteriormente.

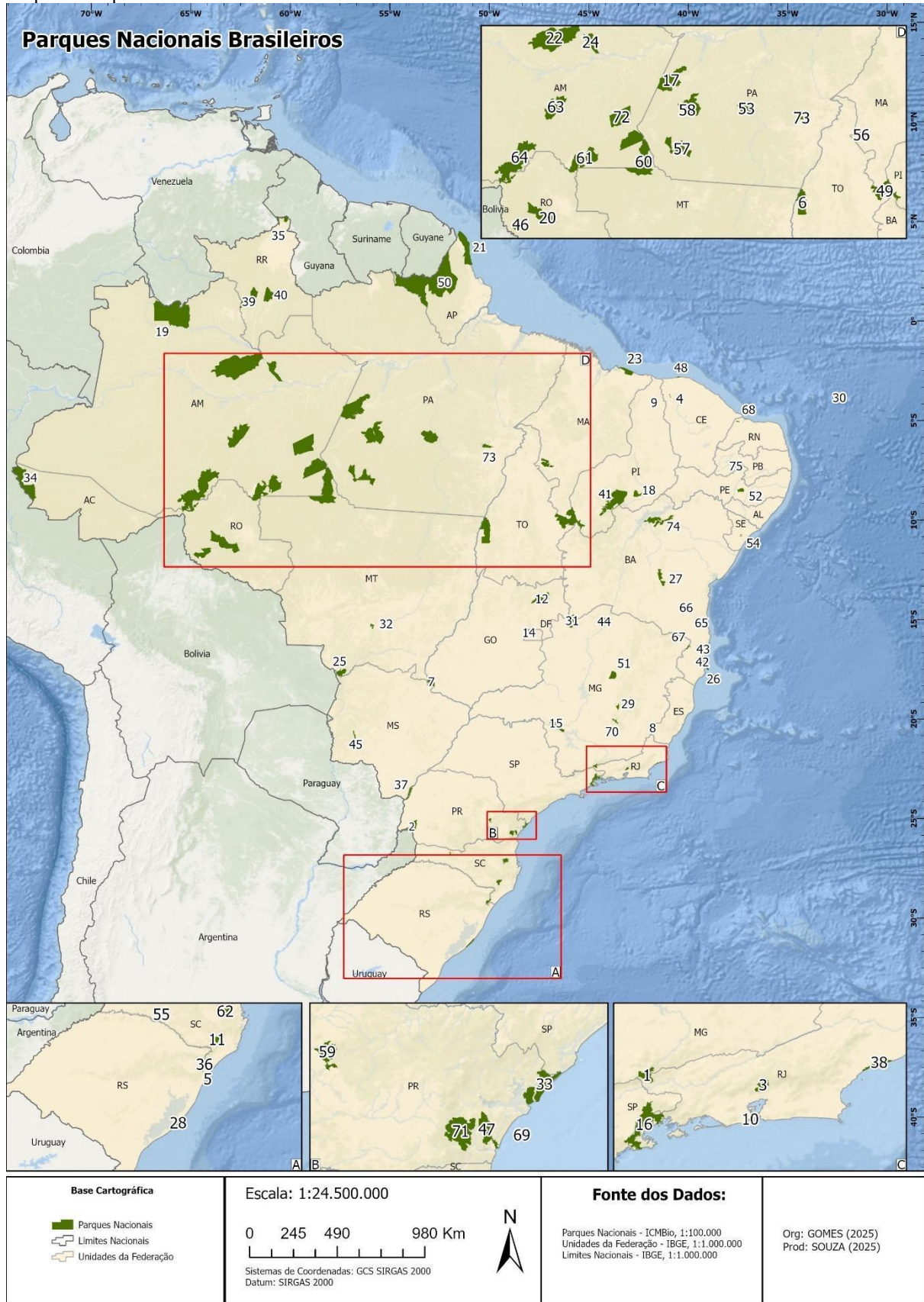
Quadro 2: Parques Nacionais concedidos até 2025

PARQUE NACIONAL	1ª CONCESSÃO	EMPRESA GESTORA EM 2025
IGUAÇU	1998	Urbia Cataratas
FERNANDO DE NORONHA	2010	Grupo Cataratas
TIJUCA	2012	Grupo Cataratas
TIJUCA	2014	Trem do Corcovado
CHAPADA DOS VEADEIROS	2018	Parquetur
ITATIAIA	2019	Parquetur
APARADOS DA SERRA	2021	Urbia
SERRA GERAL	2021	Urbia
CHAPADA DOS GUIMARÃES	2024	Parquetur
JERICOACOARA	2024	Urbia Cataratas

Fonte: A autora (2025).

Os PN brasileiros estão numerados no Mapa 1 e no Quadro 3 por ordem da data de criação, sendo o PN 1 o mais antigo, criado em 1937, e o PN 75 o mais novo, criado em 2023.

Mapa 1: Parques Nacionais do Brasil



Fonte: A autora, 2025.

Quadro 3: Parques Nacionais do Brasil identificados no mapa por numeração

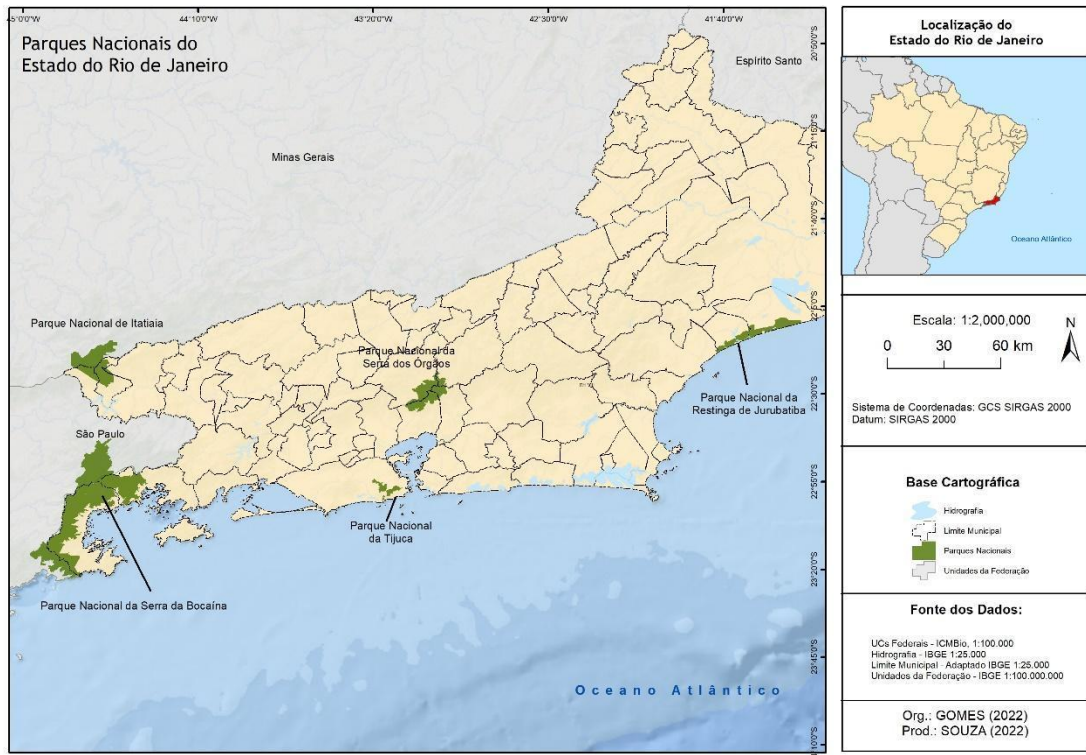
PN	PARQUE NACIONAL	CRIAÇÃO	UF
1	Itatiaia	1937	MG e RJ
2	Iguaçu	1939	PR
3	Serra dos Órgãos	1939	RJ
4	Ubatuba	1959	CE
5	Aparados da Serra	1959	SC e RS
6	Araguaia	1959	TO
7	Emas	1961	GO
8	Caparaó	1961	ES e MG
9	Sete Cidades	1961	PI
10	Tijuca	1961	RJ
11	São Joaquim	1961	SC
12	Chapada dos Veadeiros	1961	GO
13	Monte Pascoal	1961	BA
14	Brasília	1961	DF
15	Serra da Canastra	1972	MG
16	Serra da Bocaina	1972	SP e RJ
17	Amazônia	1974	PA
18	Serra da Capivara	1979	PI
19	Pico da Neblina	1979	AM
20	Pacaás Novos	1979	RO
21	Cabo Orange	1980	AP
22	Jaú	1980	AM
23	Lençóis Maranhenses	1981	MA
24	Anavilhanas	1981	AM
25	Pantanal Matogrossense	1981	MT
26	Marinho dos Abrolhos	1983	BA
27	Chapada Diamantina	1985	BA
28	Lagoa do Peixe	1986	RS
29	Serra do Cipó	1987	MG
30	Marinho de Fernando de Noronha	1988	PE
31	Grande Sertão Veredas	1989	MG e BA
32	Chapada dos Guimarães	1989	MT
33	Superagui	1989	PR
34	Serra do Divisor	1989	AC
35	Monte Roraima	1989	RR
36	Serra Geral	1992	RS e SC
37	Ilha Grande	1997	MS e PR
38	Restinga de Jurubatiba	1998	RJ
39	Serra da Mocidade	1998	RR
40	Virúá	1998	RR
41	Serra das Confusões	1998	PI

42	Descobrimento	1999	BA
43	Pau Brasil	1999	BA
44	Cavernas do Peruaçu	1999	MG
45	Serra da Bodoquena	2000	MS
46	Serra da Cutia	2001	RO
47	Saint-Hilaire/Lange	2001	PR
48	Jericoacoara	2002	CE
49	Nascentes do Rio Parnaíba	2002	BA, MA, PI e TO
50	Montanhas do Tumucumaque	2002	AP
51	Sempre vivas	2002	MG
52	Catimbau	2002	PE
53	Serra do Pardo	2005	PA
54	Serra de Itabaiana	2005	SE
55	Araucárias	2005	SC
56	Chapada das Mesas	2005	MA
57	Rio Novo	2006	PA
58	Jamanxim	2006	PA
59	Campos Gerais	2006	PR
60	Juruena	2006	AM e MT
61	Campos Amazônicos	2006	AM e RO
62	Serra do Itajaí	2006	SC
63	Nascentes do Lago Jari	2008	AM
64	Mapinguari	2008	AM e RO
65	Serra das Lontras	2010	BA
66	Boa Nova	2010	BA
67	Alto Cariri	2010	BA
68	Furna Feia	2012	RN
69	Marinho das Ilhas dos Currais	2013	PR
70	Serra do Gandarela	2014	MG
71	Guaricana	2014	PR
72	Acari	2016	AM
73	Campos Ferruginosos	2017	PA
74	Boqueirão da Onça	2018	BA
75	Serra do Teixeira	2023	PB

Fonte: A autora, 2025.

No estado do Rio de Janeiro, há cinco PN: Itatiaia, Serra dos Órgãos, Tijuca, Restinga de Jurubatiba e Serra da Bocaina, o primeiro localizado na divisa com o estado de Minas Gerais, e o último localizado na divisa com o estado de São Paulo. Os cinco Parques Nacionais do Rio de Janeiro estão em alguma etapa do processo de concessão privada hoje. Eles estão identificados no Mapa 2.

Mapa 2: Parques Nacionais do Rio de Janeiro

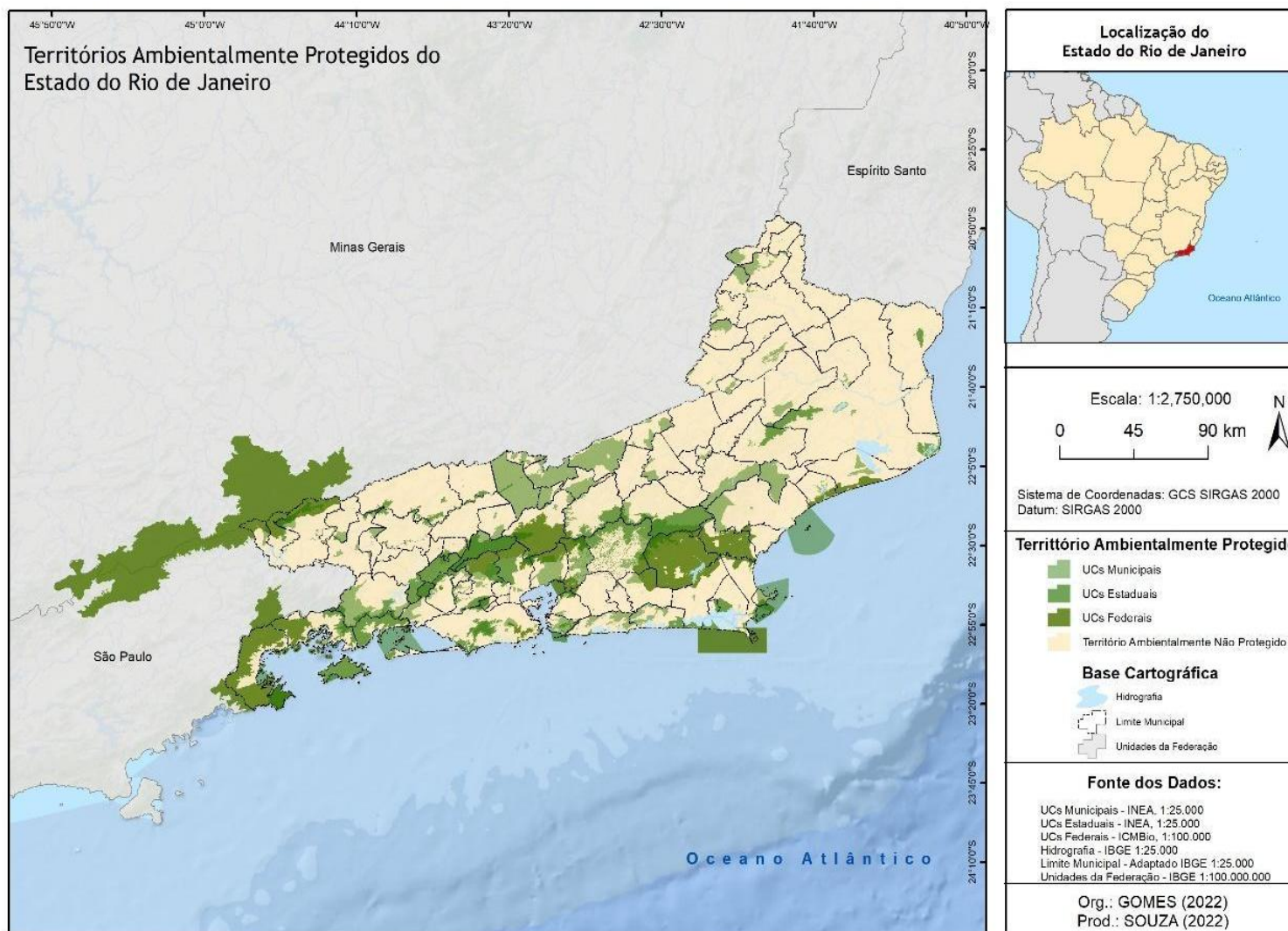


Fonte: A autora, 2025.

O estado do Rio de Janeiro tem cerca de 495 mil hectares de seu território protegidos por unidades de conservação. São 656, sendo 19 federais, 40 estaduais e 416 municipais, além de 113 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) estaduais e 68 federais (INEA, 2024)⁸. No Mapa 3 somos apresentados a todo o território ambientalmente protegido do estado, somando as Unidades de Conservação municipais, estaduais e federais, também categorizadas na legenda do mapeamento.

⁸ Ver: <https://www.rj.gov.br/ceperj/sites/default/files/arquivos-paginas/Ineana-UCs-Municipais.pdf>. Acesso em junho de 2025. O Instituto Estadual do Ambiente (INEA) é o órgão responsável pela administração das unidades de conservação estaduais, já o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), pelas unidades federais, como os Parques Nacionais. Também é possível acessar um mapa atualizado das UCs do estado em: <https://geo.mprj.mp.br/portal/home/webmap/viewer.html?useExisting=1&layers=330049c4d719405fb2e750484bea97a>. Acesso em junho de 2025.

Mapa 3: Territórios ambientalmente protegidos do estado do Rio de Janeiro



Fonte: A autora, 2025.

Atentando-se às especificidades do estado do Rio de Janeiro, percebemos que nele foi criado o primeiro Parque Nacional do país – Itatiaia – e nele fica o PN mais visitado do Brasil atualmente – Tijuca. O primeiro, criado em 1937, teve sua gestão concedida a uma empresa em 2019, e o segundo, criado em 1961, apresenta duas grandes concessões (Paineiras, 2012 e Trem do Corcovado, 2014). Além disso, também consideramos que o pioneirismo das atividades turísticas nacionais ocorreu no estado do Rio de Janeiro⁹, e cabe lembrar que a capital, município do Rio de Janeiro, foi sede de grandes eventos na última década¹⁰ e promoveu concessões privadas de diferentes formatos.

Sobre essas concessões, cabe fazer uma breve apresentação da evolução legal do termo, que foi aprofundada no segundo capítulo do trabalho. O Brasil passou por um processo de delineamento das políticas sociais após um período de crise econômica na década de 1980. Com a Constituição Federal de 1988, as parcerias entre os setores público e privado ganharam centralidade na legislação brasileira, sobretudo a partir de 1990, com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), pela Lei federal nº 8.031/90. Em sequência a criação do PND, surgiram os novos regimes de licitação e contratos administrativos (Lei federal nº 8.666/1993) e de concessão de serviço público (Lei federal nº 8.987/1995). Esse contexto de parcerias ganha maior destaque com a promulgação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), conhecida como a Lei das PPPs, já que define e prevê o estabelecimento das parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, e de Lei nº 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Entendemos todo esse delineamento legislativo do país como parte de um programa neoliberal.

Partimos da compreensão do neoliberalismo como um programa de Estado que ganha protagonismo na década de 1970, fundamentado na reestruturação dos mecanismos institucionais voltados para a dominância de mercado (Harvey, 2005; Chomsky, 1999; Dardot e Laval, 2016). Compreendemos as reformulações jurídicas no processo de ampliação da gestão privada de áreas protegidas como parte de um programa de Estado neoliberal, que promove processos de neoliberalização. Isto é, para compreender as formas específicas de

⁹ O desenvolvimento da atividade turística no Brasil teve origem na cidade do Rio de Janeiro, hoje capital do estado, processo identificado sobretudo a partir da construção dos primeiros hotéis da cidade na década de 1920. Em níveis institucionais a preocupação também nasce no Rio – surge em 1960 a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Flumitur) e a Riotur S/A no Estado da Guanabara. A nível nacional, a Empresa Brasileira de Turismo, a EMBRATUR foi criada em 1966 com sede na cidade do Rio de Janeiro. E o estado do Rio de Janeiro foi o recorte do primeiro projeto de ordenamento turístico do país, o Projeto Turis. Como sugestão para aprofundamento desse debate, ver: GOMES, J. M. A. A. Política ambiental e interesses privados na Ilha Grande (RJ): uma análise das áreas protegidas inseridas na ótica neoliberal – São Paulo: Editora Dialética, 2021. 232 p.

¹⁰ Ver: MASCARENHAS, G. Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. Caderno Virtual de Turismo, v. 14, n. 1, p. 52-65, 2014, e outras obras do autor.

neoliberalismo, podemos deslocar nossa análise para os processos de mudanças regulatórias específicas, em constante relação com o sistema de governança¹¹ global,

[...] as transformações que o mundo experimentará a partir dos anos 1970, que alguns chamarão de período neoliberal e outros simplesmente de globalização, nos anos 1980 tem a questão ambiental como uma das questões mais debatidas. A natureza passa a ser ressignificada diante de transformações de fundo nas relações sociais e de poder por meio da tecnologia que conforma um novo ciclo longo de acumulação e crescimento econômico [...] (Porto-Gonçalves, 2012, p. 22).

O termo neoliberalismo aparece, na literatura, como teoria, sistema de princípios, paradigma econômico e político e instrumento da política econômica do Estado. Para Dardot e Laval (2016, p. 17), o neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, podendo ser definido como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo orientado para o princípio da concorrência. É um “reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos” (Dardot e Laval, 2016, p. 190), e não uma retirada do Estado da cena econômica, já que este se torna o responsável pela criação de situações de mercado e também pela formação de indivíduos que estejam adaptados a essa nova lógica.

Os autores elencam consequências dessa reorganização, como a ação pública voltada para os critérios de produtividade e rentabilidade, a promoção do cidadão-consumidor e o maior peso do caráter técnico na reflexão da administração pública a partir do esvaziamento do debate político e social (Dardot e Laval, 2016, p. 379-80). Podemos observar todos esses elementos na tendência em curso de privatização da gestão de áreas protegidas. As unidades de conservação passam a ser pensadas por critérios de rentabilidade. Com as reformulações regulatórias em curso, populações que sofreram restrições em seus meios de produção, de vida, de reprodução material e imaterial, no processo de desapropriação para fins de proteção ambiental, hoje assistem a venda da administração dessas áreas para grandes conglomerados empresariais.

Peck, Theodore e Brenner (2012) discutem a urgência da compreensão de formas contextualmente específicas do neoliberalismo, que é, de forma intrínseca, espacialmente desigual. Assume formas e expressões muito diversas em diferentes contextos. Para resolver essa lacuna analítica, os autores propõem a concentração de suas análises na ideia de neoliberalização, concebida como “um padrão dominante de transformação regulatória

¹¹ Entendido, aqui, como capacidades governativas, atividades orientadas pelos governos. Para discussão do termo na Geografia, ver mais em: DE LIMA, I. G. GOVERNANÇA TERRITORIAL. GEOgraphia, v. 21, n. 46, p. 131-135, 2019 e FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: Ferreira, A.; et al. (Orgs.). Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

(incompleta e contraditória), e não como um sistema plenamente coerente ou uma forma de Estado tipológica” (Peck, Theodore e Brenner, 2012, p.69).

O processo de neoliberalização é geograficamente desigual e dependente de trajetória, assume formas contextualmente específicas, e os espaços de mudanças regulatórias estão, claro, interconectados dentro de um sistema de governança internacional, mas assumem expressões específicas em diferentes unidades jurisdicionais.

Para compreender as dimensões espacialmente desiguais e descontínuas, em outro texto, Brenner, Peck e Theodore (2012) propõem dimensões analíticas. Entre elas, a ideia de experimentos regulatórios, projetos voltados para impor modalidades de governança disciplinadas pelo mercado. Propomos que o fenômeno atual de concessão da gestão das áreas protegidas sejam exemplos de experimentos regulatórios inseridos no processo de neoliberalização da natureza em curso no Brasil. Não experimentos no sentido de inacabados, mas sim para chamar atenção das reordenações legais e novas estratégias que se criam e modificam em prol do interesse privado.

As políticas neoliberais foram marcadas por um contexto de grande aumento do controle e restrição estatal sobre a natureza – no período entre 1985 e 1995, a extensão de áreas protegidas no mundo sofreu significativo aumento (Brockington; Duffy; Igoe, 2008, p. 2). Para os autores, as políticas de conservação¹² e o capitalismo caminham interligados mercantilizando as paisagens, criando novos mercados, adaptando espaços para que estejam de acordo com as expectativas de turistas e alterando o modo de vida das sociedades que viviam nas áreas protegidas antes de seu estabelecimento. Entendem que “conservação e capitalismo estão moldando a natureza e a sociedade, e geralmente em parceria” e “áreas protegidas criam novos tipos de valor que são essenciais para a economia global de consumidores”¹³ (Brockington; Duffy; Igoe, 2008, p.5).

Na Geografia, David Harvey (2016, p. 231) compreende a questão ambiental como um grande negócio aos olhos do capital, que por sua vez tem a natureza como uma grande reserva de valores que podem ser monetizados, capitalizados, trocados e comercializados, ou seja, como mercadoria, recortada e fracionada como direitos de propriedade privada garantidos pelo Estado. Para o autor,

As formas de vida, o material genético, os processos biológicos, o conhecimento da natureza e a inteligência para usar suas qualidades, capacidades e potencialidades [...], tudo isso é subsumido na lógica da comercialização. A colonização do nosso mundo

¹² Os autores usam “conservação”, já que se referem a corrente ambientalista que discute o uso aliado à proteção.

¹³ Todas as citações do trabalho foram traduzidas livremente pela autora. No original, “Conservation and capitalism are shaping nature and society, and often in partnership” e “Protected areas create new types of value that are essential to the global consumer economy”.

vivido pelo capital se acelerou. A acumulação exponencial sem fim e cada vez mais irracional do capital é acompanhada de uma extensão sem fim e cada vez mais irracional da ecologia do capital ao nosso mundo vivido (Harvey, 2016, p. 241).

Percebemos então que o processo, já mencionado, de mercantilização, se mantém. Para Harvey, a privatização do que até agora era público, como a gestão de unidades de conservação, evidencia uma nova onda de espoliação de terras, o que discutimos no terceiro capítulo do trabalho. O neoliberalismo cria campos de atividade lucrativa, o que gerou “um número cada vez maior de arenas, domésticas ou externas, em que se pudesse executar privatizações” (Harvey, 2003, p. 131). Karen Bakker (2010, p. 216) faz uma análise sobre esse momento de reorganização, compreendendo que a década de 1970 não foi somente marcada pela emergência do neoliberalismo, mas

[...] também foi uma década durante a qual emergiu uma ampla conscientização sobre o fato de que uma abordagem instrumentalista da natureza como "fonte" de recursos e "sumidouro" de resíduos estava atingindo limites (percebidos pelo homem); por sua vez, surgiram movimentos ambientais de massa. A resposta, por parte do capital, foi uma mudança para estratégias de acumulação intensiva: a mercantilização de novos tipos de socionaturezas e a busca por converter externalidades ambientais em fontes de lucro, uniram-se a estratégias bem estabelecidas de "soluções ecológicas". Simultaneamente, a produção de naturezas neoliberais tornou-se um projeto global, mediado por organizações financeiras internacionais. (Bakker, 2010, p. 726)¹⁴.

Importante mencionar que, a despeito da literatura internacional utilizar a década de 1970 como marco, no Brasil vivenciávamos um contexto distinto nesse período. Países como Reino Unido, Chile e Estados Unidos são exemplos de políticas de Estado neoliberais a partir dos anos 1970, mas aqui o período era de ditadura militar, que promoveu, nessa década, uma política orientada para estatizações. As privatizações e políticas neoliberais ganharam força no país na década de 1990. O já citado Programa Nacional de Desestatização é, inclusive, de 1990. A primeira grande concessão de parques é, também, da década de 1990, no Parque Nacional do Iguaçu¹⁵.

Na Geografia brasileira, Rodrigo Penna-Firme (2015) e Eve-Anne Buhler, Pierre Gautreau e Valter Lúcio Oliveira (2020) discutem o conceito de neoliberalização da natureza, enquanto Carina Bernini (2019) reflete sobre as novas formas de apropriação mercadológica da

¹⁴ No original: “was also a decade during which wide- spread awareness emerged of the fact that an instrumentalist approach to nature as a ‘source’ for resources and ‘sink’ for wastes was reaching (human-perceived) limits; in turn, mass environmental movements emerged. The response, on the part of capital, was a shift to intensive accumulation strategies: the commodification of new types of socio-natures, and the search to convert environmental externalities into sources of profit, joined well-established strategies of “ecological fixes”. Simultaneously, the production of neoliberal natures has become a global project, mediated by international financial organizations” (Bakker, 2010, p. 726).

¹⁵ Sobre o tema, ver: GORINI, Ana Paula Fontenelle; MENDES, Eduardo da Fonseca; CARVALHO, Daniel Mostacada Pinho. Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. 2006.

natureza. Para a autora (2019, p. 663), as políticas de conservação ambiental refletem uma tensão em torno da definição de como e para quem se produz a natureza na sociedade. A autora trabalha com as ideias de Neil Smith (1998 e 2007), acerca da produção da natureza como um conjunto de práticas, conflitos, significados e regulações em torno da apropriação da natureza, entendida como social e inserida em um processo histórico marcado por contradições. Para ela, as políticas públicas no país que buscam atender as demandas ambientalistas acabaram por direcionar ações em territórios ocupados historicamente por populações tradicionais, na tentativa de ordenar o uso, adequando a ocupação à necessidade de conservação – que por sua vez é a conservação de um certo modo de produção da natureza, capitalista. As propostas de solução para os problemas ambientais passam a ser postas em um “cenário em que a financeirização comanda o desenvolvimento”, e se antes a natureza era entendida sobretudo como fonte de recursos,

[...] agora, a própria “natureza natural” e seus processos biofísicos se constituem como mercadoria, ativo e dispositivo gerador de serviços. E os negócios que essa natureza tem originado passam a ser realizados nos mercados financeiros. Nesse sentido, a natureza passou a ser entendida como uma estratégia de acumulação (Bernini, 2019, p. 668).

Penna-Firme (2015, p.111) aponta para a transformação da natureza em um conjunto de serviços e objetos para um mercado de consumo global, com acesso privatizado, que, portanto, se torna privilégio de quem tem o poder de pagar pela entrada em determinados parques, por exemplo. Ele utiliza o termo neoliberalização da natureza para descrever um conjunto de ações e discursos utilizados por governos e instituições na formulação de legislações ambientais, a partir da construção de conhecimentos técnico-científicos sobre a natureza que norteiam a tomada de decisões sobre os recursos naturais, acompanhado da difusão do discurso em defesa da sustentabilidade. Temos um cenário que justifica uma governança global sobre recursos naturais.

Ainda sobre o termo neoliberalização da natureza, e, em uma análise mais adequada a periodização do neoliberalismo no Brasil, Buhler, Gautreau e Oliveira (2020) apontam que

O acirramento da globalização e seus desdobramentos no campo ambiental no final da década de 1990 multiplicaram as tentativas de incorporar ao mercado uma série de objetos da “natureza” tanto em termos práticos e legais – instrumentos de gestão, exploração e regulação – quanto retóricos. Chegamos, assim, a uma situação paradoxal em que a exploração da natureza pelo capitalismo neoliberal, prejudicam a sua própria reprodução a longo prazo. Paralelamente, o neoliberalismo busca amenizar os efeitos negativos que ele mesmo produziu, fomentando dispositivos de regulação ambiental que se integrem à sua lógica de acumulação. Ou seja, ao promover tais dispositivos de regulação, ele visa garantir a sua reprodução, gerando novas fontes de lucro. É a partir deste contexto que a expressão “neoliberalização da natureza” se difunde nos anos 2000 sob os auspícios de movimentos que denunciam o tratamento acentuadamente economicista da questão ambiental associado à

ingerência de capitais internacionais na exploração dos recursos naturais nos países do Sul (Buhler; Gautreau; Oliveira, 2020, p. 552).

Concluimos que neoliberalismo e natureza estão profundamente relacionados, como apontam os autores mencionados, e utilizaremos o termo neoliberalização da natureza para categorizar o processo analisado no trabalho.

Pressupondo que “as decisões dos agentes econômicos sempre têm dimensões espaciais” (Claval, 2005, p. 23), a análise do processo descrito a partir da Geografia é potencial para a compreensão das novas formas de apropriação mercadológica da natureza, que ganha destaque atualmente como uma nova e urgente agenda de pesquisa a respeito das complexidades das áreas protegidas, tendo a Geografia grande relevância na contribuição da análise, alinhada à Ecologia Política, que, a partir de Enrique Leff, entendemos como “o estudo das relações de poder e dos conflitos políticos sobre a distribuição ecológica e as lutas sociais para a apropriação da natureza” (Leff, 2021, p. 333), e, a partir do geógrafo Marcelo Lopes de Souza, como um campo que lida com

[...] todos os processos de transformação material da natureza e produção de discursos sobre ela e seus usos, procurando realçar as relações de poder subjacentes a esses processos (agentes, interesses, classes e grupos sociais, conflitos etc.), em marcos histórico-geográfico-culturais concretos e específicos (Souza, 2019, p. 98).

A transformação da natureza em mercadoria, processo que sempre existiu na essência do capitalismo, assumiu novas aparências ao longo dos anos. Hoje, após a legitimidade que ganhou a questão ambiental e a necessidade de proteção dos recursos, as estratégias de acumulação se voltaram para a própria preservação dos ecossistemas e um novo mercado foi criado. Acreditamos que a concessão privada de unidades de conservação no Brasil é uma expressão do processo de neoliberalização da natureza que investigamos à luz da Ecologia Política, que por sua vez, tem diversos encontros com a ciência geográfica¹⁶. Diz Leff que

[...] além de resgatar o ambientalismo de Marx, a ecologia política expande o esquema dialético do materialismo histórico a outra racionalidade social e produtiva, o que implica pensar as relações de produção e a produção de valores de uso e troca em um quadro de processos eco-tecnológicos-culturais, internalizando as forças produtivas da natureza e os valores-significados das culturas às forças produtivas dos meios técnico científico-econômicos de produção (Leff, 2024, p. 31).

¹⁶ Leff (2021, p. 344) menciona, por exemplo, que Josué de Castro, autor de *A Geografia da Fome* (1946), foi um nome de destaque no início da mobilização internacional do debate sobre a natureza, em sua palestra na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, a famosa Conferência de Estocolmo, marco pioneiro do debate ecológico no mundo.

Assim, se o processo analisado na presente pesquisa configura uma apropriação da natureza enquanto mercadoria, que envolve a produção de discursos e conflitos, a Ecologia Política ilumina o debate.

Considerando o que foi exposto até aqui, o Estado vem buscando priorizar a gestão privada de áreas protegidas. Desvendando a apropriação estatal da natureza para criação de unidades de conservação e da apropriação privada para sua gestão, temos o problema que foi investigado nesta pesquisa – o processo de neoliberalização da natureza em curso no estado do Rio de Janeiro. Os Parques Nacionais do estado já estiveram todos em alguma etapa do processo de gestão privatizada. A compreensão das especificidades colabora para uma análise mais ampla do contexto de neoliberalização da natureza, que é espacialmente desigual, sendo uma urgente agenda de pesquisa em que a Geografia muito tem a contribuir. Chegamos, assim, à principal questão norteadora da pesquisa: de que formas o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir das concessões dos Parques Nacionais do Rio de Janeiro?

Partimos de algumas premissas para pensar essa questão. Entendemos, à luz da geografia e da ecologia política, que [1] o capitalismo tende a mercantilizar a natureza, [2] o neoliberalismo é a racionalidade hegemônica do capitalismo contemporâneo, [3] o aumento da gestão privada de áreas protegidas no país é um experimento regulatório, uma expressão do processo de neoliberalização da natureza.

Nossa hipótese, que parte dessas premissas, é de que o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir das concessões no estado do Rio de Janeiro na medida em que elas [1] se fundamentam em reorganizações legislativas promovidas pelo Estado, [2] são orientadas por interesses privados, [3] se sustentam em um regime de financeirização, [4] inauguram novas possibilidades de privatizações, [5] envolvem discursos ideológicos neoliberais de eficiência e [6] discursos que promovem a instrumentalização da proteção ambiental para interesses privados, e também [7] acreditamos que o estado do Rio de Janeiro possui centralidade nesse processo, uma vez que nele a natureza sempre foi mobilizada como capital paisagístico e turístico.

Identificando o processo de neoliberalização da natureza como uma problemática do contexto atual do capitalismo, chegamos ao objetivo geral do trabalho, que busca compreender como o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir da concessão privada da gestão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro.

Entre os objetivos específicos pretende-se [1] apresentar as origens da criação dos Parques Nacionais como associadas a interesses privados, [2] discutir a centralidade da natureza na estratégia de acumulação capitalista neoliberal no estado do Rio de Janeiro, [3] investigar a

neoliberalização da natureza a partir das mudanças legislativas de fomento a parcerias entre Estado e entidades privadas para gestão de áreas protegidas, [4] analisar as diferentes experiências de concessão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, bem como as empresas envolvidas, [5] contribuir para a discussão sobre novas formas de apropriação da natureza no capitalismo contemporâneo.

Como aponta John Bellamy Foster,

[...] o marxismo tem uma enorme vantagem potencial para lidar com todas estas questões precisamente por repousar sobre uma teoria da sociedade que é materialista não só por enfatizar as prévias condições material-produtivas da sociedade, e como elas serviram para delimitar a liberdade e as possibilidades humanas, mas também, pelo menos em Marx e Engels, por jamais ter perdido de vista a necessária relação destas condições materiais com a história natural, ou seja, com uma concepção materialista de natureza. Assim, ele aponta para necessidade de um materialismo, ou de uma concepção dialética de história natural (Foster, 2005, p. 36).

Utilizamos o materialismo histórico como método de interpretação e análise, já que compreendemos que [1] as relações de produção, concretas e historicizadas, foram responsáveis pelas formas de apropriação da natureza, tanto nas dimensões de produção dos discursos, como das legislações, delimitações territoriais e mercantilizações, [2] é preciso uma perspectiva dialética para reconhecer a contradição que ocorre essencialmente nas unidades de conservação como reflexo e fronteira das relações capitalistas, [3] a análise dos parques estudados requer a compreensão de que as especificidades do processo fazem parte de uma totalidade em movimento (evidentemente, tanto no sentido espacial como temporal).

Foram necessárias diferentes etapas metodológicas para a realização desta investigação, centradas em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A partir de um fundamento teórico crítico ao neoliberalismo, amparado sobretudo na Geografia e na Ecologia Política, a pesquisa bibliográfica contou com seleção e análise teórico-conceitual, a pesquisa documental foi fundamentada na seleção e posterior análise da legislação ambiental, turística, e relacionada aos contratos de concessão, bem como seleção e análise de informações veiculadas por mídia impressa e audiovisual, e a pesquisa de campo a partir de visitas planejadas e entrevistas semiestruturadas *in loco* e a distância via plataformas de videoconferência.

A pesquisa bibliográfica é um procedimento dividido entre seleção e análise para discussão teórica acerca das temáticas da pesquisa. Foram utilizados como suporte teórico autores que discutem a questão da política ambiental, como Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006, 2012), Henri Acselrad (2004), Antonio Diegues (1996), Luiz Renato Vallejo (2005) e outros. Para discutir, à luz da geografia econômica, as temáticas que envolvem

desenvolvimento sustentável, ecologia política, neoliberalismo e neoliberalização da natureza, autores como Leandro Oliveira (2019 e 2020), Enrique Leff (2021), Neil Smith (2007), David Harvey (2003, 2005, 2016, 2018), Pierre Dardot e Christian Laval (2016), Carina Bernini (2019), Rodrigo Penna-Firme (2015), Noel Castree (2008a, 2008 b) e outros. Na medida em que o trabalho analisa especificidades do estado do Rio de Janeiro, também Gilmar Mascarenhas (2004), Johana Gomes (2021a) e outros.

Sendo um dos objetivos da pesquisa a análise dos experimentos regulatórios, a pesquisa documental foi um procedimento metodológico fundamental, na medida em que a investigação lidou com mecanismos da legislação e contratos estabelecidos entre empresas e Estado. Listamos, abaixo, os documentos selecionados e analisados. No quadro 4, apresentamos os documentos relacionados às concessões dos Parques Nacionais do estado.

Quadro 4: Documentos analisados – Parques Nacionais do RJ

PN ITATIAIA	PARNASO	PN TIJUCA	PN BOCAINA	PN JURUBATIBA
Plano de Manejo	Plano de Manejo	Plano de Manejo	Plano de Manejo	Plano de Manejo
Edital de Concessão	Edital de Concessão	Edital de Concessão Paineiras e Edital Trem do Corcovado	Decreto de inserção no PND e PPI	Decreto de inserção no PND e PPI
Projeto Básico da Concessão	Projeto Básico de Concessão	Projeto Básico de Concessão Paineiras e Projeto Básico Concessão Trem do Corcovado	Decreto de exclusão do PND e PPI	Decreto de exclusão do PND e PPI
Contrato com a concessionária Hope Serviços	Contrato de Concessão Hope Serviços	Contrato de Concessão Paineiras e Contrato Trem do Corcovado		
Acordo substitutivo de multas	1º Termo Aditivo	Termos aditivos Concessão Paineiras (5 termos) e Trem do Corcovado (7 termos)		
Termo de Recuperação Judicial – Hope serviços	26 atas de assembleia de Conselho Consultivo do PARNASO (entre 2012 e 2025)			
26 atas de assembleia de Conselho Consultivo do PNI (entre 2016 e 2022)				

Fonte: A autora, 2025.

Todos foram lidos e analisados entre 2022 e 2025, e, além deles, utilizamos como fonte documental o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), além da legislação voltada para a promoção das parcerias entre Estado e empresas privadas, a partir de 1988, data de promulgação da Constituição Federal, que fomenta parcerias entre entidades públicas e privadas, passando pelo Plano Nacional de Desestatização, de 1990, Lei das Concessões, de 1995, e pela Lei das PPPs, de 2004, por exemplo. Foram investigadas também as reformulações legislativas desta década que envolvem a inserção das unidades de conservação nos programas de desestatização a partir de decretos. Para quantificar e qualificar o estado dos parques nacionais inseridos no atual modelo de expansão das concessões, foram analisados e lidos os seguintes decretos dispostos no Quadro 5.

Cabe lembrar que o SNUC caracteriza o Plano de Manejo como um documento técnico a partir do qual se estabelece o zoneamento de uma unidade de conservação, as normas do uso da área e o manejo dos recursos naturais, como a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade, com base em seus objetivos. É a referência para as decisões de gestão de uma unidade de conservação federal.

Quadro 5: Decretos recentes promotores de concessões em UCs

DECRETOS ANALISADOS	O QUE DISPÕE	UNIDADES
DECRETO Nº 10.147, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2019	Dispõe sobre a qualificação de algumas unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara e Parque Nacional do Iguaçu, no Estado do Paraná.
DECRETO Nº 10.331, DE 28 DE ABRIL DE 2020	Dispõe sobre a qualificação de algumas unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.	Parque Nacional de Aparados da Serra e Parque Nacional da Serra Geral.
DECRETO Nº 10.447, DE 7 DE AGOSTO DE 2020	Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND de algumas unidades de conservação.	Parque Nacional de Brasília e Parque Nacional de São Joaquim.

<p>DECRETO Nº 10.673, DE 13 DE ABRIL DE 2021</p>	<p>Dispõe sobre a qualificação de algumas unidades de conservação no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.</p>	<p>Floresta Nacional de Brasília, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Serra da Bocaina, Parque Nacional da Serra da Capivara, Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Parque Nacional do Jaú e Parque Nacional de Anavilhanas.</p>
<p>DECRETO Nº 10.958, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2022</p>	<p>Dispõe sobre a qualificação de algumas unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.</p>	<p>Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, Parque Nacional da Serra da Canastra, Parque Nacional da Serra do Cipó, Parque Nacional de Caparaó e Floresta Nacional de Ipanema.</p>
<p>DECRETO Nº 11.912, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2024</p>	<p>Dispõe sobre a manutenção e a revogação da qualificação de algumas unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento e sobre a exclusão de unidades de conservação do Programa Nacional de Desestatização.</p>	<p>Exclui do PND e mantém no PPI as unidades Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, Parque Nacional de Jericoacoara, Parque Nacional de Brasília, Floresta Nacional de Brasília, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Floresta Nacional de Ipanema, Parque Nacional de Anavilhanas, Parque Nacional do Jaú, Parque Nacional de Caparaó, Parque Nacional da Serra da Bodoquena e Parque Nacional do Iguaçu. Excluídas do PND e revogadas da qualificação no PPI as unidades Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de São Joaquim, Parque Nacional Serra da Capivara, Parque Nacional da Serra da Bocaina, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, Parque Nacional da Serra da Canastra e Parque Nacional da Serra do Cipó.</p>

Fonte: A autora, 2025.

Além disso, selecionamos reportagens de veículos midiáticos que trazem informações sobre o processo, como reportagens jornalísticas, dos veículos Capital Reset, G1, Exame, que serão referenciadas ao longo do trabalho quando utilizadas.

Outro procedimento realizado foi a pesquisa de campo, e para Suertegaray (2002, p.3), o campo “constitui para o geógrafo um ato de observação da realidade do outro, interpretada pela lente do sujeito na relação com o outro sujeito”. Listamos abaixo, no Quadro 6, as 7 pesquisas de campo realizadas nos 5 PNs do estado para elaboração da pesquisa. No Quadro 7, listamos outros Parques Nacionais visitados, que contribuiram para pesquisa no sentido de ampliar o nosso entendimento sobre processo analisado, revelando suas diferentes escalas. As visitas a outros Parques Nacionais e outras áreas protegidas, no Brasil e em outros países, ampliaram a compreensão sobre a diversidade de experiências de gestão, usos sociais e conflitos em torno da conservação. Essas experiências, articuladas, permitiram observar tensões semelhantes em diferentes contextos.

Quadro 6: Trabalhos de Campo nos Parques Nacionais do estado do RJ

CAMPO	DATA
Parque Nacional do Itatiaia	abr/23
Parque Nacional da Tijuca	mai/23
Parque Nacional da Tijuca	ago/23
Parque Nacional da Tijuca	mai/24
Parque Nacional da Serra da Bocaina	mai/24
Parque Nacional Serra dos Órgãos	jun/24
Parque Nacional Restinga de Jurubatiba	set/24

Fonte: A autora, 2025.

Quadro 7: Parques Nacionais visitados

Parque	Local	Ano
Parque Nacional Cataratas do Iguaçu	Paraná, Brasil	2018
Parque Nacional Chapada dos Veadeiros	Goiás, Brasil	2019
Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal	Bahia, Brasil	2019
Parque Nacional Serra das Confusões	Piauí, Brasil	2020
Parque Nacional do Catimbau	Pernambuco, Brasil	2020
Parque Nacional Serra da Capivara	Piauí, Brasil	2020
Parque Nacional Chapada Diamantina	Bahia, Brasil	2021
Parque Nacional Serra do Cipó	Minas Gerais, Brasil	2023
Parque Nacional Jijoca de Jericoacoara	Ceará, Brasil	2023
Parque Nacional Los Glaciares	Província de Santa Cruz, Argentina	2023
Parque Nacional Torres del Paine	Magalhães e Antártica Chilena, Chile	2023
Parque Nacional Tierra del Fuego	Província de Tierra del Fuego, Argentina	2024
Parque Nacional Yellowstone	Wyoming, Montana e Idaho, Estados Unidos	2024
Parque Nacional Yosemite	Califórnia, Estados Unidos	2024
Parque Nacional Death Valley	Califórnia e Nevada, Estados Unidos	2024
Parque Nacional Zion	Utah, Estados Unidos	2024
Parque Nacional Bryce Canyon	Utah, Estados Unidos	2024
Parque Nacional Grand Teton	Wyoming, Estados Unidos	2024
Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha	Pernambuco, Brasil	2024
Parque Nacional Serra da Bodoquena	Mato Grosso do Sul, Brasil	2024
Parque Nacional Arquipélago de Anavilhanas	Amazonas, Brasil	2025
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	Maranhão, Brasil	2025

Fonte: A autora, 2025.

Em todas as visitas aos Parques Nacionais do Rio de Janeiro¹⁷, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com analistas ambientais do ICMBio, que são parte da gestão institucional dos Parques. Essas entrevistas foram planejadas e agendadas, mas entrevistas abertas também ocorreram diante das oportunidades que o pesquisador encontra durante o trabalho de campo, com agentes representantes das concessionárias e população moradora. Esses não serão identificados. As entrevistas com os gestores, tanto realizadas de maneira presencial durante os trabalhos de campo, como também as que ocorreram de forma online, estão listadas abaixo no Quadro 8.

Quadro 8: Entrevistas realizadas com gestores do ICMBio

DATA	PARQUE NACIONAL	ENTREVISTADO	MODELO
26/05/2023	ITATIAIA	Fiscal de Concessão Parquetur	Online
10/07/2023	TIJUCA	Fiscal da Concessão Paineiras	Online
01/09/2023	TIJUCA	Fiscal da Concessão Paineiras	Presencial
27/10/2023	SERRA DOS ÓRGÃOS	Analista ambiental	Online
09/05/2024	TIJUCA	Fiscal da Concessão Trem	Presencial
31/05/2024	SERRA DA BOCAINA	Agente Temporária Ambiental	Presencial
21/06/2024	SERRA DA BOCAINA	Coordenador de Pesquisa	Online
28/06/2024	SERRA DOS ÓRGÃOS	Coordenadora de Uso Público	Presencial
21/08/2024	SERRA DOS ÓRGÃOS	Fiscal da Concessão Hope	Online
13/09/2024	ITATIAIA	Chefe do Parque	Online
27/09/2024	RESTINGA DE JURUBATIBA	Analista	Presencial
27/09/2024	RESTINGA DE JURUBATIBA	Chefe do Parque	Presencial

Fonte: A autora, 2025.

Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, e posteriormente transcritas e analisadas. Todos os citados acima são analistas ambientais, cargo efetivo do ICMBio – com exceção da Agente Temporária Ambiental que configura um cargo contratado¹⁸. Entre as responsabilidades dos analistas, estão o monitoramento ambiental, ordenamento dos recursos florestais, conservação dos ecossistemas, compreendendo manejo e proteção, e execução das políticas nacionais de meio ambiente. São pessoas de qualquer área de formação universitária aprovadas em concurso público e que são os responsáveis pela gestão dos Parques Nacionais. É importante salientar que foi possível entrevistar agentes muito relevantes para o processo analisado – fiscais de concessão (os agentes que lidam diretamente

¹⁷ Todas autorizadas pelo Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – SISBIO, conforme a Instrução Normativa nº Portaria ICMBio nº 748/2022. A pesquisa também teve parecer aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁸ Segundo o ICMBio, os agentes temporários ambientais são servidores temporários podem atuar como agentes de apoio ao monitoramento patrimonial e ambiental, apoio à gestão de unidades de conservação, agentes de apoio à fiscalização ambiental e agentes de apoio ao uso público. Além deles, há a temática de fogo, no qual os inscritos precisam realizar um curso de brigada, a fim de serem selecionados para as vagas. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/protacao/seja-um-agente-temporario-ambiental>. Acesso em maio de 2025.

com a interlocução entre empresa concessionária e Estado), bem como alguns chefes gestores (cargo mais alto de gestão do PN) e coordenadores de uso público (setor que lida com visitação e turismo). Optamos por não os nomear, mas sim usar o cargo como identificação.

Para identificar os posicionamentos de agentes privados envolvidos na modalidade de concessões, analisamos três entrevistas disponibilizadas *online* em que representantes de empresas e organizações da sociedade civil abordam o tema. Esses materiais estão dispostos no quadro abaixo.

Quadro 9: Entrevistas analisadas com agentes privados

ANO	ENTREVISTADO(S)	ATUAÇÃO	MÍDIA
2020	Pedro Passos e Fernando Pieroni	Copresidente e Diretor do Instituto Semeia	Série BNDES Verde, <i>youtube</i>
2021	Fernando Pieroni	Diretor do Instituto Semeia	Podcast Infracast, <i>youtube</i>
2023	Pedro Cleto	CEO da Parquetur	Podcast Cenário Relevante, <i>spotify</i>

Fonte: A autora, 2025.

Ao longo da pesquisa, também solicitamos acesso formal à informação através do mecanismo Pedidos de Informação garantidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Essas solicitações a órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal, e suas respectivas respostas, ficam disponíveis para qualquer cidadão¹⁹, e por isso optamos por listar seus protocolos no quadro 10, para possíveis verificações em pesquisas futuras. Documentos bastante relevantes para posteriores investigações da temática estão disponíveis apenas nessas consultas, porque por vezes não há divulgação em outros canais institucionais.

Quadro 10: Solicitações de Acesso à Informação

Número de protocolo	Tipo de Consulta
02303.013366/2025-26	Busca por informação detalhada de porcentagem de repasse do valor de ingresso ao ICMBio, nas concessões do Parque Nacional da Tijuca.
02303.011293/2025-38	Solicitação do instrumento administrativo “Chave de Tomada de Decisão das Delegações”, ferramenta com objetivo de apoiar a identificação de unidades de conservação federais elegíveis à delegação de serviços de apoio à visitação

¹⁹ É possível, através do protocolo, encontrar todas as solicitações e suas respostas em: <https://buscalai.cgu.gov.br/>. Para pesquisar no sistema, é necessário remover os pontos e a barra, e procurar apenas pela parte numérica do protocolo. Também foi realizada uma solicitação de informação aos canais da prefeitura, em que a busca é feita em outro site. Essa está descrita no corpo do texto da pesquisa.

02303.010911/2025-22	Solicitação de informações e documentos sobre reequilíbrios econômico-financeiros solicitados pelas concessionárias do Parque Nacional da Tijuca.
02303.008857/2025-55	Dúvida sobre manutenção de parques no Programa Parceria de Investimento e exclusão do Programa Nacional de Desestatização.
02303.009727/2024-59	Busca pela Portaria 431 de 2020, que institui o Núcleo de Gestão Integrada - ICMBio Paraty.

Fonte: A autora, 2025.

O trabalho foi dividido em três capítulos, além da apresentação, introdução e conclusão, que buscam apresentar e atingir os objetivos específicos.

O capítulo 1 apresenta como a lógica de criação dos Parques Nacionais como forma de proteção ambiental, originada nos Estados Unidos, se mantém normativa até hoje. Neste capítulo, exploramos os fundamentos ideológicos que basearam as decisões normativas para a criação do modelo Parque, além de localizar e caracterizar os cinco Parques Nacionais do estado. Assim, o capítulo aborda as origens da criação dos Parques Nacionais associando-as aos interesses privados, e discute a centralidade da natureza na estratégia de acumulação capitalista neoliberal no estado do Rio de Janeiro, correspondendo aos dois primeiros objetivos específicos do trabalho.

O capítulo 2 apresenta as diferenças legislativas entre privatização e concessão, as modalidades de uma licitação e características de uma concorrência, além de apresentar reformulações legislativas que promovem desestatizações e aproximações entre Estado e empresas privadas. Aborda especificamente o funcionamento da modalidade de concessão para os Parques Nacionais e discute o caso de cada PN do estado, no que se refere a sua concessão. Assim, o capítulo revela as mudanças legislativas de fomento a parcerias entre Estado e entidades privadas para gestão de áreas protegidas e as diferentes experiências de concessão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, correspondendo ao terceiro e quarto objetivos específicos do trabalho.

O capítulo 3 apresenta não somente as empresas que atuam no mercado de concessões de parques, mas também seu posicionamento sobre a modalidade, a partir da análise de entrevistas fornecidas por agentes das concessionárias a diferentes veículos de mídia. Além disso, expõe o posicionamento dos agentes públicos a respeito da modalidade de concessão, a partir da síntese do que foi observado nas entrevistas realizadas com analistas ambientais. Neste capítulo, discutimos o entrelaçamento entre o âmbito público e o privado que, juntos, protagonizam o processo de neoliberalização. Categorias como neoliberalismo, financeirização

e acumulação por espoliação e a neoliberalização da natureza são discutidas no capítulo, contribuindo para a discussão sobre novas formas de apropriação da natureza no capitalismo contemporâneo, correspondendo ao último objetivo específico.

Por fim, nas conclusões, retomamos os objetivos propostos na pesquisa, discutimos os resultados encontrados e apontamos caminhos possíveis para investigações futuras.

Ao longo da introdução, destacamos a urgência de se compreender, na contemporaneidade, as relações entre sociedade e natureza a partir de uma leitura integradora e crítica. A Geografia tem uma potencialidade excepcional para essa leitura, e as análises sobre os atuais movimentos de concessão de unidades de conservação são importantes na medida em que evidenciam especificidades de um processo maior, a neoliberalização da natureza, inserido por sua vez no projeto de Estado neoliberal do capitalismo contemporâneo. Em 1989, na obra *Descaminhos do Meio Ambiente*, Carlos Walter Porto-Gonçalves escreveu:

Fica evidente, portanto, que o movimento ecológico está inserido numa sociedade contraditória e, por isso, são diversas as propostas acerca da apropriação dos recursos naturais. Saber distinguir dentre esses diferentes usos - o que implica estar atento a quem os propõe - é uma das nossas tarefas políticas, pois se todos falam em defesa do meio ambiente por que as práticas vigentes são tão contraditórias e, pior, devastadoras? (Porto-Gonçalves, 1989, p. 17).

Compreendendo, assim como Carlos Walter, que é necessário distinguir muito bem os usos e apropriações dos recursos e estarmos atentos a quem os propõe, entendemos essa pesquisa como importante para a construção mais ampla de análises críticas em busca de uma sociedade mais justa, sobretudo em um contexto de crise ambiental que aprofunda injustiças sociais.

CAPÍTULO 1 - RJ: EU SÓ VENDO A VISTA.

O artista carioca Marcos Chaves desenvolveu um trabalho de fotografia chamado “eu só vendo a vista”, Figura 1.

Figura 1: Eu só vendo a vista



Fonte: Chaves, 1997²⁰.

O projeto existe desde a década de 1990, e, desde então, o artista produziu diversas obras e versões pautadas nessa mesma ideia, que propõe diferentes significados ao público: referência ao voraz mercado imobiliário na metrópole do Rio de Janeiro, ato de vender, mas também de vender ou esconder a paisagem ao redor, forma de pagamento à vista, são exemplos de ambiguidade semânticas discutidas no site institucional do artista.

Neste capítulo, desenvolvemos como argumento a ideia de que o estado do Rio de Janeiro apresenta centralidade no processo de neoliberalização da natureza. A obra de Marcos Chaves mostra que a arte é capaz de nos ajudar a construir essa ideia antes mesmo de recorrer aos autores.

A “cidade maravilhosa”, o Rio de Janeiro que “continua lindo”, de “sol, de céu de mar”, onde “do Leme ao pontal não há nada igual”²¹, possui ainda mais centralidade do que o recorte

²⁰ Disponível em: <https://marcoschaves.net/1997/03/05/eu-so-vendo-a-vista-2/> Acesso em fevereiro de 2025.

²¹ Aqui, fazemos referências às músicas *Aquele Abraço*, de Gilberto Gil, *Samba do Avião*, de Tom Jobim e *Do Leme ao Pontal*, de Tim Maia, que caracterizam slogans e discursos sobre a cidade.

estadual. Mas entendemos que todo o estado protagoniza um cenário em que a natureza é um importante elemento no processo de acumulação, seja pelo setor imobiliário, e pelo setor turístico, em que daremos destaque.

Este capítulo está dividido em seis seções. A primeira apresenta como a lógica de criação dos Parques Nacionais como forma de proteção ambiental, originada nos Estados Unidos, se mantém normativa até hoje. Exploramos os fundamentos ideológicos que basearam as decisões normativas para a criação do modelo Parque, como a corrente preservacionista.

Após a apresentação da gênese do referido modelo, na segunda seção identificamos o processo de criação do primeiro Parque Nacional do Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia, bem como suas características, localização e análises a respeito da sua gestão. Em seguida, as seções posteriores localizam e caracterizam, respectivamente, o Parque Nacional da Tijuca, o Parque Nacional Serra dos Órgãos, a Serra da Bocaina e, por fim, a Restinga de Jurubatiba.

Na última seção, abordamos a construção do território sustentável do Rio de Janeiro, apresentando como não somente o desenvolvimento da atividade turística se desenvolveu no estado de maneira pioneira, mas a lógica de proteção ambiental também, com a criação do primeiro PN do país e realização de importantes conferências ambientais, além de discutir o cenário atual do município, que promove concessões em parques municipais. Neste último momento, tratamos da corrente conservacionista que promove o desenvolvimento sustentável, fundamento que vai balizar as relações de proteção ambiental promovidas por práticas empresariais.

As concessões, expressões dessas novas relações, são tratadas com detalhamento no capítulo 2. Neste primeiro, nosso objetivo foi apresentar a origem do modelo de Parques Nacionais, caracterizar os PNs do estado, e consolidar o argumento a respeito da centralidade do Rio de Janeiro no processo de apropriação da natureza para uso turístico. Apresentando, assim, as origens da criação dos Parques Nacionais como associadas a interesses privados, e discutindo a centralidade da natureza na estratégia de acumulação capitalista neoliberal no estado do Rio de Janeiro, respondendo aos dois primeiros objetivos específicos do trabalho. A pesquisa de campo realizada nos cinco parques foi fundamental para a escrita do capítulo, bem como a pesquisa bibliográfica e a documental, pautada sobretudo na análise dos planos de manejo dos parques citados.

1.1 Proteção ambiental na sociedade capitalista: o preservacionismo norteador dos Parques

Segundo a legislação brasileira, os Parques têm como objetivo preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Tendo em vista a subjetividade envolvida nos termos “relevância” e “beleza”, nos parece necessário discutir a construção da ideia de parque que norteou a política ambiental brasileira. Não somente para que fiquem mais evidentes os critérios que fazem parte do estabelecimento desses parques, mas também para que possamos compreender a proteção ambiental institucional brasileira, que é produto e produtora de complexidades teóricas e materiais.

As tensões envolvidas no estabelecimento de áreas ambientalmente protegidas já são agenda de pesquisa consolidada, com grande aporte de literatura a respeito do assunto, em diferentes áreas do conhecimento (Acselrad, 2004; Diegues, 1996; Vallejo, 2025). O destaque da produção são as complexidades dos conflitos ambientais e territoriais entre uso humano e legislação institucional. Consideramos conflitos ambientais aqueles que envolvem

[...] grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis [...] decorrentes do exercício das práticas de outros grupos (Acselrad, 2004, p. 26).

E os entendemos como territoriais na medida em que mobilizam relações de poder. Na verdade, múltiplas dimensões espaciais do poder, desde o caráter político ao mais estritamente simbólico, e “questões ligadas ao controle, ordenamento e gestão do espaço, onde se inserem também as chamadas questões ambientais, têm sido cada vez mais centrais” (Haesbaert, 2004, p. 76).

Esses conflitos muitas vezes têm relação com a proibição de certas práticas de reprodução material e imaterial da vida de populações que habitavam áreas que foram institucionalmente transformadas em unidades de conservação. Proibições quanto a atividade pesqueira, diferentes tipos de cultivo, e outras estratégias de uso são frequentes quando há o estabelecimento de um planejamento ecológico por parte da legislação. No âmbito da Geografia, diversos trabalhos discutem essas complexidades. Temos modificações profundas no modo de vida das pessoas em função da política ambiental. No entanto, as unidades de conservação também funcionaram, nas últimas décadas, como uma fronteira a conter, por exemplo, impactos ambientais e o avanço da especulação imobiliária em diferentes espaços. Contexto que por si só é marcado pela contradição: ao passo em que dificultam a reprodução

social de determinadas pessoas, em certa medida são também o instrumento garantidor dessa reprodução. Mas, nos últimos anos, diversas áreas protegidas, de diferentes categorias, vêm sendo alvo do avanço do controle do empresariado através de novas normativas ambientais, impostas pelo Estado.

A partir da leitura de que o estabelecimento de gestão privada de áreas protegidas também é ocasião geradora de conflito entre modos de apropriação, uso e significação do território, consideramos que nossas análises podem contribuir para a literatura a respeito dos conflitos ambientais. Para entender a totalidade do conflito que estamos apresentando, é necessário compreender a origem dos territórios ambientalmente protegidos, já que “os recentes processos de neoliberalização materializam uma construção territorial e teórica de ambientalismo, fundamentada, evidentemente, no capitalismo” (Gomes, 2021a, p. 63).

Faremos uma limitação teórica e temporal a respeito do termo “áreas protegidas”. Evidentemente, a proteção de certos espaços para diferentes fins de proteção sempre ocorreu em diversos grupos culturais, então estamos tratando apenas da proteção institucional, ou seja, por parte do Estado. Além disso, quanto ao recorte temporal, apesar do século XVI já apresentar medidas institucionais da Coroa Portuguesa de restrição de certos usos visando a proteção ambiental no Brasil (Vallejo, 2005), nos ateremos ao século XIX, porque nele tem início a discussão a respeito do termo “Parque”.

Em relação aos recortes espaciais, falaremos, evidentemente, da política ambiental brasileira. Mas essa, por sua vez, foi profundamente influenciada pelo ambientalismo internacional, comandado por correntes estadunidenses que nortearam as políticas públicas direcionadas pelas organizações internacionais, o que torna necessária a ampliação do recorte espacial nesse momento.

Como já foi dito, as populações sempre produziram estratégias de proteção ambiental, cada uma a partir da sua lógica cultural. Mas tratando-se da civilização ocidentalizada do mundo moderno, foi após a 2ª Guerra Mundial que a consciência ambiental ganhou força. Reproduzindo Leandro Oliveira (2019, p. 41), entendemos que a eclosão da problemática ambiental ocorreu com o episódio histórico de detonação das bombas atômicas e que a sua consolidação definitiva aconteceu a partir da Crise do Petróleo de 1973 (Oliveira, 2019, p. 95).

Na busca por realizar uma análise do que chama de Geopolítica Ambiental, isto é, “processo contemporâneo de disputa dos Estados maiores pelo controle da natureza-território” (Oliveira, 2019, p. 34), o autor utiliza o termo *problemática*, reproduzindo a geógrafa Arlete Moysés Rodrigues (2006), que o compreende como adequado para complexidades maiores do que uma *questão*. Para Oliveira, as bombas nucleares prenunciaram um período de preocupação

com impactos ambientais que acabou por ter como consequência a criação de uma nova política territorial global, o que acompanhou inclusive o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU). A gênese da problemática ambiental contemporânea seria então nesse contexto, tendo em vista que os debates sobre limites da técnica e impactos em gerações futuras se intensificaram. Embora o surgimento da problemática ambiental seja, então, na segunda metade do século XX, é importante dizer que a proteção institucional da natureza tem origem anterior.

A obra de Antonio Carlos Diegues (1996), consagrada no Brasil como uma das maiores referências sobre a temática, nos ajuda a compreender que a legislação ambiental do país, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento e delimitação de áreas protegidas na forma de unidades de conservação, tem enorme influência da política ambiental estadunidense, possuidora de uma concepção muito específica de relação entre homem e natureza. Em síntese,

A criação de parques e reservas tem sido um dos principais elementos de estratégia para conservação da natureza [...]. O objetivo geral dessas áreas naturais protegidas é preservar espaços com atributos ecológicos importantes. Algumas delas, como parques, são estabelecidas para que sua riqueza natural e estética seja apreciada pelos visitantes, não se permitindo, ao mesmo tempo, a moradia de pessoas em seu interior. A concepção dessas áreas protegidas provém do século passado, tendo sido criadas primeiramente nos Estados Unidos [...] (Diegues, 1996, p. 13).

Nesta seção, vamos tratar do contexto de concepção dessa forma de proteção ambiental, os Parques. O primeiro Parque Nacional oficial do mundo data de 1872, foi o de Yellowstone²², nos Estados Unidos, com área nos estados de Idaho, Montana e Wyoming, exposto na Figura 2. Alguns anos antes, o país também havia criado a primeira área protegida no modelo que depois viria a ser o de parque: Yosemite, no estado da Califórnia, em 1864, presente na Figura 3. Ele se tornou Parque Nacional em 1890. A política ambiental dos Estados Unidos influenciou e influencia significativamente o modelo brasileiro, e, diante dessa perspectiva, foi realizada uma pesquisa de campo no mês de julho de 2024, com visita a seis Parques Nacionais dos Estados Unidos: Yellowstone, Yosemite, Death Valley, Zion, Bryce Canyon e Grand Teton. Além disso, pesquisa documental a respeito do modelo estadunidense também serve como base para as seguintes discussões.

²² Há uma série de outras categorias de áreas protegidas estabelecidas antes, em diversos países, mas a categoria Parque Nacional, nos modelos normativos que se sustentam até hoje, foi a de Yellowstone.

Figura 2: Parque Nacional de Yellowstone



Fonte: A autora, 2024.

Figura 3: Parque Nacional de Yosemite



Fonte: A autora, 2024.

A criação de parques a partir de valores estéticos, reproduzida na legislação brasileira, já aparecia no século XIX nos Estados Unidos, que influenciaram a nossa política ambiental de diferentes maneiras. Diegues (1996, p. 99) afirma que a América Latina foi pioneira na reprodução desse modelo de implantação do modelo de parque sem população residente, com objetivo de contemplação da beleza cênica e usufruto dos visitantes externos, e que

A concepção dessas áreas protegidas provém do século passado, tendo sido criadas primeiramente nos Estados Unidos, a fim de proteger a vida selvagem ameaçada, segundo seus criadores, pela civilização urbano-industrial, destruidora da natureza. A ideia subjacente é que, mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedaços do mundo natural em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana (Diegues, 1996, p. 17).

Luiz Renato Vallejo (2005, p. 42) reforça que a criação desses parques era sustentada em uma perspectiva científica pautada na ideia de que ocupação humana era prejudicial, o que ocasionou a retirada em massa de populações de determinadas áreas, já que

[...] os primeiros parques públicos foram criados com base na concepção preservacionista americana, ignorando-se as diferentes realidades existentes no mundo em relação às populações tradicionais. A imposição governamental de criação dos primeiros parques foi responsável, ao mesmo tempo, pela desterritorialização de vários grupamentos que ainda viviam a realidade dos territórios sagrados (Vallejo, 2005, p. 52).

Esse contexto foi acompanhado da criação de medidas normativas, diretrizes e discursos específicos que acabaram ganhando uma abrangência internacional (Gomes, 2021a, p. 85). Para Vallejo (2005, p. 38), a valorização das paisagens naturais dos Estados Unidos faz parte de uma tentativa, por parte do país, de uma autoafirmação, na medida em que o continente europeu se afirmava através de tradições arquitetônicas e de cidades antigas. Neil Smith (1988, p. 35) corrobora esse argumento: “enquanto os símbolos sociais dominantes do Velho Mundo tomaram sua força e legitimidade na História, era mais provável que os símbolos do Novo Mundo investissem na natureza” (Smith, 1988, p. 35). O autor aponta que a natureza, especialmente aquela experienciada na paisagem geográfica, era o símbolo ou imagem mestra dos Estados Unidos no século XIX. Bucólica ou primitiva, selvagem ou ajardinada, “a imagem da paisagem encarnava a esperança e a promessa do futuro americano” (Smith, 1988, p. 35).

Em importante livro sobre a história dos Parques Nacionais nos Estados Unidos, Alfred Runte (1987) defende a mesma perspectiva dos autores anteriores. Para ele, a tentativa estadunidense de estabelecer a natureza como prova da grandeza nacional teve início imediatamente após a independência do país.

Não podendo mais reivindicar as conquistas da civilização ocidental da Europa, os nacionalistas voltaram-se para a natureza como uma alternativa para a construção de um futuro glorioso para os Estados Unidos. Runte cita as *Notas sobre o Estado da Virginia* que Thomas Jefferson escreveu em 1784, valorizando, nas palavras dele, maravilhas nativas, como os rios, montanhas, corredeiras e penhascos. Cita Philip Freneau, poeta estadunidense que advoga que o Mississippi é o príncipe dos rios, enquanto compara o Nilo a um pequeno riacho e

o Danúbio a uma vala. Todo esse contexto acompanhado pelo avanço do domínio territorial sobre o oeste em direção ao pacífico. Diz Runte:

Acompanhado pela força de apelo à identidade cultural por meio de natureza, a abertura do Far West explica o *timing* da ideia de Parque Nacional. Na região permanecia não apenas a oportunidade de apreciar a natureza intocada, mas preservá-la intacta. Diferentemente do infortúnio das maravilhas do leste, como as Cataratas do Niágara, que há muito tempo havia sido vítima de abuso privado, aquelas no oeste ainda pertenciam ao governo federal como domínio público. [...] A descoberta moderna do Vale de Yosemite e das sequoias de Sierra, em 1851 e 1852, respectivamente, forneceram a primeira evidência crível desde as Cataratas do Niágara, que os Estados Unidos tinham uma reivindicação válida de reconhecimento através de maravilhas naturais (Runte, 1987, p. 19)²³.

O avanço para o oeste e encontro com o Vale do Yosemite na década de 1850²⁴ fez com que as elites intelectuais do país passassem, de fato, a tratar a natureza estadunidense como a mais majestosa do mundo. Em 1859, Horace Greeley, jornalista e político americano, publicou no New York Tribune um artigo²⁵ sobre o Vale do Yosemite, segundo ele, “a mais única e majestosa das maravilhas da natureza”, que foi a primeira notícia amplamente divulgada, chegando aos habitantes do leste.

Mais uma vez, diz Runte

Essas alegações, por mais triviais que fossem da perspectiva de hoje, preencheram uma importante necessidade intelectual. Pela primeira vez em quase um século, os americanos argumentaram com confiança que os Estados Unidos tinham algo de valor por si só de contribuir para a cultura mundial. Embora os castelos, ruínas e abadias da Europa castelos, ruínas e abadias nunca suplantadas, os Estados Unidos tinham monumentos de terra e sequoias gigantes anteriores ao nascimento de Cristo. Assim, as maravilhas naturais do oeste compensaram a falta de cidades antigas da América, tradições aristocráticas, e lembretes semelhantes de realizações do Velho Mundo (Runte, 1987, p. 22)²⁶.

Foi nesse contexto que ganhou fundamento a ideia de Parque. A categoria Parque Nacional, foco de análise dessa pesquisa, nasceu nos Estados Unidos, e os fundamentos que

²³ No original: “Accompanied by the force of appeals for cultural identity through nature, the opening of the Far West further explains the timing of the national park idea. In the region there remained not only the opportunity to appreciate nature unspoiled, but to preserve it intact as well. As distinct from the misfortune of eastern wonders such as Niagara Falls, which long since had fallen victim to private abuse, those in the West still belonged to the federal government as part of the public domain. [...] The modern discovery of Yosemite Valley and the Sierra redwoods, in 1851 and 1852, respectively, provided the first believable evidence since Niagara Falls that the United States had a valid claim to cultural recognition through natural wonders.”

²⁴ Foi na década de 1830, entretanto, que os homens brancos estiveram no Vale do Yosemite pela primeira vez. Ver: RUSSELL, Carl Parcher et al. One hundred years in Yosemite. 1947.

²⁵ An Overland Journey from New York to San Francisco in the Summer of 1859 by Horace Greeley (1860), disponível em <https://www.yosemite.ca.us/library/greeley/greeley.pdf>. Acesso em dezembro de 2024.

²⁶ No original: “These claims, however trivial from today's perspective, then filled an important intellectual need. For the first time in almost a century Americans argued with confidence that the United States had something of value in its own right to contribute to world culture. Although Europe's castles, ruins, and abbeys would never be eclipsed, the United States had "earth monuments" and giant redwoods that had stood long before the birth of Christ. Thus the natural marvels of the West compensated for America's lack of old cities, aristocratic traditions, and similar reminders of Old World accomplishments”.

foram as bases da sua criação são importantes para entendermos problemáticas que existem até hoje. A ideia da beleza cênica, a remoção de povos tradicionais, a proteção estatal e a parceria privada, por exemplo, são elementos que acompanham todo o processo do estabelecimento dos parques e se mantêm até os dias de hoje.

Em 30 de junho de 1864, o presidente Abraham Lincoln assinou uma Lei, *Yosemite Grant Act*, que estabelecia a criação de uma área protegida no Yosemite Valley e Mariposa Grove. Foi a primeira do tipo, já que nunca antes, na legislação estadunidense, uma terra havia sido designada para uso público e preservação, e essa Lei é considerada a origem do que viria a ser, depois, o *National Parks System (NPS)*, Sistema de Parques Nacionais do país. Em 1890, a área foi expandida, e se tornou o Parque Nacional do Yosemite. Toda a construção da noção de Parque que temos hoje a nível institucional no Brasil e que analisamos aqui tem profundas raízes nas ideias desenvolvidas nesse período, nos Estados Unidos.

O site do NPS disponibiliza importantes documentos de pesquisa²⁷, entre eles a própria *Yosemite Grant Act*, o ato que autoriza a concessão do vale do Yosemite ao estado da Califórnia, sob as condições expressas de que as instalações da área sejam mantidas para uso público, resort e recreação. Diz a lei que essa concessão será inalienável para sempre, mas arrendamentos não superiores a dez anos podem ser concedidos para partes das referidas instalações.

Outro documento importante disponibilizado pelo NPS é o Relatório Olmsted, escrito em 1865 (republicado em 1952) pelo arquiteto paisagista Frederick Law Olmsted, que participou da elaboração de parques urbanos como o Central Park em Nova York e o Golden Gate Park em San Francisco, e, segundo Anne Spirn (1996, p. 92), figura central na formação do movimento ambientalista estadunidense.

Ainda segundo a autora, a criação de Yosemite como primeira área de terra reservada por um ato do congresso para uso público e recreação, não havia precedente²⁸, e, por isso, Olmsted foi convidado a liderar uma comissão para recomendar o que deveria ser feito. Ele descreveu esse caso em 1865 no relatório, com suas estratégias de administração do Parque, a partir de visões antropocêntricas, na medida em que defendia a preservação da área porque ela representava importantes valores para os humanos, já que o cenário natural promovia saúde e bem-estar. Olmsted defendia também que a área nunca deveria ser propriedade privada, e sim mantida para propósitos públicos, e dizia que ação governamental era necessária para garantir

²⁷ Disponíveis em: https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/anps/anps_1.htm Acesso em fevereiro de 2025.

²⁸ Nash (1977, p. 18) cita um ato federal de 1832 que colocou fontes termais do Arkansas como reserva nacional, mas era uma área muito pequena, sem beleza cênica, muito mais ligada a tradição de spas públicos e banhos termais da Europa. Outro processo.

diversão para todos os cidadãos, e caso não houvesse tal ação, lugares como Yosemite se tornariam parques de homens ricos, e o público não poderia usufruir do seu cenário. Diz o arquiteto paisagista que as pinturas de Bierstadt e as fotografias de Watkins

[...] deram ao povo do Atlântico uma ideia da sublimidade do Yosemite, e da imponência do vizinho bosque de sequoias, que foi dada a primeira consideração ao perigo de que tais cenas pudessem se tornar propriedade privada e, por meio do falso gosto, do capricho ou das exigências de alguma especulação industrial de seus proprietários, seu valor para a posteridade fosse prejudicado. Para protegê-los contra esse perigo, o Congresso aprovou uma lei que previa que as instalações deveriam ser segregadas do domínio geral das terras públicas e dedicadas para sempre ao recurso e recreação popular, sob a administração de um Conselho de Comissários, para servir sem compensação pecuniária, a ser nomeado pelo Executivo do Estado da Califórnia (Olmsted e Roper, 1952, p. 14)²⁹.

Na análise do arquiteto, o objetivo da Lei era, portanto, proteger Yosemite do perigo dos interesses privados. E para Olmsted, foram as pinturas de Albert Bierstadt (Figura 4) e as fotografias de Carleton Watkins (Figura 5) que levaram a imagem sublime e imponente do Yosemite para a costa leste dos Estados Unidos. A importância de Watkins para esse momento cabe ser destacada. De Luca e Demo (2000, p. 241), no trabalho *Imaginando natureza, Watkins, Yosemite, e o Nascimento do Ambientalismo*³⁰, definem o processo da seguinte maneira: “Watkins clicou, Abraham Lincoln assinou, Yosemite foi salvo e o ambientalismo nasceu. Não foi tão simples assim, mas quase”³¹.

²⁹ No original: “had given to the people on the Atlantic some idea of the sublimity of the Yosemite, and of the stateliness of the neighboring Sequoia grove, that consideration was first given to the danger that such scenes might become private property and through the false taste, the caprice or the requirements of some industrial speculation of their holders, their value to posterity be injured. To secure them against this danger Congress passed an act providing that the premises should be segregated from the general domain of the public lands, and devoted forever to popular resort and recreation, under the administration of a Board of Commissioners, to serve without pecuniary compensation, to be appointed by the Executive of the State of California.”

³⁰ No original: “Imaging nature: Watkins, Yosemite, and the birth of environmentalism”.

³¹ No original: “Watkins clicked, Abraham Lincoln signed, Yosemite was “saved” and environmentalism born. It was not that simple, but almost”.

Figura 4: Pintura Vale do Yosemite



Fonte: Bierstadt, 1864, obra de domínio público, retirada de Wikiart³².

Figura 5: Fotografia Cathedral Rock, River View



Fonte: Obra de Watkins, 1861, domínio público, retirado de Met Museum³³

³² Disponível em: <https://www.wikiart.org/pt/albert-bierstadt/vale-de-yosemite-1864>. Acesso em março de 2025.

³³ Watkins (1829–1916) foi o fotógrafo do Oeste americano, que estabeleceu sua reputação na fotografia a partir de uma série de obras do Vale do Yosemite em 1861. Para o MET Museum, em tradução livre, “foi em parte devido à arte e à beleza rústica dessas fotografias que o presidente Lincoln assinou um projeto de lei em 30 de junho de 1864, declarando o vale inviolável e iniciando o projeto para o Sistema de Parques Nacionais da nação”. Retirado de: <https://www.metmuseum.org/pt/exhibitions/listings/2014/carleton-watkins>. Acesso em janeiro de 2025.

O Relatório Olmsted data de 1865, mas o *Yosemite Grant Act* é do ano anterior. Por isso, precisamos analisar o cenário que antecedeu a assinatura da Lei, que tem profunda relação com as fotografias de Watkins e com as pinturas de Bierstadt.

Retomando o que apresentamos anteriormente, a formação da identidade nacional dos Estados Unidos foi profundamente marcada pela valorização da natureza do país. E esse processo influencia a produção artística.

Escolas de artistas passaram a incentivar a representação de montanhas, florestas, vales e rios. A *Rocky Mountain School of Art* foi co-fundada por Bierstadt, que em 1863 passou a pintar o Vale do Yosemite, na Califórnia. Dois anos antes, em 1861, Carleton E. Watkins fotografava o Vale e as sequoias³⁴, como na Figura 6.

Figura 6: Fotografia The Grizzly Giant, Mariposa Grove, Yosemite



Fonte: Obra de Watkins, 1961, domínio público, retirado de Met Museum

³⁴ Segundo Runte (1987, p. 27) até a nomenclatura da própria sequoia foi campo de disputa na época. As árvores gigantes foram inicialmente chamadas de *Wellingtonia gigantea*, em homenagem a um duque inglês. Os nacionalistas estadunidenses apresentaram *Washingtonia gigantea* como alternativa. O autor diz que hoje chamamos de *Sequoia gigantea* em homenagem a uma liderança indígena, mas há um debate sobre essa origem.

Para Runte, as obras de Bierstadt, Watkins e outros artistas forneceram o componente visual do nacionalismo cultural, e “o que atingiram sozinhos, é claro, não inspirou a ideia de parque nacional. Ainda assim, [...] contribuíram imensamente para a evolução da preocupação. Monumentos cênicos [...] nunca se tornariam símbolos da cultura americana se a nação permitisse que eles fossem da propriedade pública ao controle privado” (Runte, 1987 p. 25).³⁵

Nesse contexto, há também George Catlin, artista que pintou as Cataratas do Niágara³⁶ na década de 1820, e na década seguinte, viajando pelo Rio Missouri, mencionou a possibilidade da criação de um “*nation’s park*”, um “parque da nação”³⁷. Já era a gênese, inclusive, da nomenclatura.

Mas foi em fevereiro de 1864 que o industrial Israel Ward Raymond, da Companhia Centro-Americana de Trânsito de Navios a Vapor, entrega a John Conness, senador da Califórnia, um rascunho de proposta de Lei do Yosemite, pedindo a preservação para uso e recreação, anexando as fotos de Watkins, reafirmando a importância da imagem, da beleza cênica (o que nos remete a mobilização da paisagem do Rio de Janeiro, hoje)³⁸. Conness, por sua vez, encaminha a carta de Raymond ao comissário do *General Land Office* com o pedido de que um projeto de lei seja preparado. Segundo Runte (1987, p. 29), o Congresso foi receptivo, e em 30 de junho de 1864 o presidente Abraham Lincoln assinou a Lei.

A Figura 7 mostra uma placa no Parque do Yosemite mencionando o Ato de criação da área protegida. Abaixo da foto de Abraham Lincoln, está escrito: em 1864, durante a Guerra Civil Americana, o presidente Abraham Lincoln assinou o Yosemite Grant Act, colocando o Bosque Mariposa e o Vale do Yosemite sob proteção do Estado. Inspirado por defensores como o senador norte-americano John Conness e a escritora Jessie Benton Fremont, o Ato protegeu esse bosque e quatro milhas quadradas ao seu redor.

³⁵ No original: “Their achievement alone, of course, did not inspire the national park idea. Still, by dramatizing what the nation stood to lose by its indifference, artists contributed immeasurably to the evolution of concern. Scenic monuments, no less than man-made ones, would never become credible symbols of American culture if the nation simply allowed them to slip from public ownership into private control.”

³⁶ Embora a categoria Parque, discutida na tese, tenha origem na costa oeste dos Estados Unidos, foram as Cataratas do Niágara, símbolo de natureza selvagem para os estadunidenses do século XIX, que, após a Guerra Civil, passa a ser o primeiro alvo de preocupação em relação ao crescimento industrial e turístico. Ver Cronon (1996).

³⁷ Catlin era um pintor de povos indígenas. Em 1832, viajou pelo Missouri no navio Yellowstone, pintando povos Assiniboin, Blackfoot, Crow, Plains Ojibwa, Cree, Hidatsa e Mandan, segundo o site do NPS, disponível em: <https://www.nps.gov/people/george-catlin.htm> (Acesso em janeiro de 2025). Importante lembrar que muitos desses povos foram removidos de sua terra para a construção dos parques, anos depois.

³⁸ Segundo De Luca e Demo (2000, p. 251), o senador da Califórnia John Conness passou as fotografias de Watkins pelos corredores do Congresso, e, além disso, milhares de pessoas na costa Leste tiveram acesso às fotos de Watkins, em galerias de arte ou reimpressões, fortalecendo o apoio a sua preservação. Influenciaram, sobretudo, Frederick Law Olmsted, que chega a endereçar perguntas para o fotógrafo, questionando, por exemplo, o que poderia ser feito pelo Estado para aumentar o prazer proporcionado pelo cenário do Yosemite.

Jessie Benton Freeman era uma escritora que contribuía, na época, para o debate sobre áreas protegidas e proteção da natureza. Era politicamente influente, filha de senador e próxima da família do presidente. Em declaração institucional, o NPS diz que ela realizava descrições de suas viagens, narrativas que foram usadas para guiar rotas para o oeste. Ela buscou apoio popular para proteger federalmente Yosemite da exploração de recursos e do desenvolvimento privado, contribuindo para a assinatura da Lei³⁹.

Figura 7: Placa mencionando Yosemite Grant Act, assinada por Abraham Lincoln.



Fonte: A autora, 2024.

Diz Runte que o objetivo do parque era estritamente cênico. As limitações do recorte do que seria protegido ignoraram o quadro ecológico da região, especialmente sua rede

³⁹ A declaração está disponível em: https://www.doi.gov/ocl/hearings/113/hr1192_022614. Acesso em janeiro de 2025. Sobre a vida de Jessie Freeman, ver: HERBON, Lorraine D. Public Wife: The Life of Jessie Benton Fremont. 2022.

hidrográfica, e não foi, portanto, um *ambientalismo* o motor ímpeto por trás da Lei do Yosemite, e sim um *monumentalismo*. Para o autor, embora a Lei entregasse as terras para a administração da Califórnia (em 1905 voltaram ao governo federal), o Congresso entendia o parque como interesse nacional. Assim, embora não o seja em nome, Yosemite foi, de certa forma, o primeiro Parque Nacional. Este deveria, segundo a Lei, estar sob a administração de um Conselho de Comissários, nomeado pelo executivo.

Retomaremos, então, o Relatório Olmsted. Frederick Law Olmsted fez parte da primeira Comissão do Yosemite, responsável, por exemplo, por pesquisar e mapear a área. A tarefa de Olmsted foi escrever um relatório para apresentar ao governo da Califórnia, para definir a política de gestão da área protegida, uma tarefa sem precedentes até então.

O documento até hoje é reconhecido como fornecedor da base filosófica da proteção de parques, estabelecendo um vocabulário público sobre a preservação cênica (DeLuca e Demo, 2000, p. 252). A figura 8 mostra o Olmsted Point, ponto panorâmico do Parque Nacional do Yosemite, que homenageia os arquitetos paisagistas Frederick Law Olmsted e seu filho Frederick Law Olmsted Jr.

Figura 8: Olmsted Point



Fonte: A autora, 2024.

No relatório, Olmsted descreve o Parque. Não de maneira técnica, mas sim reverenciando, de forma romântica, a natureza. Trechos como “a união da mais profunda

sublimidade com a mais profunda beleza da natureza”, ou “constitui o Yosemite a maior glória da natureza”⁴⁰ evidenciam isso. De maneira também antropocêntrica, na medida em que cita o prazer que se obtém da paisagem e menciona os benefícios da contemplação da natureza para a saúde humana, e religiosa, mobilizando a figura de Deus, associando-a à criação do Vale.

Em relação à gestão, propõe estratégias: futuras leis para impedir o que chama de uso injusto, ou seja, usos que danificassem a paisagem; criação de estradas e acomodações, prevendo um aumento rápido do número de visitantes; construção de trilhas para veículos e caminhos para pedestres para pontos de interesse. Podemos dizer que, além da base filosófica, os apontamos de Olmsted também forneceram bases práticas, visto que essas sugestões foram concretizadas.

Cabe analisarmos o que ele diz a respeito da questão da propriedade: “É a vontade da nação, conforme incorporada no ato do Congresso, que este cenário nunca seja propriedade privada, mas que, como certos pontos defensivos em nossa costa, seja mantido exclusivamente para fins públicos”⁴¹ (Olmsted e Roper, 1952, p. 17). Essa vontade pode ser explicada, segundo Olmsted, por conta de vantagens diretas e óbvias, nas palavras do relatório, como a atração de viajantes. Ele argumenta com o exemplo da Suíça, afirmando que o cenário natural desse país foi fonte de riqueza, responsável por atrair investimentos e criação de infraestrutura. E “que quando se tornar mais acessível, o Yosemite provará ser atração de caráter semelhante e uma fonte semelhante de riqueza para toda a comunidade, não apenas da Califórnia, mas dos Estados Unidos, não pode haver dúvida”⁴² (Olmsted e Roper, 1952, p. 17). Ou seja, o que se defende é que não deve ser propriedade privada porque será fonte de riqueza para uma parcela da sociedade. O interesse, de toda forma, é privado.

Mas há outra vantagem, não tão direta e nem tão óbvia, que seria o dever político do Estado de promover o bem. Nas palavras de Olmsted, “é o principal dever do governo, se não for o único dever do governo, fornecer meios de proteção para todos os seus cidadãos na busca da felicidade contra os obstáculos”⁴³ (Olmsted e Roper, 1952, p. 17), e se a contemplação de cenas naturais de caráter impressionante alivia diversos problemas físicos e mentais, e fornece felicidade, é dever do Estado garanti-la. Olmsted diz que a falta de recreação na vida das pessoas

⁴⁰ No original, “the union of the deepest sublimity with the deepest beauty of nature” e “constitutes the Yosemite the greatest glory of nature”.

⁴¹ No original: “It is the will of the nation as embodied in the act of Congress that this scenery shall never be private property, but that like certain defensive points upon our coast it shall be held solely for public purposes”.

⁴² No original: “That when it shall become more accessible the Yosemite will prove attraction of a similar character and a similar source of wealth to whole community, not only of California but of the United States, there can be no doubt”.

⁴³ No original: “it is the main duty of government, if it is not the sole duty of government, to provide means of protection for all its citizens in the pursuit of happiness against the obstacles”.

que apenas estão ocupadas com seus deveres profissionais e domésticos pode causar diversas doenças, e que os mais ricos sabem disso e por isso usufruem da natureza, mas essa prática deveria ser uma possibilidade para todos. Ele inclusive chama atenção para grupos sociais que estão em maior desvantagem, com menos horas de recreação, como as mulheres e o que chama de classe agrícola. Essa certa denúncia da desigualdade social se amplia, no relatório. Há um trecho importante que optamos por transcrever por inteiro:

Homens que são ricos o suficiente e que estão suficientemente livres de ansiedade em relação à sua riqueza podem e fornecem lugares para essa recreação necessária para si mesmos. Eles fizeram isso desde os primeiros períodos conhecidos na história do mundo, pois os grandes homens dos babilônios, persas e hebreus tinham seus retiros rurais, tão grandes e luxuosos quanto os da aristocracia da Europa atualmente. Existem nas ilhas da Grã-Bretanha e da Irlanda mais de mil parques privados e terrenos notáveis dedicados ao luxo e à recreação. O valor desses terrenos chega a muitos milhões de dólares e o custo de sua manutenção anual é maior do que o das escolas nacionais; Sua única vantagem para a comunidade é obtida por meio da recreação que proporcionam a seus proprietários (exceto quando estes estendem hospitalidade a outros) e esses proprietários com suas famílias são menos de um em seis mil de toda a população. **O gozo das melhores cenas naturais do país e dos meios de recreação a eles relacionados é, portanto, um monopólio, de uma maneira muito peculiar, de muito poucas pessoas muito ricas.** A grande massa da sociedade, incluindo aqueles a quem seria de maior benefício, é excluída dela. Na natureza do caso, os **parques privados** nunca podem ser usados pela massa do povo em qualquer país, nem por qualquer número considerável, mesmo dos ricos, exceto pelo favor de alguns e na dependência deles. **Assim, sem meios tomados pelo governo para retê-los do alcance dos indivíduos, todos os lugares favoráveis em cenário à recreação da mente e do corpo serão fechados para o grande corpo do povo. Pela mesma razão que a água dos rios deve ser protegida contra a apropriação privada e o uso dela para fins de navegação e de outra forma protegida contra obstrução, partes do cenário natural podem, portanto, ser devidamente guardadas e cuidadas pelo governo.** Simplesmente reservá-los do monopólio dos indivíduos, no entanto, será óbvio, não é tudo o que é necessário. É necessário que eles sejam abertos ao uso do corpo do povo. **O estabelecimento pelo governo de grandes bases públicas** para o livre gozo do povo sob certas circunstâncias é, portanto, justificado e reforçado como um dever político. (Olmsted e Roper, 1952, p. 21, grifo nosso).⁴⁴

⁴⁴ No original: “Men who are rich enough and who are sufficiently free from anxiety with regard to their wealth can and do provide places of this needed recreation for themselves. They have done so from the earliest periods known in the history of the world, for the great men of the Babylonians, the Persians and the Hebrews, had their rural retreats, as large and as luxurious as those of the aristocracy of Europe at present. There are in the islands of Great Britain and Ireland more than one thousand private parks and notable grounds devoted to luxury and recreation. The value of these grounds amounts to many millions of dollars and the cost of their annual maintenance is greater than that of the national schools; their only advantage to the commonwealth is obtained through the recreation they afford their owners (except as these extend hospitality to others) and these owners with their families number less than one in six thousand of the whole population. The enjoyment of the choicest natural scenes in the country and the means of recreation connected with them is thus a monopoly, in a very peculiar manner, of a very few, very rich people. The great mass of society, including those to whom it would be of the greatest benefit, is excluded from it. In the nature of the case private parks can never be used by the mass of the people in any country nor by any considerable number even of the rich, except by the favor of a few, and in dependence on them. Thus without means are taken by government to withhold them from the grasp of individuals, all places favorable in scenery to the recreation of the mind and body will be closed against the great body of the people. For the same reason that the water of rivers should be guarded against private appropriation and the use of it for the purpose of navigation and otherwise protected against obstruction, portions of natural scenery may therefore properly be guarded and cared for by government. To simply reserve them from monopoly by individuals, however, it will be obvious, is not all that is necessary. It is necessary that they should be laid open to

Olmsted aborda, em 1865, questões que estão em debate até hoje, inclusive nesta pesquisa. Ele chama atenção para o fato de que a natureza como fonte de recreação sempre foi apreciada e usufruída pelos mais ricos, e denuncia especificamente os “parques privados”. Olmsted coloca como dever político a proteção do governo dessas áreas de natureza.

Embora necessária, essa proteção nunca foi feita, e por uma razão evidente, segundo Olmsted. As classes governantes do velho mundo, nas palavras dele, consideravam que a parcela trabalhadora da sociedade não fosse digna de desfrutar da beleza da natureza, ou da arte, por não ter estudo e riqueza, e, por isso, promoviam recreação das massas apenas através de prazeres artificiais como desfiles, teatros e passeios.

É “a loucura das leis que permitiram e favoreceram o monopólio por classes privilegiadas de muitos dos meios fornecidos na natureza [...]” e foi de acordo com esse pensamento que “o Congresso promulgou que o Yosemite deveria ser mantido, guardado e gerido para uso livre de todo o corpo do povo para sempre, e que o cuidado dele, e a hospitalidade de admitir estranhos de todas as partes do mundo para o visitarem e desfrutarem dele livremente, deveriam ser um dever de dignidade”⁴⁵ (Olmsted e Roper, 1952, p. 21-22). Se essa proteção não tivesse sido feita, diz Olmsted:

Teria sido praticável que um homem tivesse comprado o todo, apropriando-o inteiramente para seu prazer individual ou recusado a entrada de qualquer pessoa que não pudesse pagar um determinado preço como taxa de admissão, ou como taxa pelo entretenimento que ele teria o monopólio de fornecer. O resultado teria sido um parque para homens ricos (Olmsted e Roper, 1952, p. 23).⁴⁶

Quase dois séculos depois, temos um modelo de Parques que são propriedade do Estado, mas que, a partir da gestão privada do uso público, cobra ingressos como taxa de admissão, tanto nos Estados Unidos, como no Brasil.

O Relatório de Olmsted não alcançou a legislação. O arquiteto realizou a leitura para a Comissão, mas o documento não foi submetido à legislação da Califórnia. Ele retorna a Nova York para retomar os trabalhos de proteção às Cataratas do Niágara, e, segundo Spirn (1996, p. 93), há evidência de que a rejeição estava relacionada a preocupação de outros comissionários

the use of the body of the people. The establishment by government of great public grounds for the free enjoyment of the people under certain circumstances, is thus justified and enforced as a political duty”.

⁴⁵ No original: “It is the folly of laws which have permitted and favored the monopoly by privileged classes of many of the means supplied in nature” e “Congress enacted that the Yosemite should be held, guarded and managed for the free use of the whole body of the people forever, and that the care of it, and the hospitality of admitting strangers from all parts of the world to visit it and enjoy it freely, should be a duty of dignity”.

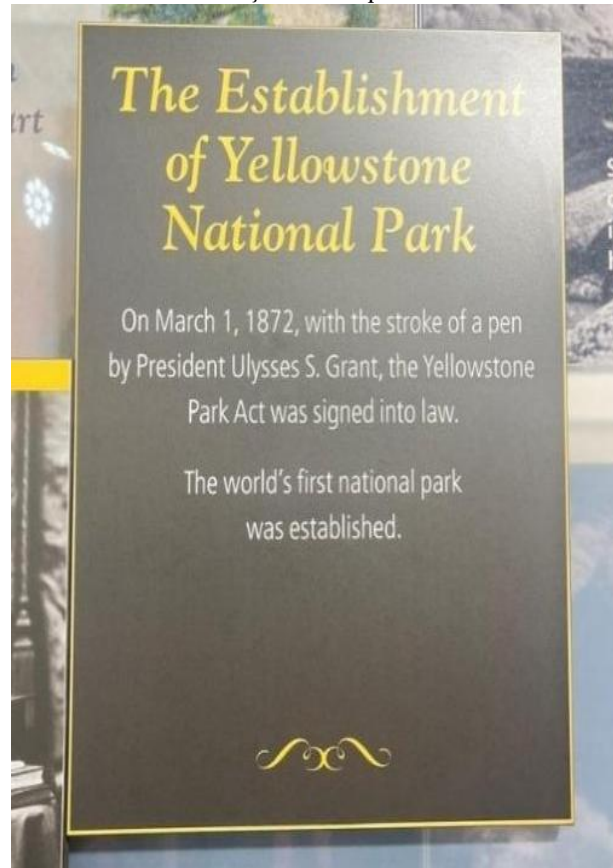
⁴⁶ No original: “it would have been practicable for one man to have bought the whole, to have appropriated it wholly to his individual pleasure or to have refused admittance to any who were unable to pay a certain price as admission fee, or as a charge for the entertainment which he would have had a monopoly of supplying. The result would have been a rich man's park”.

que perceberam conflitos com seus próprios interesses políticos e financeiros, como construção de estradas com pedágios, por exemplo. Todavia, o documento contribui para o debate já movimentado a respeito da proteção ambiental.

Mas cabe lembrar, também, outros pontos muito importantes a respeito da trajetória de Olmsted. Conforme citado anteriormente, ele trabalhou na implementação do Central Park, em Nova York, e, de maneira similar a Yosemite, havia ideias sobre o valor do cenário natural, importância do acesso público e necessidade de manejo para preservação desse cenário e acesso. Mas na área onde foi construído o Central Park, havia uma comunidade negra que foi removida em um processo violento de segregação e apagamento⁴⁷. Nota-se, assim, que a história das áreas institucionalmente protegidas é carregada de contradições. Entre elas, há uma muito importante presente na criação do, de fato, primeiro Parque Nacional do mundo: o de Yellowstone. A Figura 9 mostra uma placa mencionando o estabelecimento do parque.

⁴⁷ Há um debate sobre a remoção de *Seneca Village* ser anterior ao trabalho efetivo de Olmsted no Parque, mas parece que não há registros de sua oposição ao que aconteceu. De qualquer forma, aqui estamos analisando a origem do pensamento que norteia a criação de parques, e o contexto filosófico e político da época, do qual Olmsted fazia parte, promoveu a remoção. Em artigo de Gracie Heim, publicado no site da Wilderness Society, ONG ligada às áreas protegidas dos EUA, há descrição mais detalhada desse processo e também do recente reconhecimento. Disponível em: <https://www.wilderness.org/articles/blog/central-park-came-seneca-village-black-community-hidden-heart-manhattan>. Acesso em janeiro de 2025. Já Allison Siehnel, em publicação de 2020, discute as tensões que caracterizam a criação do Central Park como um local de apagamento racial e de classe, destacando como a criação dos *public greens*, como os parques públicos nos Estados Unidos, é carregada de contradições. Ver SIEHNEL, Allison. 1 “Free Land”. *Modernism in the Green: Public Greens in Modern Literature and Culture*, 2020. Hoje, o Central Park Conservancy, que administra o parque em parceria público-privada com a prefeitura, disponibiliza a história da Vila (Disponível em: <https://www.centralparknyc.org/seneca-village-q-a>. Acesso em janeiro de 2025) e propõe o Seneca Village Tour, para conhecer a “maior comunidade de proprietários afro-americanos livres na Nova York pré-Guerra Civil” (Disponível em: <https://www.centralparknyc.org/activities/tours/seneca-village-tour>. Acesso em fevereiro de 2025). Sobre todo o processo de construção do Central Park, ver: ROSENZWEIG, Roy. *The Park and the People – a History of Central Park*. Cornell University Press, 1992.

Figura 9: Placa sobre a criação do Parque Nacional de Yellowstone



Fonte: A autora, 2024.

Na placa acima, há o título “O estabelecimento do Parque Nacional do Yellowstone” e a descrição “em primeiro de março de 1872, com a força de uma caneta pelo presidente Ulysses S. Grant, o *Yellowstone Park Act* foi assinado na forma de lei. O primeiro Parque Nacional do mundo foi estabelecido”. Para Runte, Yellowstone seguia o mesmo propósito de Yosemite, no sentido de que a insegurança cultural era grande catalisadora da preocupação ambiental. Sobre a criação desse novo Parque, diz Runte

Em marcado contraste com a concessão de Yosemite, o Parque de Yellowstone era enorme, mais do que 3.300 milhas quadradas de área. Além disso, era realmente um parque nacional, uma vez que o governo federal manteve jurisdição exclusiva sobre a área. Ainda assim, de forma alguma Yellowstone pretendia romper com visões de 1864. Sua amplitude resultou da preocupação com a segurança de maravilhas ainda não descobertas, não porque os defensores do parque em 1872 fossem mais conscientes das vantagens de proteger um ecossistema integral. Nem era Yellowstone tão grande porque se destinava a proteger a natureza selvagem [...]. Como o Parque Yosemite, Yellowstone devia sua existência para preocupações mais imediatas. [...] gêiseres, cachoeiras, desfiladeiros e outras "curiosidades" atraíram a nação como um repositório cultural. Embora fosse muito maior que seu antecessor, portanto, e foi o primeiro a ser *chamado* de parque nacional, Yellowstone apenas reafirmou os ideais e ansiedades de 1864. (Runte, 1987, p. 33-34, grifo do original) ⁴⁸.

⁴⁸ No original: "In marked contrast to the Yosemite grant, Yellowstone Park was huge, more than 3,300 square miles in area. In addition, it was truly a national park, since the federal government retained exclusive jurisdiction

Ou seja, o autor pontua que no caso de Yellowstone, mais uma vez não foi um interesse de proteção ambiental que motivou a criação do parque, e sim a manutenção de um repositório cultural, reafirmando os interesses anteriores, vistos no caso de Yosemite. O que traduzimos como natureza selvagem, na obra original aparece como *wilderness*⁴⁹, noção que guiará a instituição dos Parques a partir desse momento (Nash, 1977; Cronon, 1996, Diegues, 1996), e é a partir dessa perspectiva que

[...] se insere o conceito de Parque Nacional como área natural, selvagem, originário dos E.U.A. A noção de "wilderness" (vida natural/ selvagem), subjacente à criação dos parques, no final do século XIX, era de grandes áreas não-habitadas, principalmente após o extermínio dos índios e da expansão da fronteira para o oeste. Nesse período já se consolidara o capitalismo americano, a urbanização era acelerada, e se propunha reservarem-se grandes áreas naturais, subtraindo-as à expansão agrícola e colocando-as à disposição das populações urbanas para fins de recreação (Diegues, 1996, p. 24).

Os primeiros parques são pautados nessa noção de selvagem. Até a criação deles, a palavra parque era utilizada como sinônimo de jardim, como aqueles existentes na Europa, como *Tuilleries*, em Paris. Os Parques Nacionais, por outro lado, promoviam o contato com a natureza selvagem. Mas essa noção é bastante problemática. Luther Standing Bear, liderança pelos direitos civis dos nativos americanos, diz que só para os homens brancos a natureza era selvagem. Para eles, era mansa (Callicott e Nelson, 1998, p. 201).

over the area. Still, in no way was Yellowstone intended to break with the visions of 1864. Its spaciousness resulted from concern for the safety of yet undiscovered wonders, not because park advocates in 1872 were any more aware of the advantages of protecting an integral ecosystem. Nor was Yellowstone so large because it was meant to protect wilderness [...]. Like Yosemite Park, Yellowstone owed its existence to more immediate concerns. [...] geysers, waterfalls, canyons, and other "curiosities" appealed to the nation as a cultural repository. Although it was much larger than its predecessor, therefore, and was first to be *called* a national park, Yellowstone merely reaffirmed the ideals and anxieties of 1864."

⁴⁹ Nash (1977, p. 15) aponta que na verdade, os primeiros ingleses a ir para o país, os pioneiros, entendiam a natureza selvagem como algo a se destruir em busca da ocupação: o país precisava ser limpo das árvores, indígenas precisavam ser removidos, animais selvagens exterminados, e o orgulho, inicialmente, vinha da aniquilação dessa natureza selvagem, mas tudo muda no século XIX. Até hoje, na verdade, o *wilderness* faz parte da identidade nacional dos Estados Unidos, Nash chega a qualificar como "ingrediente básico da cultura americana" (1967, p. 11) ou como grande contribuição dos Estados Unidos para o mundo (1977, p. 14), defendendo o argumento de que, apesar de outros países já contarem com reservas ou parques do tipo jardins, eles não eram de domínio público como nos Estados Unidos. O interesse pelo selvagem cresceu no país na medida em que os cidadãos do leste, assustados com o crescimento das cidades e promovendo, para si, acesso a lugares de natureza, passaram a defender a proteção desses espaços considerados selvagens. Diz o autor que os defensores da apreciação da *wilderness* do século XIX, defensores de parques nos Estados Unidos, eram produtos de situações urbanas do leste do país. Reservas de paisagens cênicas e conservação recreativa não eram objetivo de trabalhadores do campo. O autor defende a noção de wilderness a partir de muitos argumentos: A natureza selvagem (*wilderness*) é (1) reservatório de processos ecológicos, (2) sustentadora da diversidade biológica, (3) influência formativa no caráter nacional americano, (4) nutriente das artes e letras americanas, (5) como uma igreja, (6) guardiã da saúde mental, (7) sustentadora da diversidade humana e (8) ativo educacional no desenvolvimento ambiental.

Cronon (1996), em texto intitulado “O problema do *wilderness*”⁵⁰, critica não somente a noção em si, mas também a exportação do modelo para outros países do mundo. O autor defende que aquilo que se entende como natureza selvagem está longe de ser um lugar destacado da humanidade, mas sim uma criação dela, criação de uma humanidade muito específica em um contexto histórico particular. Noção permeada de sentidos religiosos e geopolíticos, visto que o caráter das paisagens era veiculado a uma imagem divina e cristã, à masculinidade e à ocupação do oeste, era evidentemente uma criação de um contexto específico dos Estados Unidos do século XIX⁵¹.

E o problema da noção é que ela, para Cronon, é uma fantasia de pessoas urbanas, em relação com a terra alienada, que incorpora uma visão em que o humano estaria fora do natural, colocando humanidade e natureza em polos opostos, e afirma, em tradução livre, que não significa que “as coisas que rotulamos como natureza selvagem que são o problema - pois a natureza não humana e grandes extensões do mundo natural merecem proteção - mas sim o que nós mesmos queremos dizer quando usamos o rótulo.”⁵² (Cronon, 1996, p. 17). Segue realizando uma crítica ao sentimento utilitarista que norteia essa proteção, seja em termos de recurso ou de recreação, fazendo questões que se sustentam até hoje, e promovendo uma superação do dualismo entre humanos e natureza:

Por que, por exemplo, a "experiência selvagem" é tão frequentemente concebida como uma forma de recreação mais apreciada por aqueles cujos privilégios de classe lhes dão tempo e recursos para deixar seus empregos para trás e "fugir de tudo"? Por que a proteção da natureza selvagem parece tão frequentemente colocar os recreacionistas

⁵⁰ No original: The trouble with Wilderness.

⁵¹ Nessa seção, damos muita ênfase ao arcabouço estadunidense porque na tese discutimos parque e essa categoria surge lá, ancorada na noção de wilderness. Mas na Inglaterra, após a revolução industrial, já havia a idealização de uma vida mais contemplativa da natureza (Diegues, 1996, p. 23). Thomas (1991), discute a visão antropocêntrica que guia a noção de natureza na Europa, seja em um primeiro momento, quando era vista com inferior e subordinada aos interesses humanos, e em um segundo momento, quando passa a ser valorizada, mas ainda em relação aos seus benefícios aos interesses humanos. O autor também discute o caráter religioso que permeia toda essa construção, assim como Cronon. Em tradução livre, diz Cronon “a linguagem que usamos para falar sobre a natureza selvagem é frequentemente permeada por valores espirituais e religiosos que refletem os ideais humanos muito mais do que o mundo material da natureza física. A natureza selvagem cumpre o antigo projeto romântico de secularizar os valores judaico-cristãos para fazer uma nova catedral não em algum pequeno edifício humano, mas na própria criação de Deus, a Natureza” (Cronon, 1996, p. 16) e “Deus estava no topo da montanha, no abismo, na cachoeira, na nuvem de trovão, no arco-íris, no pôr do sol. Basta pensar nos locais que os americanos escolheram para seus primeiros parques nacionais - Yellowstone, Yosemite, Grand Canyon, Rainier, Zion - para perceber que virtualmente todos eles se encaixam em uma ou mais dessas categorias” (Cronon, 1996, p. 10). No original: “the language we use to talk about wilderness is often permeated with spiritual and religious values that reflect human ideals far more than the material world of physical nature. Wilderness fulfills the old romantic project of secularizing Judeo-Christian values so as to make a new cathedral not in some petty human building but in God's own creation, Nature itself” e “God was on the mountaintop, in the chasm, in the waterfall, in the thunder- cloud, in the rainbow, in the sunset. One has only to think of the sites that Americans chose for their first national parks-Yellowstone, Yosemite, Grand Canyon, Rainier, Zion-to realize that virtually all of them fit one or more of these categories”.

⁵² No original: “the things we label as wilderness that are the problem-for nonhuman nature and large tracts of the natural world do deserve protection -but rather what we ourselves mean when we use the label.”

urbanos contra as pessoas rurais que realmente ganham a vida com a terra (exceto aqueles que vendem bens e serviços aos próprios turistas)? Por que nos debates sobre áreas naturais intocadas os povos "primitivos" são idealizados, até mesmo sentimentalizados, até o momento em que fazem algo não primitivo, moderno e não natural, e, portanto, caem em desgraça ambiental? Quais são as consequências de uma ideologia selvagem que desvaloriza o trabalho produtivo e o conhecimento muito concreto que vem do trabalho da terra com as próprias mãos? (Cronon, 1996, p. 21)⁵³.

As dúvidas levantadas poderiam ser feitas para pensar as áreas protegidas brasileiras, até hoje. Podemos perceber, portanto, que as críticas a respeito da proteção da natureza para fins de recreação e beleza cênica não são novas. Cronon denuncia a exportação da noção de *wilderness* para outros países, classificando esse processo como imperialismo cultural autodestrutivo, que ignora as diferenças entre os humanos ao dicotomizar humanidade e natureza, reproduzindo problemas que aconteceram nos Estados Unidos, como a remoção forçada de populações tradicionais.

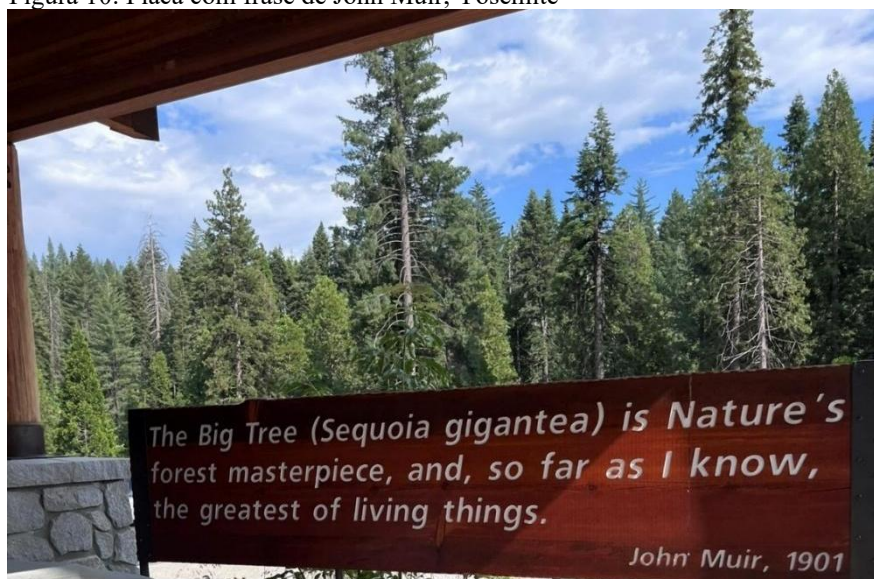
Cabe, agora, falarmos a respeito de duas correntes ambientalistas importantes no desenvolvimento das políticas ambientais. A natureza selvagem como fundamento para a proteção que exclui a sociedade é o fundamento de uma corrente conhecida como preservacionismo, enquanto a defesa de uso racional é base para outra corrente, o conservacionismo⁵⁴.

Para Diegues, a “a criação do primeiro parque nacional no mundo, o de Yellowstone, em meados do século XIX, foi o resultado de ideias preservacionistas que se tornavam importantes nos Estados Unidos desde o início daquele século” (1996, p. 23).

⁵³ No original: “Why, for instance, is the "wilderness experience" so often conceived as a form of recreation best enjoyed by those whose class privileges give them the time and re- sources to leave their jobs behind and "get away from it all"? Why does the protection of wilderness so often seem to pit urban recreationists against rural people who actually earn their living from the land (excepting those who sell goods and services to-the tourists themselves)? Why in the debates about pristine natural areas are "primitive" peoples idealized, even sentimentalized, until the moment they do something unprimitive, modern, and unnatural, and thereby fall from environmental grace? What are the consequences of a wilderness ideology that devalues productive labor and the very concrete knowledge that comes from working the land with one's own hands”

⁵⁴ Como aqui estamos tratando de Parques Nacionais e a ideia de sustentabilidade atrelada ao mercado, o foco será nas correntes preservacionistas e conservacionistas, que são norteadoras dos aspectos citados, respectivamente. Mas existem uma série de outras perspectivas. Marcelo Lopes de Souza, em *Ambientes e Territórios* (2019, p. 217), cita por exemplo a *ecologia profunda* e a *ecologia social*, entre outras vertentes, como latino-americanas e brasileiras.

Figura 10: Placa com frase de John Muir, Yosemite



Fonte: A autora, 2024.

John Muir⁵⁵ é um dos principais nomes do que hoje chamamos de preservacionismo, que defende a reverência à natureza com base na apreciação da vida selvagem. A frase da placa da Figura 10, “A grande árvore (*Sequoia gigantea*) é a obra-prima florestal da natureza e, até onde sei, o maior dos seres vivos”, está no Parque Nacional do Yosemite, e atrás da placa podemos ver as sequoias gigantes. Há diversas placas, como a da Figura 11, homenageando Muir nos Parques Nacionais do país, tendo em vista a sua contribuição para o modelo de criação de áreas protegidas. Ele é um dos naturalistas mais famosos da história dos Estados Unidos e contribuiu para a criação do NPS, o National Park Service.

⁵⁵ Henry David Thoreau foi outro autor que influenciou o preservacionismo, e tinha profundas diferenças em relação a John Muir. O autor Malcom Ferdinand, em *Uma ecologia decolonial*, diz que “para Muir, a celebração dessas paisagens paradisíacas e a produção discursiva da *wilderness* estão ligadas à exclusão dos Pretos e dos ameríndios [...]”. (Ferdinand, 2022, p. 183). Malcom Ferdinand marca as diferenças dos escritos de Muir para os de Alexander Von Humboldt, Élisée Reclus e sobretudo Thoreau, que em suas viagens e escritos sobre a natureza, também denunciavam a escravidão. Sobre a grande relação entre o movimento do Romantismo e a corrente ambientalista do preservacionismo, ver: SAYRE, Robert; LÖWY, Michael. Anticapitalismo romântico e natureza: O Jardim Encantado. Editora Unesp, 2022. Sobre o aspecto religioso do pensamento ecológico da época, promovido por exemplo pelo filósofo Ralph Waldo Emerson, ver: CARVALHO, I. C. de M; STEIL, C. A. Natureza e imaginação: o Deus da ecologia no horizonte moral do ambientalismo. *Ambiente & Sociedade*, v. 16, p. 103-118, 2013.

Figura 11: Placa homenageando John Muir, no Yosemite NP



Fonte: A autora, 2024.

John Muir era escocês radicado nos EUA que conheceu o Vale do Yosemite no final da década de 1860, se envolvendo significativamente na busca pela criação de um Parque Nacional na região. Escreveu artigos em periódicos populares da época, e sua pressão culminou na criação do Parque Nacional de Yosemite em 1890 e no Parque Nacional da Sequoia, no mesmo ano. Em 1903, o então presidente Theodore Roosevelt visitou Yosemite com Muir. A convite do presidente, eles passaram algumas noites acampando, e essa viagem levou Roosevelt a expandir não só a proteção federal da área, mas a criar outras categorias de proteção: segundo o NPS⁵⁶, cinco parques nacionais, 18 monumentos nacionais, 55 santuários nacionais de pássaros e refúgios de vida selvagem e 150 florestas nacionais.

⁵⁶ Ver: <https://www.nps.gov/jomu/learn/historyculture/john-muir-and-president-roosevelt.htm>. Acesso em março de 2025. A Figura 12 também está disponível aqui.

Figura 12: Roosevelt e Muir no Glacier Point, Yosemite NP



Fonte: Site institucional do NPS

Na época, além do preservacionismo, havia o conservacionismo, representado sobretudo pelo engenheiro Gifford Pinchot, corrente que defendia o uso dos recursos naturais com ressalvas, pensando nas futuras gerações e promovendo o não desperdício. Retomaremos os conservacionistas posteriormente na última seção do capítulo, visto que essa corrente influencia um período importante que é a ascensão do neoliberalismo. Até aqui, os preservacionistas nos ajudam a pensar nos primeiros fundamentos da ideia de Parque Nacional: natureza selvagem e beleza cênica protegidas do uso humano.

Esses fundamentos fazem com que a população urbana garanta satisfação recreativa sustentada na remoção de pessoas que habitavam essas áreas com base em critérios definidos de forma tecnocrática, religiosa e ideológica, e excluem noções outras de uso, como das populações tradicionais. É claro que também impediram o uso industrial e imobiliário, mas aqui, nosso interesse é apontar as complexidades que envolvem o modelo escolhido para esse impedimento.

Nessa seção, apresentamos todo o processo de formação dos primeiros Parques Nacionais do mundo. Foi possível identificar que [1] a beleza cênica foi o principal critério no estabelecimento dessas áreas, [2] a recreação voltada, sobretudo, para a população urbana, era o uso objetivado, também foi possível perceber que desde sua gênese, a criação dos Parques foi acompanhada da [3] separação entre uso humano e proteção ambiental, da [4] segregação de populações tradicionais que antes ocupavam esses espaços, e da [5] disputa de interesses entre

entes privados e públicos de diferentes categorias. Todas essas características se mantêm quando pensamos a problemática dos Parques Nacionais no Brasil hoje.

Quando apresentamos toda a análise de Olmsted a respeito de Yosemite, podemos observar que ainda no século XIX era perceptível a apreensão de possibilitar que áreas tão importantes se tornassem propriedade privada para usufruto de homens ricos, para usar a expressão de Olmsted. Na perspectiva do arquiteto, a monumentalidade daquela paisagem deveria ser de uso coletivo, e o Estado deveria protegê-la para tal. Mas ao mesmo tempo, seus projetos envolvem remoção de populações específicas para a construção dessas áreas segregadas no formato de Parques. Por isso, o processo analisado aqui é carregado de contradições – de fato, como os defensores dos primeiros Parques denunciavam, era necessário, diante do avanço da industrialização, que fossem estabelecidas medidas de proteção à natureza. Mas a maneira adotada para tal proteção pode ser entendida como produtora de uma ideologia de proteção ambiental que contempla a separação entre sociedade e natureza, ideologia esta que, importada pela legislação ambiental brasileira, foi muito problemática.

Para além das críticas de Olmsted ao processo que ocorria nos Estados Unidos, para além da crítica de Cronon a noção de “*wilderness*”, temos autores como Ailton Krenak e Antônio Bispo dos Santos para nos mostrar, a partir do Brasil, que perdemos muito com essa perspectiva. Para além da escala nacional, temos, na América Latina, inúmeros autores que tentam contrapor essa perspectiva segregadora, propondo práticas de bem-viver, e outras lógicas de percepção do que é a natureza. Abordamos essas lógicas nas conclusões do trabalho. Aqui, é preciso que fique claro o ponto de origem ideológica e normativa do que chamamos de Parque no Brasil. Cabe, agora, iniciar a apresentação dos Parques que discutiremos no trabalho.

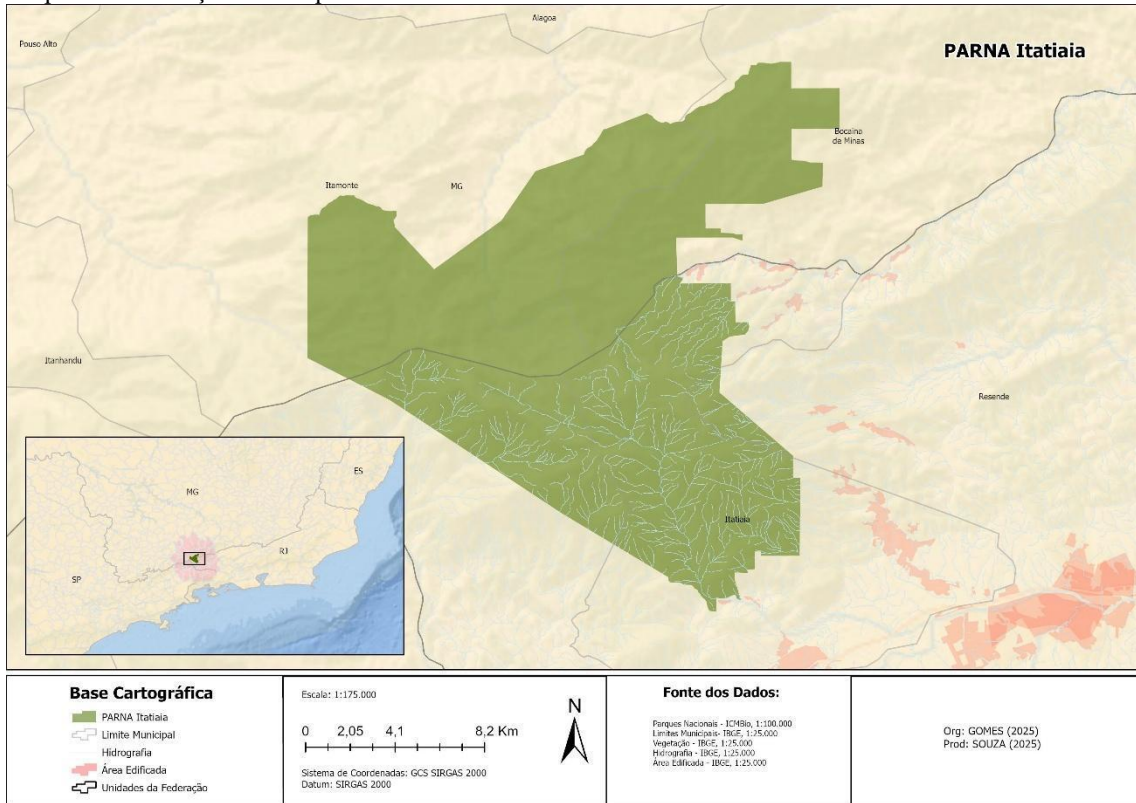
Como ficou evidente, não é a concepção de área protegida que tem origem nos Estados Unidos, mas sim a categoria Parque Nacional, motivada pela proteção da beleza cênica com interesses voltados para a visitação, pautada na remoção da habitação. Chegamos, então, aos Parques Nacionais brasileiros. Vamos começar pelo primeiro parque do país.

1.2 O Primeiro Parque Nacional do Brasil: Itatiaia

O Parque Nacional Itatiaia (PNI) abrange os municípios de Resende e Itatiaia, no estado do Rio de Janeiro, e os municípios de Itamonte e Bocaina de Minas, no estado de Minas Gerais. Identificado no Mapa 4, o PNI foi criado dia 14 de junho de 1937, sendo o primeiro Parque Nacional do Brasil, estabelecido pelo Decreto nº 1.713. Inicialmente, possuía uma área de

11.943 hectares, e em 1982, foi ampliado para 28.084 hectares, mesmo ano em que seu primeiro plano de manejo foi elaborado.

Mapa 4: Localização do Parque Nacional do Itatiaia



Fonte: A autora, 2025.

Esse primeiro plano, todavia, abrangia apenas a área inicial, de 11.943, fazendo necessária a revisão do documento, que foi realizada e finalizada em 2013. É exatamente o Plano de Manejo de 2013 que utilizamos como fonte documental para as informações descritas abaixo.

O PNI é Unidade de Conservação de Proteção Integral, inserido completamente no bioma Mata Atlântica, e em relação a geomorfologia, está inserido nas formações Alto Rio Grande, do Paraíba do Sul/Doce/Jequitinhonha e Serra da Mantiqueira, e está localizado em duas Bacias Hidrográficas, Rio Grande e Rio Paraíba do Sul.

Há, no plano, uma ficha técnica do parque, com a descrição das atividades. As categorias de atividades dispostas no documento estão apresentadas entre aspas, uma vez que foram retiradas do plano. Em relação às “atividades de uso público” descritas, temos a visitação científica, turística e de educação ambiental. Quanto às “atividades conflitantes”, há a menção às redes de transmissão de baixa tensão de energia para as comunidades, estação repetidora de transmissão de micro-ondas de Furnas Centrais Elétricas, estação de captação de água para

abastecimento e sua adutora, da prefeitura de Itatiaia, além da presença de moradores, que é colocada como atividade conflitante “decorrente da situação fundiária ainda em fase de regularização”, que geram formação de pastos, uso do fogo, geração de efluentes e resíduos. Também há, na ficha técnica, a informação de que a gestão integrada proposta para as unidades de conservação ocorre no parque, visto que há um conselho consultivo⁵⁷ ativo desde 2001. Grande parte da pesquisa documental realizada para essa pesquisa é referente às atas das assembleias desse conselho, com mais ênfase no capítulo subsequente.

Quanto às origens da ocupação da área do parque, os primeiros grupos humanos da região foram indígenas da nação Puri. No século XVI, bandeirantes passaram a ocupar a região, aprisionando e escravizando parte dos indígenas⁵⁸. Com a emergência da atividade mineradora no estado de Minas Gerais no século XVII, Itatiaia se tornou ponto de passagem, por se localizar entre as minas e os portos da região sul fluminense. Ao longo do século XVIII, a ocupação não indígena foi se tornando permanente, assim como aconteceu com várias outras localidades de passagem de tropeiros no período da mineração. Com o declínio da atividade mineradora, no final do século XVIII, a região da Mantiqueira passou a ser alvo do investimento de operadores de minas que agora buscavam enriquecer através de fazendas, e logo havia muitos cafezais. O povoado Campo Belo foi fundado no início do século XIX e depois deu origem à cidade de Itatiaia⁵⁹, processo também associado ao crescimento da economia cafeeira. Entre 1908 e 1918 a região passou a receber muitos imigrantes europeus trazidos a partir de projetos de colonização⁶⁰, e esse loteamento deu continuidade aos impactos antrópicos sobre a natureza. Até hoje alguns desses lotes estão dentro dos limites do Parque.

O turismo também existia previamente à unidade de conservação, e o Hotel Repouso Itatiaia, que se tornou depois Hotel Donati, foi inaugurado em 1931, 6 anos antes da criação do

⁵⁷ Segundo o SNUC, toda unidade de proteção integral deve ter um Conselho Consultivo, instância colegiada formalmente instituída por meio de portaria, que tem como função ser um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais. Compete ao conselho, por exemplo, acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo, garantindo o seu caráter participativo, esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade, propor diretrizes e ações etc. Nesta pesquisa, utilizaremos as suas reuniões como fontes documentais. O decreto nº 4.340 de 2022 regulamenta esses conselhos.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em março de 2025.

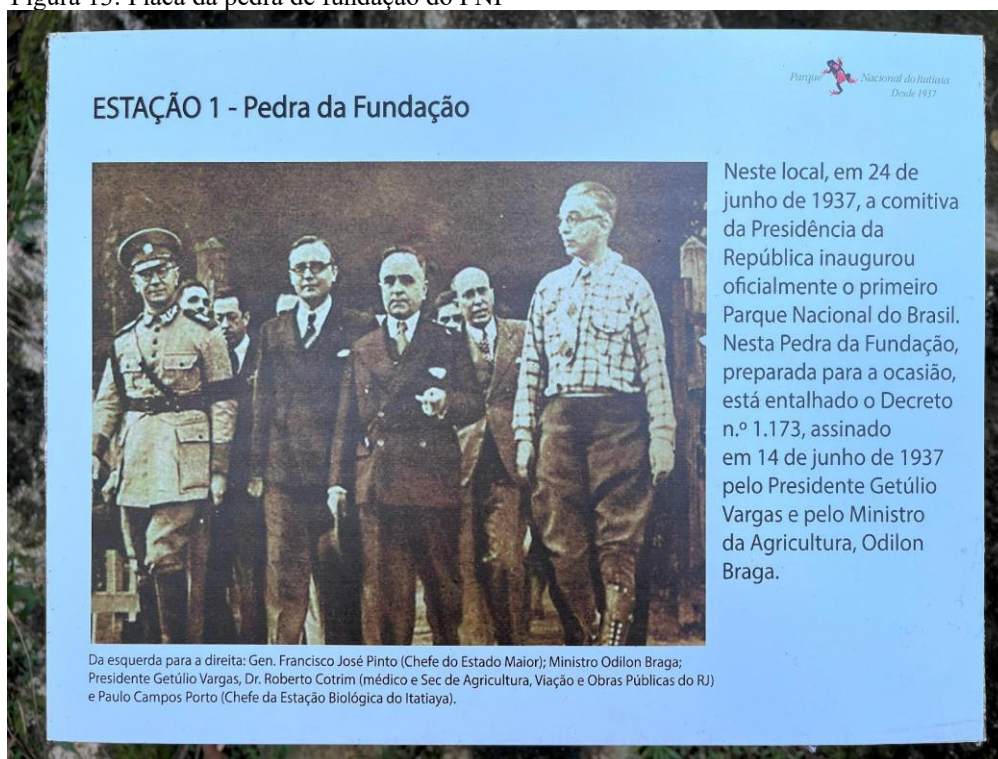
⁵⁸ Não sem resistência, evidentemente. Sobre a luta dos Puri contra os bandeirantes (entre outras narrativas tão importantes quanto), ver: PREZIA, Benedito A. História da resistência indígena: 500 anos de luta. Expressão popular, 2017, p. 151-156.

⁵⁹ Sobre a história do município, ver: <https://itatiaia.rj.gov.br/historia>

⁶⁰ E embranquecimento. Isto é, no Brasil, as políticas eugenistas, amparadas no racismo científico, buscavam embranquecer a população, promovendo imigração de europeus para o país. Sobre o tema, ver: MOURA, C. Dialética radical do Brasil Negro. 2 ed. São Paulo: Fundação Maurício Grabois; Anita Garibaldi. 2014. 336 p. e SCHWARCZ, Lilia Moritz. O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil do século XIX. Editora Companhia das Letras, 1993.

PNI. Segundo o Plano de Manejo, diversos fatores colaboraram para o estabelecimento do primeiro parque do Brasil naquela área: a posição geoestratégica do PNI, entre as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, “fauna e flora exuberantes”, “paisagens sublimes e belíssimas”, “visitação com fins de apreciação estética”, “recuperação da saúde física e mental”, “simples lazer”, ou, veja só, “espairecimento da alma” – conforme o documento. Quando comparamos com as expressões citadas para a criação dos parques estadunidenses, vemos termos semelhantes. Em 1937, o parque foi criado, como podemos visualizar na sua pedra de fundação, exposta nas Figuras 13 e 14.

Figura 13: Placa da pedra de fundação do PNI



Fonte: A autora, 2023.

Figura 14: Pedra de fundação do PNI



Fonte: A autora, 2023.

Segundo os sites institucionais da prefeitura, a palavra itatiaia, de origem tupi, significa “pedra cheia de pontas” (*itá+tiãi*), mas para outras fontes, como o Dicionário Tupi-Guarani⁶¹, itatiaia seria, na verdade, “pedra úmida”, (*itá-ti-aia*). Se olharmos para a floresta, como na Figura 15, as duas coisas podem ser verdadeiras.

Figura 15: Mirante do Último Adeus



Fonte: A autora, 2023.

⁶¹ Disponível em: <https://www.dicionariotupiguarani.com.br/dicionario/itatiaia/> Acesso em junho de 2023.

Atualmente, o parque tem duas entradas de acesso: uma na Parte Baixa, pela região central do município de Itatiaia, e outra na chamada Parte Alta, na divisa entre RJ e MG. Antes de se tornar Parque, foi uma Estação Biológica, criada em 1929, como podemos ver na Figura 16.

Figura 16: Estação Biológica do Itatiaia



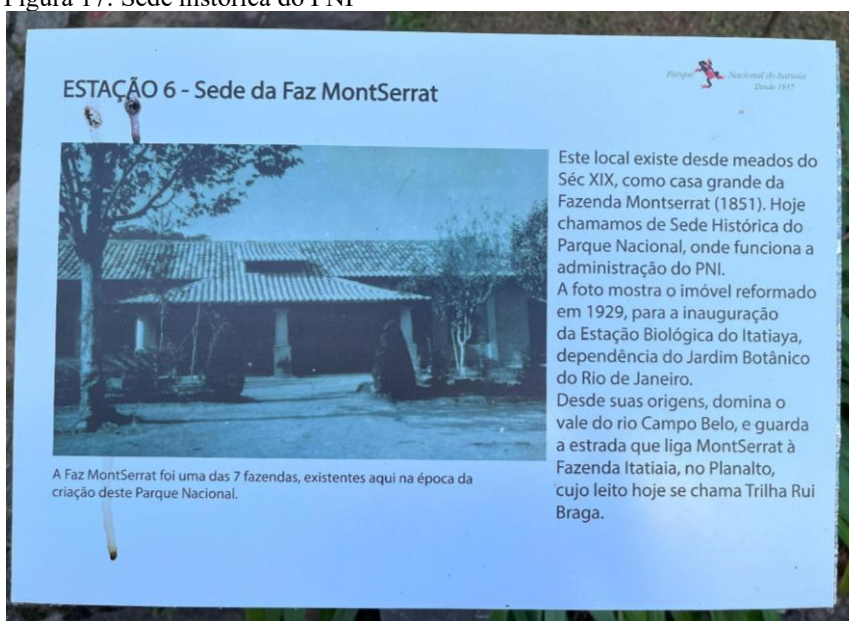
Fonte: A autora, 2023.

O início da implementação das áreas protegidas no país, processo muito discutido na literatura, foi protagonizado pelo engenheiro André Rebouças⁶², que visitou a Mantiqueira no final do século XIX e escreveu o livro “Ao Itatiaia”. Outros nomes do ambientalismo da época passaram a defender a criação de uma área protegida no local, que foi criada em 1929 como mencionamos, devido à relevância biológica, geológica, hídrica e científica. Em 1934 o Código Florestal⁶³ previu a categoria Parque Nacional, e em 1937 foi criado o PNI, com a sede evidenciada na Figura 17.

⁶² O Plano de Manejo do PNI diz: “a primeira proposta para a criação de parques nacionais no Brasil foi feita, em 1876, pelo engenheiro André Rebouças, apenas quatro anos após ter sido criado o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América, o primeiro no mundo. Ele sugeriu a criação de dois parques nacionais: um na região do Guaira, em Sete Quedas, e outro no Araguaia, na Ilha do Bananal. [...]. Rebouças esteve na Serra da Mantiqueira, em 1878, acompanhado de seus alunos da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, do que resultou o livro “Ao Itatiaia”, em que ele defende o convívio e a contemplação da natureza como atividades fundamentais para o bem-estar físico e mental do homem.” (ICMBio, 2013, p. 204). André Rebouças foi um importantíssimo abolicionista brasileiro.

⁶³ Na ortografia da época, “os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição floristica primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem”. Ver: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>. Acesso em março de 2025.

Figura 17: Sede histórica do PNI



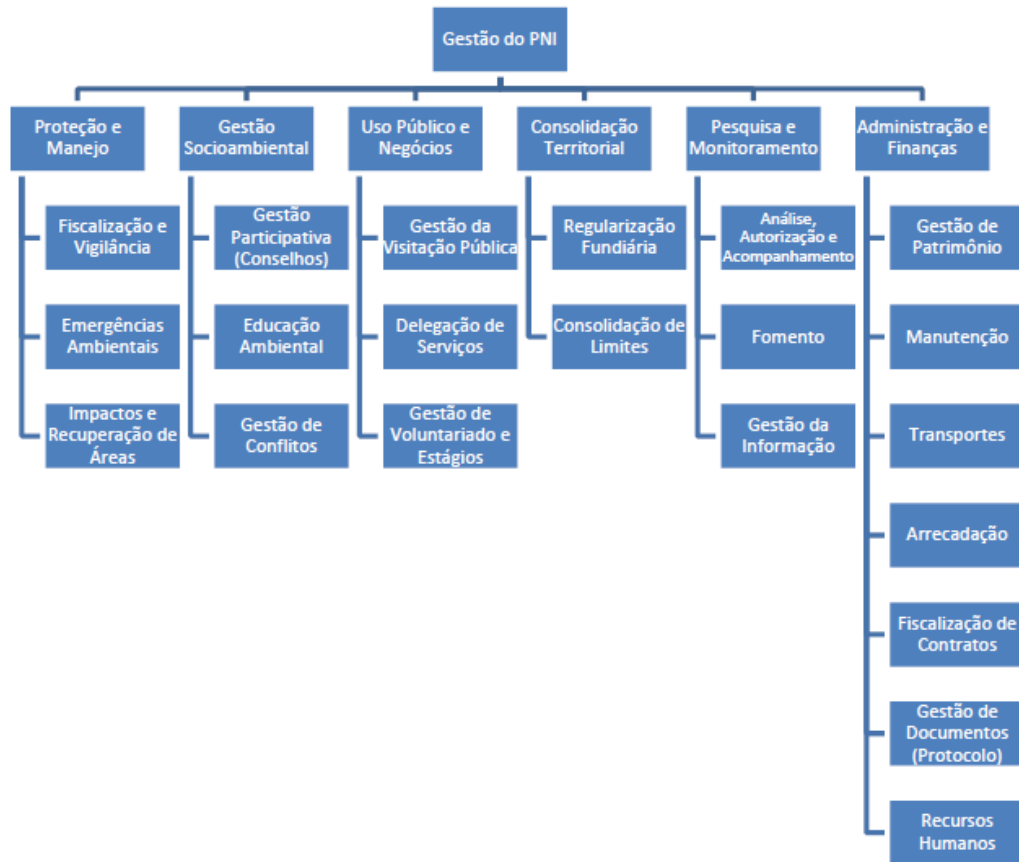
Fonte: A autora, 2023.

O decreto de criação do PN⁶⁴ faz algumas considerações sobre a criação do parque em detrimento da continuidade da classificação estação biológica, defendendo que se torna necessário o retorno, para domínio da União, dos lotes “alienados a particulares” (fazendo referência ao projeto de colonização). Além de defender que é necessário atender também às finalidades “de ordem turística, que se apresentam em condições de fazer do Parque um centro de atração para viajantes, assim nacionais como estrangeiros”. Desde sua criação, então, quase 70 anos antes do SNUC, a categoria Parque já previa interesses de uso turístico.

Para compreendermos melhor a estrutura organizacional do PNI, vamos apresentar, na Figura 18, o esquema de gestão. Na última seção do Plano de Manejo há a descrição do planejamento estabelecido para o PNI, a ser realizado pela equipe de gestão. Gostaríamos de dar foco em três questões dessa seção do documento: a definição dos objetivos específicos do PNI, a definição das chamadas Forças Restritivas do parque, que configuram os principais desafios a serem solucionados pelo planejamento, e, por último, a definição dos Programas de Manejo, que definiu seis temas e 17 subprogramas, entre eles o Programa de Uso Público e Negócios, com os subprogramas Visitação, Delegação de serviços e desenvolvimento de negócios, e Voluntariado e Estágios.

⁶⁴ Na íntegra, disponível aqui: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1713-14-junho-1937-459921-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em junho de 2023.

Figura 18: Esquema de gestão do PNI



Fonte: Plano de Manejo do PNI (ICMBio, 2013).

A Figura 18 evidencia, então, a estrutura da gestão do parque, e nela podemos ver que o setor de uso público, termo já definido no trabalho, tem em seu título também a palavra “negócios”. Isto é, o uso público é vinculado aos negócios, o que já anuncia o caráter mercadológico da gestão da visitação dos parques. Isso não é exclusividade do PNI, também aparece na nomenclatura das coordenações administrativas do ICMBio⁶⁵.

Entre os 20 objetivos específicos do PNI, chamamos atenção para o objetivo 16: “incentivar a prática de atividades alternativas, visando o desenvolvimento econômico de forma sustentável, nas comunidades do entorno”, o 17 “oferecer e incentivar o desenvolvimento de atividades ligadas a oportunidades de visitação e turismo e ecoturismo”, que apresenta como “alternativa de desenvolvimento econômico para a população do entorno e região,

⁶⁵ Sobre a composição do ICMBio, ver: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/composicao>. Além da presidência, há quatro diretorias, sendo uma delas a Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN), da qual faz parte a Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP), que será citada ao longo do trabalho. Inseridas na CGEUP, temos a Coordenação de Estruturação de Delegações de Serviços de Apoio à Visitação (CODEL) e a Coordenação de Gestão de Instrumentos de Delegações (COGED), citadas na pesquisa porque tratam das delegações de serviços. A portaria nº 1270 de 2022, disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias/portarias-2022/SEI_ICMBio13279335Portaria.pdf estabelece o regimento interno do instituto e indica as atribuições de cada coordenação.

potencializando o papel do Parque como indutor da adequação da atividade em bases sustentáveis”, e o 20, “proporcionar meios para que o PNI se torne um polo de referência para o manejo, pesquisa e visitação em ambientes de Mata Atlântica” (ICMBio, 2013), que destacam a visitação turística como um importante objetivo da existência do parque.

Em nenhum dos objetivos definidos há a menção a um interesse em estabelecer parcerias com empresas para gestão do parque, mas sim, incentivo ao desenvolvimento econômico do entorno, desenvolvimento de atividades de ecoturismo, e tentativa de estabelecer o PNI como polo de referência para a visitação. Não são objetivos incomuns para unidades de conservação. Escolhemos os três como exemplo (os outros 17 são relacionados a proteção de espécies específicas, educação ambiental, defesa da beleza cênica), porque tratam especificamente do fomento ao turismo e desenvolvimento econômico. Analisando hoje, mais de uma década depois, sabemos que o cenário atual expõe um desenvolvimento do ecoturismo, mas não associado ao protagonismo da população do entorno do parque, e sim da empresa que realiza a gestão atualmente.

Dentre os diagnósticos realizados na tentativa de definir um planejamento voltado para o cumprimento dos objetivos do parque, o ICMBio realizou um levantamento do que chamou de “Forças Restritivas”: 18 elementos internos e externos à UC que causam interferências ao seu potencial. Como são importantes para legitimar a promoção da gestão privada que veio anos depois, vamos apresentá-las aqui, no quadro 11. Escolhemos apresentar 11 dessas 18 forças, e suas respectivas causas e soluções, organizadas em colunas, apontadas pelo documento. É importante mencionar que essas colunas contêm apenas as informações que escolhemos destacar no trabalho. Outras causas e outras soluções foram apontadas no Plano de Manejo, mas aqui focamos nas que colaboram para o debate a respeito da concessão privada que fazemos na pesquisa. Também respeitamos a grafia original do documento.

Quadro 11: Forças restritivas do PNI

FORÇA RESTRITIVA	PROBLEMA	CAUSA	SOLUÇÃO
Educação Ambiental	Insuficiência de iniciativas de Educação Ambiental	Escassez financeira e de pessoal da UC	Articular com estados municípios e iniciativa privada para aumentar sua atuação
Fundiário	Possíveis restrições de recursos para a Regularização Fundiária	Pouca dotação orçamentária do órgão gestor	Prever aporte de recursos humanos e financeiros para a continuidade do programa de RF

Infraestrutura	Infraestrutura deficiente	Escassez de recursos financeiros para implementação e manutenção da infraestrutura da UC	Estabelecer parcerias para uso e manutenção de infraestrutura
Comunicação	Falta de divulgação de informações corretas sobre o parque	Falta de recursos financeiros para a elaboração de material informativo	Captação de recursos para materiais de comunicação
Gestão	Insuficiência de equipe e Pressões Políticas	Falta de capacitação da equipe em Planejamento estratégico, gestão por resultados e em trabalho em equipe	Investir e aplicar os recursos financeiros disponíveis com agilidade.
Recursos financeiros	Insustentabilidade econômica e Falta de verba do governo federal	Insuficiente quantitativo de recursos destinados pelo governo federal à UC. Pouca habilidade gerencial no uso dos recursos disponíveis	Investir em planejamento e projetos Estimular a criação de um fundo fiduciário para o PNI
Visitação	Insuficiência de serviços de apoio à visitação	Falha no planejamento e implementação das atividades ligadas a visitação.	Ordenar a visitação e estruturar a UC de acordo com seu potencial, para atender as demandas turísticas, respeitando as vulnerabilidades do Parque Planejar as atividades de ecoturismo de acordo com as normas estabelecidas, reduzindo a pressão turística sobre a UC Reformular a política de preços aplicados ao uso público, implementando novas opções de descontos
Manutenção	Falta de manutenção adequada da infraestrutura em geral.	Escassez de recursos financeiros para implementação e manutenção da infraestrutura da UC.	Melhorar as condições gerais de infraestrutura Aparelhar a UC para o desenvolvimento de seus objetivos.
Pessoal	Falta de capacitação dos funcionários Falta de treinamento de servidores que lidam com público	Falta de planejamento do quadro de pessoal por parte do ICMBio.	Fortalecer a UC por meio da ampliação de quadro funcional com servidores capacitados Capacitar a equipe de terceirizados para a

	Pessoal (falta de funcionários). Previsão de aposentadoria ou saída de parte significativa da equipe de servidores da UC.		recepção do público e demais serviços de apoio Implementar programa de educação ambiental Capacitar e estimular para o trabalho em equipe Ampliar e melhorar programa de voluntariado e estágios
Políticas Públicas	“Desmonte” das políticas públicas para conservação. Clientelismo na aplicação da legislação.	Pouca dotação orçamentária do órgão gestor.	Promover o envolvimento interinstitucional e institucional com vistas a assegurar a conservação dos recursos naturais da Região e, em especial, da UC
Parcerias	Falta de projetos adequados que beneficiem as comunidades.	Pouca dotação orçamentária dos municípios para projetos nas comunidades do entorno da UC	Articular parcerias com os setores públicos e privado bem como com instituições da sociedade civil

Fonte: Plano de Manejo do PNI, organizado pela autora, 2025.

O documento também identificou 17 Forças Impulsionadoras, isto é, promissoras para o melhoramento da gestão. Uma dessas forças são as Parcerias, o que corrobora novamente o argumento de que esse modelo de gestão já era previsto com otimismo.

Quadro 12: Parcerias como força impulsionadora do PNI

FORÇA IMPULSIONADORA	OPORTUNIDADE	CAUSA DA OPORTUNIDADE	AVANÇO
Parcerias	Grande potencial de parcerias com empresas, ONG, universidades etc.	Ampla quantidade de instituições públicas e privadas, da sociedade civil, e de pessoas interessadas na UC e Região	Estabelecer parcerias efetivas e perenes

Fonte: Plano de Manejo do PNI, organizado pela autora, 2025.

É possível perceber que as Forças Restritivas, isto é, os problemas e desafios apontados pelo planejamento do PNI, são em sua maioria impactadas por problemas que envolvem recursos: “pouca dotação orçamentária”, “escassez de recursos financeiros”, “insuficiente quantitativo de recursos destinados”, “falta de recursos financeiros” e “escassez financeira” são

expressões que aparecem, no documento, como causas para as problemáticas do PNI em diferentes temas (infraestrutura, manutenção, visitação, entre outros).

É inegável, então, que o parque apresentava dificuldade de realização de suas demandas com os recursos que contava. Esse foi um argumento utilizado para justificar o processo que investigamos no trabalho: há um reforço do discurso de que as unidades de conservação apresentavam graves problemas quanto à insuficiência de recursos, legitimando a entrada do capital privado para solucionar essas lacunas. É uma característica do neoliberalismo. Assim como em outros serviços, como fornecimento de energia elétrica, água etc., em que observamos comumente a falta de recursos para investimento sendo utilizada como legitimação para sua privatização. O quadro 11 é importante para toda a pesquisa, porque nem todos os planos de manejo dos outros quatro parques investigados identificam os problemas vivenciados pela gestão de forma sintética, como nesse caso. A partir do que coletamos durante todas as entrevistas, podemos entender o quadro de Forças Restritivas do PNI, organizado nesta pesquisa, como uma síntese dos principais problemas vivenciados pelos cinco PN do Rio de Janeiro, em certa medida.

Além disso, as Parcerias aparecem como Força Restritiva e Força Impulsionadora: a síntese é de que as parcerias devem ser estimuladas, não somente entre outras instâncias administrativas como municípios do entorno, mas também com entidades privadas (as primeiras citadas são as empresas, entre as oportunidades da Força Impulsionadora). O programa de uso público também prevê que certos serviços sejam delegados, e tem em sua nomenclatura a palavra “negócios”, o que evidencia a intencionalidade do setor.

Em relação a esse Programa de Uso Público e Negócios, que busca “ordenar, direcionar e orientar o uso da Unidade de Conservação pelo público”, e que deve prever “ações no que diz respeito à recepção e atendimento ao visitante” (ICMBio, 2012), há a definição de diretrizes e 30 ações para realização.

Entre elas, há a avaliação do manejo do impacto da visitação, criação e manutenção das trilhas, desenvolvimento de programa de primeiros socorros, e as diretrizes abrem as possibilidades de implementação ou delegação dos seguintes serviços: atividade de arvorismo e de tirolesa, loja de souvenirs, serviços de alimentação em geral, hospedagem, transporte interno, cobrança de ingressos e estacionamento. Hoje, sabemos que grande parte dessas tarefas são da empresa concessionária.

Em síntese, podemos observar, a partir do exposto, que o documento de 2013 apontava uma série de desafios relacionados a problemáticas distintas, mas a questão dos recursos financeiros aparecia com mais frequência. A promoção da gestão privada da unidade de

conservação não foi prevista, mas a possibilidade de parcerias e delegação de serviços, sim. O plano é anterior ao Programa de Parceria de Investimentos (PPI), que é de 2016 e promove significativamente as parcerias⁶⁶, e o edital de concessão é de 2018, mas o plano já apontava desafios que poderiam ser resolvidos, segundo o documento, com a aproximação do capital privado e o desenvolvimento de parcerias. Não aparecia, ainda, a ideia de concessão de toda a gestão da visitação do parque, mas já se abria distintas possibilidades de atuação do capital privado.

A aproximação do privado já aparecia então como fortuita no Plano de Manejo do PNI. Seis anos após a publicação do documento pesquisado, entretanto, o cenário político do Brasil já era bastante distinto, e as unidades de conservação já estavam sob o processo de promoção da gestão privada. Em abril de 2018 foi publicado o seguinte edital⁶⁷:

A União, por meio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Autarquia Federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, (...) torna público, por meio do presente EDITAL DE CONCORRÊNCIA n° 03/2018, as condições da licitação. A CONCESSÃO terá como critério de julgamento a MAIOR OFERTA EM PERCENTUAL SOBRE A (RECEITA OPERACIONAL BRUTA-ROB), a fim de selecionar a melhor proposta para a celebração de contrato de concessão de serviços de apoio à visitação ao PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA – (PNI) localizado integralmente nos municípios do Itatiaia/RJ, Resende/RJ, Bocaina de Minas/MG e Itamonte/MG, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e em seus anexos (Concorrência N° 03/2018 ICMBio).

O objetivo da Concorrência⁶⁸ foi a concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no PNI. No próximo capítulo retornaremos a esse processo. Por ser o primeiro Parque do Brasil, demos mais ênfase no histórico de criação do PNI. Além disso, a exposição do plano de manejo do PNI serve como amostra para pensarmos os principais problemas das UCs que se tornaram fundamento para a promoção de parcerias. Agora, vamos apresentar os outros Parques Nacionais do Rio de Janeiro, para que no próximo capítulo possamos discutir suas concessões.

⁶⁶ O próximo capítulo indica, com detalhamento, do que se trata esse projeto.

⁶⁷ É “o documento que estipula as regras da concorrência, que uma vez estabelecidas, elas devem ser cumpridas, observando-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Juridicamente é a lei interna da licitação, uma ferramenta legal prevista no direito administrativo, que estipula as regras das modalidades de licitação, um documento que comunica uma resolução oficial de interesse público” Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/edital_parna_de_itatiaia.pdf Acesso em junho de 2023.

⁶⁸ Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (art. 22, § 1º, Lei 8.666/93).

1.4 O Parque Nacional mais visitado do Brasil: Tijuca

Mais uma vez, foi o Plano de Manejo a fonte de pesquisa central para os dados apresentados a respeito do parque. O Parque Nacional do Rio de Janeiro foi criado em 6 de julho de 1961, através do Decreto nº 50.923, e em 8 de fevereiro de 1967 teve seu nome alterado para Parque Nacional da Tijuca, através do Decreto nº 60.183. Situado nas montanhas do Maciço da Tijuca, possui, segundo o plano, um conjunto morfológico que passou a simbolizar a cidade. Além de proteger fragmentos da mata atlântica, o PN Tijuca também protege patrimônio histórico-cultural da cidade, o Monumento do Cristo Redentor e, de acordo com o Plano, “áreas naturais de excepcional beleza cênica, a exemplo do mirante da Vista Chinesa” (ICMBio, 2008).

Chamamos atenção para a menção à beleza cênica da área e o potencial recreativo, balizadores da categoria Parques desde sua gênese, como identificado na primeira seção deste capítulo. A descrição do documento indica que o PARNA Tijuca

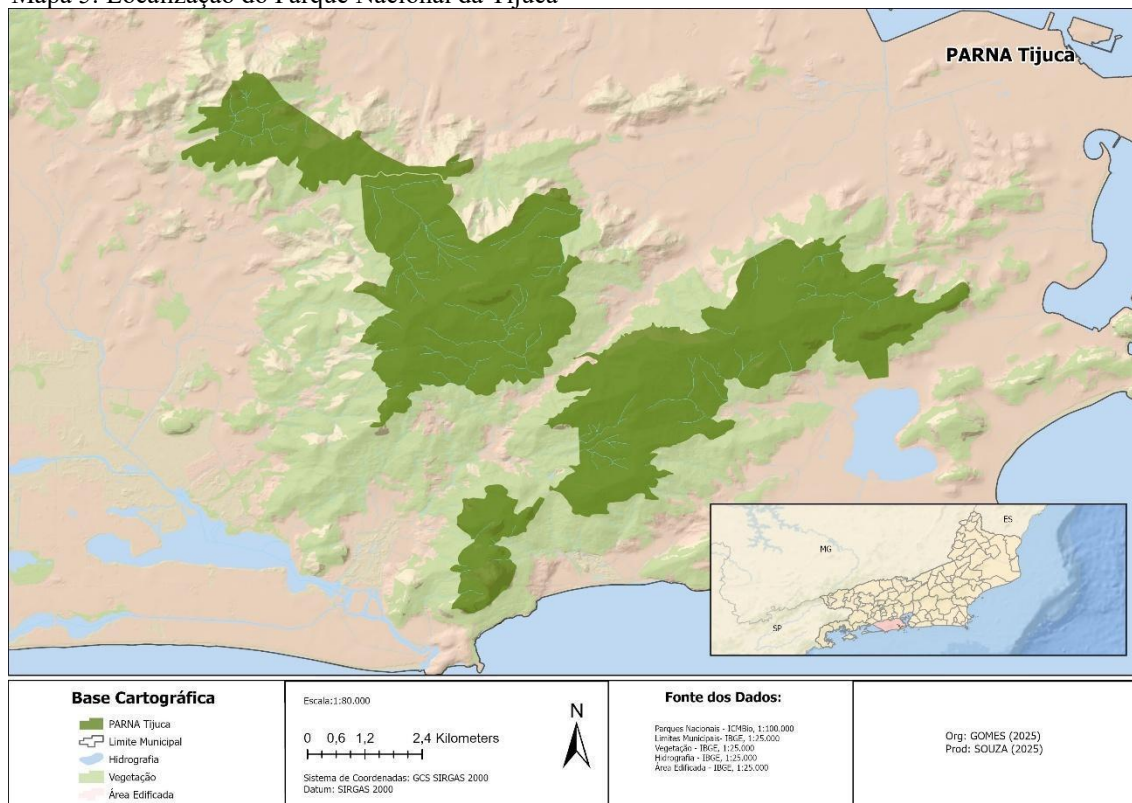
Possui atributos excepcionais de beleza cênica e natural, como maciços rochosos, quedas d’água, riachos, fauna e flora da Floresta Atlântica, mirantes e outros atrativos. O Parque tornou-se, ao longo dos anos, simultaneamente, importante área de lazer e prática de esportes e ponto de atração turística nacional e internacional, visto nele estarem situados alguns dos marcos e símbolos da cidade e mesmo do país (ICMBIO, 2008, p. 36).

Tornou-se uma importante área de lazer, proporcionando meios para a prática de esportes e se transformou em um ponto de atração turística nacional e internacional, devido à existência de alguns marcos e símbolos da cidade do Rio de Janeiro e mesmo do país, tais como: a estátua do Cristo Redentor no Corcovado, [...] a Pedra da Gávea, a Vista Chinesa, a Capela Mayrink, a Capela Silvestre, a Mesa do Imperador e o Parque Lage. Estima-se que mais de um milhão e meio de pessoas, incluindo uma substancial parcela de turistas brasileiros e estrangeiros, visitem o Parque anualmente, produzindo reflexos benéficos para o turismo, o comércio e os serviços da cidade. (ICMBIO, 2008, p. 296)

O Parque Nacional da Tijuca, localizado no Mapa 5, é o PN mais visitado do país. O trecho acima menciona uma visitação anual de 1,5 milhão de pessoas, mas os dados mais recentes (que serão apresentados na próxima seção) revelam que houve 4,6 milhões de visitantes em 2024. O Parque é dividido em setores, e o setor Serra da Carioca compreende a área chamada de Complexo Paineiras, onde se localiza o Cristo Redentor, responsável pela alta visitação⁶⁹. O complexo compreende o Centro de Visitantes Paineiras, a Estrada das Paineiras e o acesso ao Cristo Redentor.

⁶⁹ Muitos visitantes, inclusive, não sabem que estão dentro de um Parque Nacional, e o documento aponta como razões para esse processo “a divulgação deficiente dos atrativos turísticos e dos recursos ecológicos e culturais do Parque; a qualidade de informação constante nas placas de sinalização instaladas na área do Corcovado e nas vias

Mapa 5: Localização do Parque Nacional da Tijuca



Fonte: A autora, 2025.

Diz o plano que o PARNA Tijuca se distingue da maioria das unidades de conservação do país por conta dessa intensidade da visitação e diversidade das atividades – atribuída à participação das empresas privadas, operadoras de turismo, ONGs e clubes de serviço, compondo um total de 50 instituições que atuam nas atividades de uso público no momento de elaboração do documento. O plano reforça: “vale citar que esse tipo de atuação não tem qualquer relação com o Parque, as operadoras atuam de forma independente na exploração dos atrativos turísticos do Parque” (ICMBIO, 2008, p. 257).

Apesar do trabalho ocorrer de forma independente, não consideramos que possa haver uma atividade dissociada de qualquer relação com o parque na área do próprio parque. Essa dissociação entre o que é serviço e o que é espaço, para a Geografia, é contraditória. Exploraremos esse ponto ao final do trabalho.

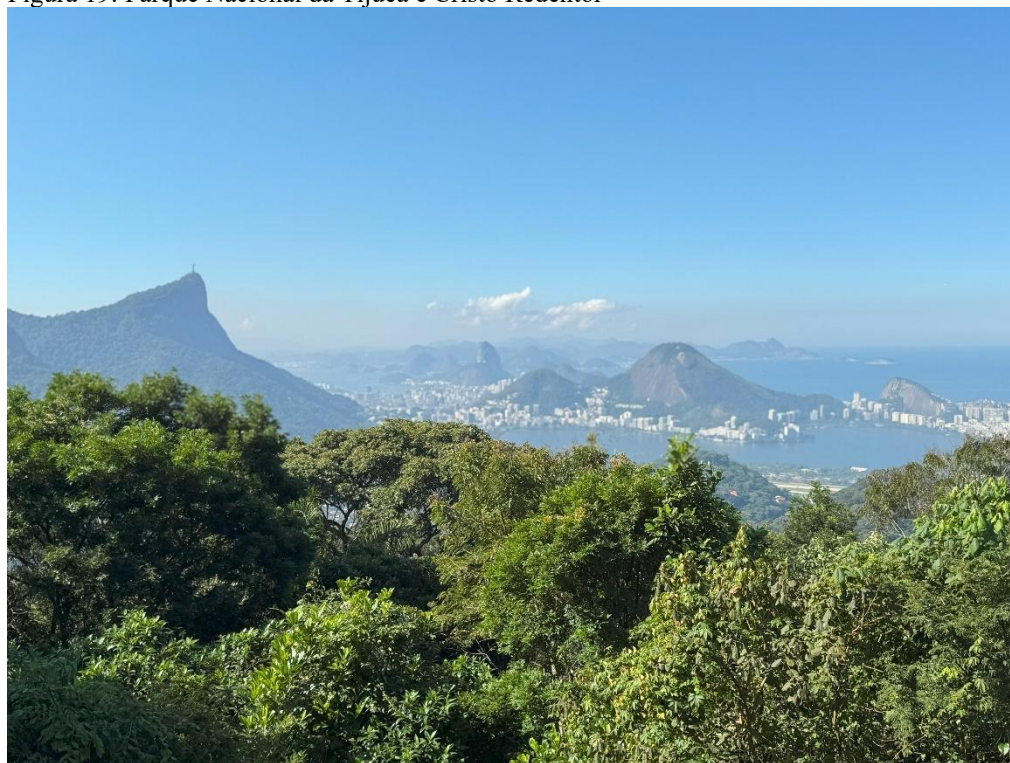
de entrada da unidade; o tipo de relacionamento estabelecido entre os gestores do Parque e as empresas de turismo, governamentais ou não; a participação conjunta entre o Parque e os agentes operadores nas atividades de capacitação e treinamento dos guias de turismo e, sobretudo a seleção de especialistas em ecoturismo que devem atuar na área do Parque” (ICMBio, 2008, p. 256).

O plano de manejo elenca problemas que em relação ao uso público: [1] a circulação rodoviária dos visitantes, [2] a regularização e adequação das atividades comerciais praticadas, como lojas de alimentação e souvenir, [3] regularização de profissionais e empresas que prestam serviços, como fotógrafos ou empresas que oferecem voos de helicóptero, [4] a participação da comunidade de entorno e dos moradores do interior do Parque nas atividades de uso público, [5] valorização e proteção do patrimônio histórico e cultural na visitação, e [6] problemas de infraestrutura e equipamentos de uso público.

O documento classifica como Grupos de Interesse aqueles formados por pessoas que atuam junto ao PARNA, e identifica mais de 250 empresas privadas em operação na área, sobretudo do Corcovado, relacionadas ao turismo e comércio, cerca de 35 empresas públicas ou agências de governo, como secretarias, consulados estrangeiros, forças armadas, universidades e museus, mais de 60 concessionários, nos setores de telecomunicações, radiodifusão, transporte, segurança, serviços públicos, restaurantes, alguns prestadores de serviços, quanto a segurança, coleta de lixo, telefonia, ações ambientais etc., alguns institutos de pesquisa como universidades e museus, e outras entidades civis, totalizando 15: religiosas, sem fins lucrativos, associações de moradores, esportivas etc. O Plano aponta que há processos judiciais antigos e cita problemas de regularização de famílias que habitam o interior do parque.

O caso do Parque Nacional da Tijuca é realmente diferenciado do restante do país. O imenso número de visitantes, associado a dificuldade de locomoção ao ponto mais visitado – o Cristo Redentor, exposto na Figura 19 – fez com que há muitos anos já se desenvolvessem serviços de transporte na área do Parque, anteriores à regulamentação das concessões. Atualmente, há duas grandes concessões regulamentadas: a Paineiras Corcovado, estabelecida em 2012, e a Trem do Corcovado, estabelecida em 2014. Voltamos a elas no capítulo dois, que tem como objetivo apresentar as concessões estabelecidas nos Parques e seus fundamentos normativos.

Figura 19: Parque Nacional da Tijuca e Cristo Redentor



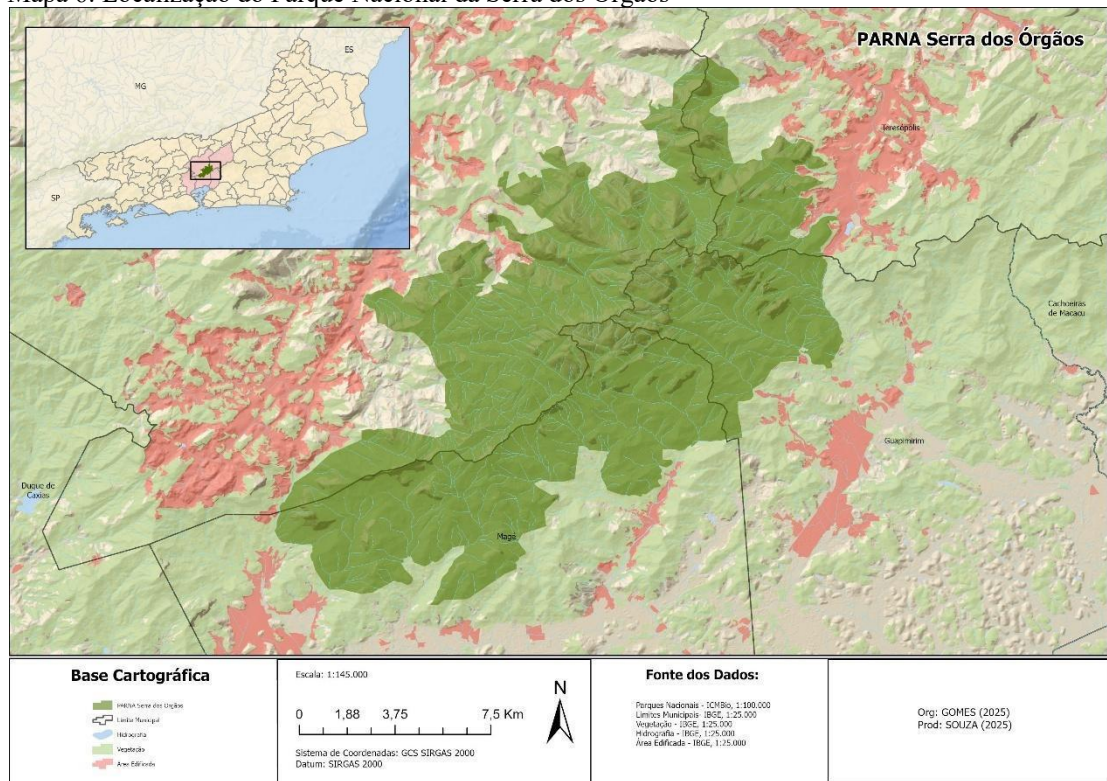
Fonte: A autora, 2025.

1.5 A Restinga e a Serra do Mar: Jurubatiba, Serra dos Órgãos e Serra da Bocaina

Os outros três Parques Nacionais do estado se dividem entre uma restinga e uma serra, afinal a Serra dos Órgãos e a Serra da Bocaina fazem parte da Serra do Mar.

Localizado no Mapa 6, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO), de 1939, foi a terceira UC federal criada no país, após o PN Itatiaia e Iguaçu, via Decreto nº 1.822 de 1939. O PARNASO compreende área nos municípios de Teresópolis, Petrópolis, Guapimirim e Magé, todos no estado do Rio de Janeiro, e apesar de Teresópolis possuir a menor proporção de área do parque, é o município mais associado ao parque e abriga a sede administrativa da unidade.

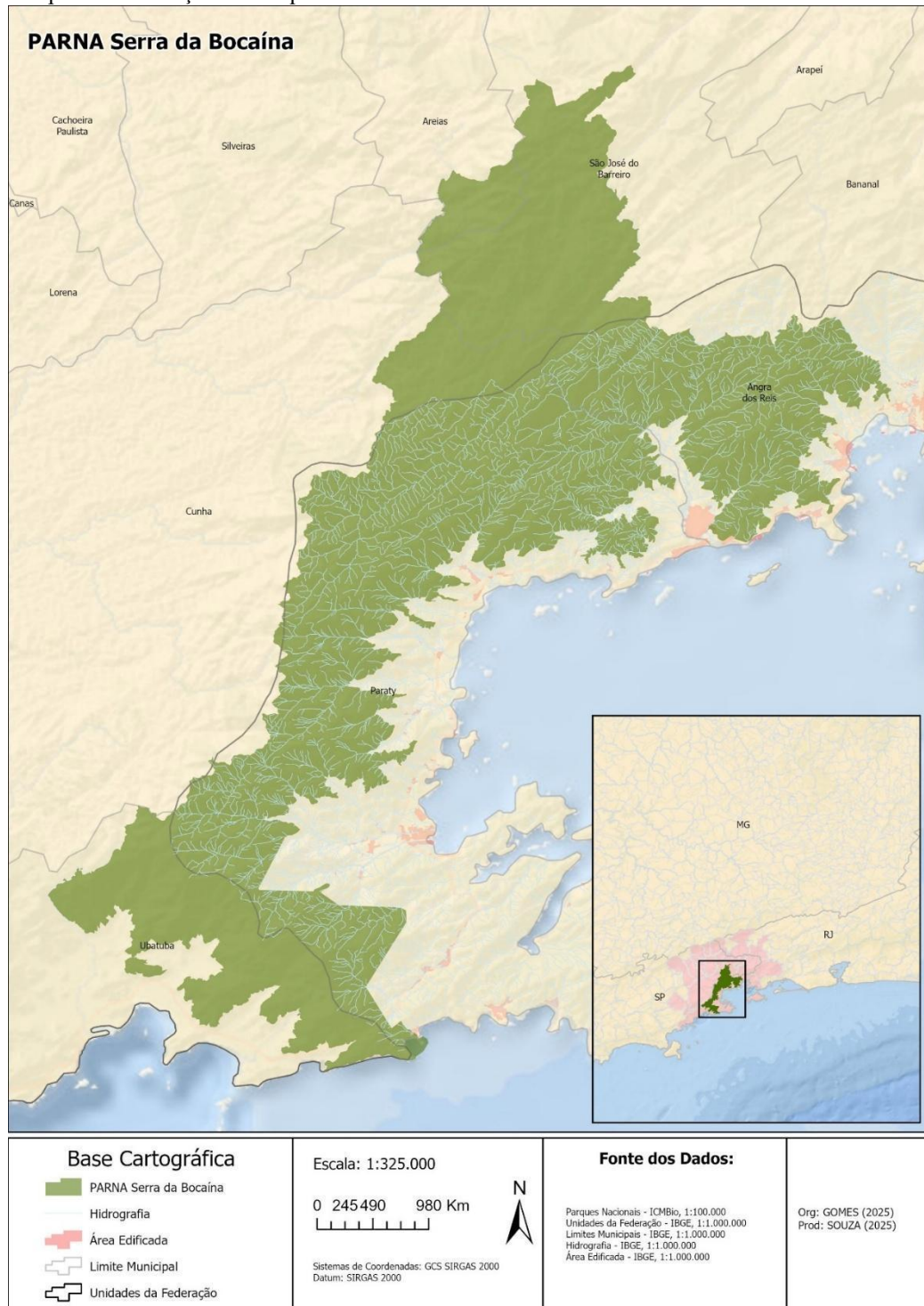
Mapa 6: Localização do Parque Nacional da Serra dos Órgãos



Fonte: A autora, 2025.

Localizado no Mapa 7, o Parque Nacional da Serra da Bocaina está na divisa entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, criado pelo Decreto n° 68.172 de 1971, com cerca de 60% de sua área localizada no estado do Rio de Janeiro, nos municípios de Paraty e Angra dos Reis, e 40% no estado de São Paulo, nos municípios de São José do Barreiro, Ubatuba, Cunha e Areias.

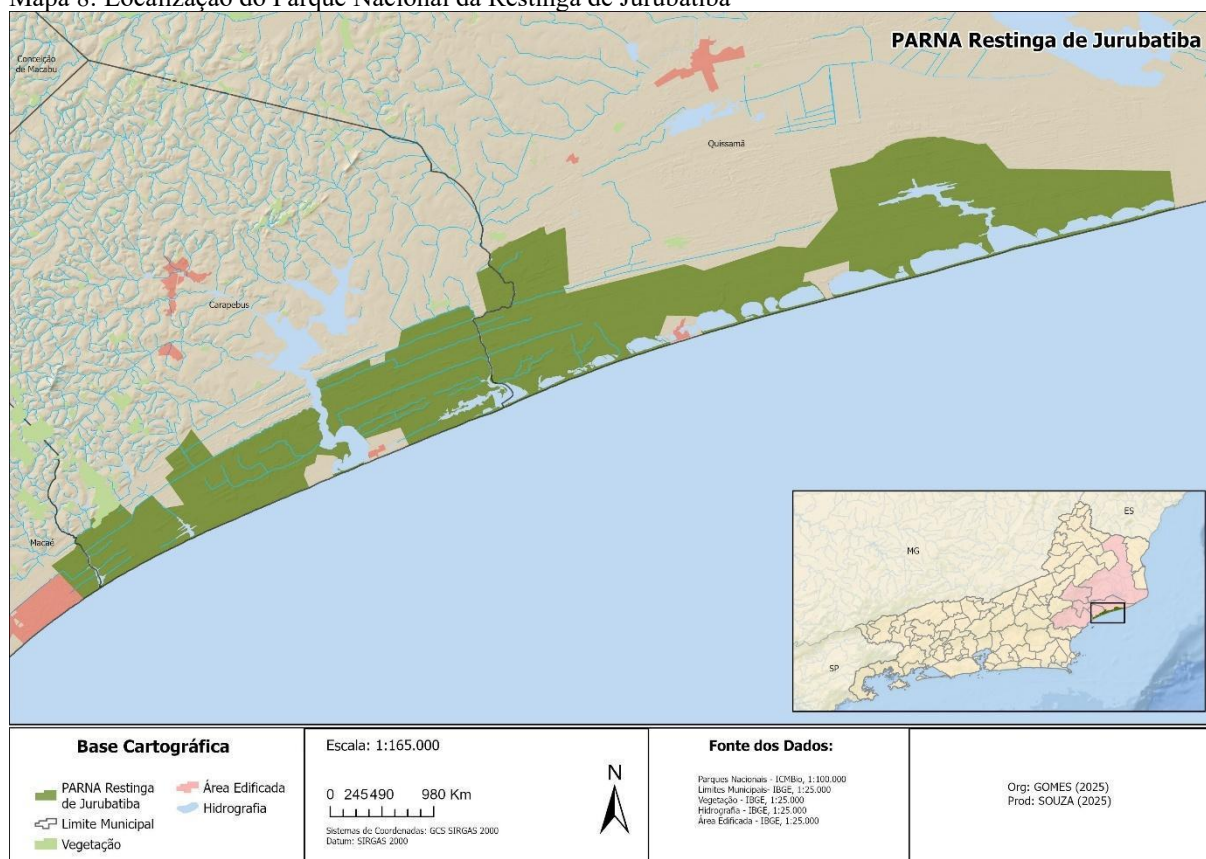
Mapa 7: Localização do Parque Nacional da Serra da Bocaina



Fonte: A autora, 2025.

Já o Parque Nacional Restinga de Jurubatiba, localizado no Mapa 8, foi criado via Decreto de 29 de abril de 1998, e está estabelecido nos municípios de Quissamã, Carapebus e Macaé, no estado do Rio de Janeiro.

Mapa 8: Localização do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba



Fonte: A autora, 2025.

Entre os Parques Nacionais que possuem sua visitação monitorada pelo ICMBio, os do estado do Rio de Janeiro possuem um número significativo. O Quadro 13 e o Quadro 14 indicam a posição dos Parques Nacionais do estado no ranking do ICMBio de visitação estadual e nacional.

Quadro 13: Nº de visitantes nos Parques Nacionais do RJ em 2023

PARQUE	VISITANTES EM 2023	POSIÇÃO ESTADUAL	POSIÇÃO NACIONAL
TIJUCA	4.464.257	1º	1º
BOCAINA	715.537	2º	4º
S. DOS ÓRGÃOS	208.974	3º	9º
ITATIAIA	149.869	4º	13º
JURUBATIBA	89.710	5º	17º

Fonte: painel de gestão da Coordenação de Estruturação e Qualificação da Visitação – ICMBio⁷⁰, organizado pela autora, 2025.

⁷⁰ Disponível em: [Microsoft Power BI](#). Acesso em maio de 2025.

Quadro 14: N° de visitantes nos Parques Nacionais do RJ em 2024

PARQUE	VISITANTES EM 2024	POSIÇÃO ESTADUAL	POSIÇÃO NACIONAL
TIJUCA	4.658.513	1º	1º
BOCAINA	717.514	2º	4º
S. DOS ÓRGÃOS	239.953	3º	7º
ITATIAIA	204.820	4º	9º
JURUBATIBA	200.205	5º	10º

Fonte: painel de gestão da Coordenação de Estruturação e Qualificação da Visitação – ICMBio, organizado pela autora, 2025.

Como já foi dito, o PN Tijuca é o mais visitado do país. Mas para além disso, todos os 5 PNs do estado do RJ possuem índices significativos de visitação quando comparados ao cenário nacional. Dos 5 PNs do Rio, 3 estavam entre os 10 PN mais visitados do país em 2023, e todos os 5 estão entre os 10 mais visitados do país em 2024. Tivemos aumentos expressivos de visitantes no PN Itatiaia, porque em 2024 passaram a contabilizar, pela primeira vez, o acesso à Cachoeira do Escorrega, e no PN Jurubatiba, que retomou os patamares de visitação observados antes da pandemia de Covid-19⁷¹. Isso reafirma nosso argumento a respeito da centralidade do Rio de Janeiro no processo analisado. Todos os Parques Nacionais do estado fazem parte da lista dos 10 mais visitados do país no último ano, o que corresponde a uma lista nacional 50% formada por PNs do Rio.

O Parque Nacional Serra da Bocaina e o Parque Nacional Restinga de Jurubatiba, respectivamente representados nas Figuras 20 e 21, não têm concessões relacionadas ao uso público em vigor atualmente, em junho de 2025. Mas foram qualificados para o Programa de Parceria de Investimentos (PPI) e incluídas no Programa Nacional de Desestatização (PND) pelos Decretos nº 10.673 de 2021 e nº 10.958 de 2022, respectivamente. O Decreto nº 11.912 de 2024, todavia, revogou a qualificação e as excluiu do PND.

⁷¹ Reportagem do ICMBio aponta o destaque: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/com-12-5-milhoes-de-visitas-parques-nacionais-tem-recorde-de-visitacao-em-2024>. Acesso em abril de 2025.

Figura 20: Parque Nacional Serra da Bocaina



Fonte: A autora, 2024.

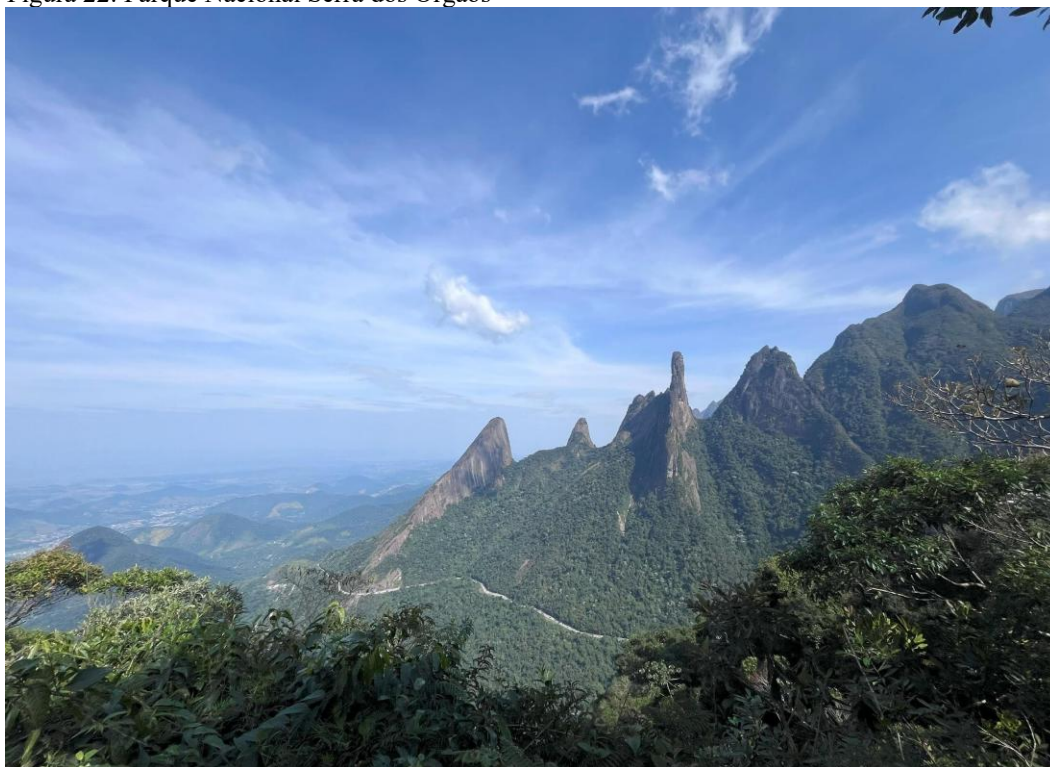
Figura 21: Parque Nacional Restinga de Jurubatiba



Fonte: A autora, 2024.

Já o PARNASO, figura 22, por sua vez, merece atenção quanto ao tema das concessões, afinal, durante anos foi gerido pela empresa HOPE, concessionária responsável pelo uso público do parque durante 11 anos, até 2021.

Figura 22: Parque Nacional Serra dos Órgãos



Fonte: A autora, 2024.

Tendo em vista que o processo analisado aqui é o de concessão de áreas protegidas, é necessário fazer uma comparação. Hoje, dos 5 Parques Nacionais do estado, apenas o Parque Nacional do Itatiaia possui toda a visitação atribuída a uma gestão privada, pela empresa Parquetur, que iniciou suas ações enquanto concessionária no parque em 2023 após uma sucessão de problemas com a empresa vencedora da licitação, a Hope Serviços. Por essa razão, demos mais destaque à apresentação do PNI.

O Parque Nacional da Tijuca, por sua vez, possui duas concessionárias com atribuições mais restritas do que o exemplo do PNI – isto é, lidam sobretudo com transporte e outras especificidades que veremos no capítulo subsequente. O PARNASO é um caso de importante discussão, porque foi operado durante anos por uma empresa concessionária – Hope Serviços, um período marcado por significativos problemas, que hoje norteiam a discussão para uma possível nova concessão no parque e como ela deveria operar.

Já Bocaina e Jurubatiba são casos que merecem atenção, porque foram inseridos nos decretos promotores de concessões, mas veremos no próximo capítulo que operam sob outras lógicas. É claro que, diante da imensa diferença entre os parques quanto a temática da concessão, a centralidade dada a eles aqui se altera. Nesse primeiro capítulo, apresentamos com mais ênfase o primeiro PN do Brasil, mas a diversidade de possibilidades revela o caso

complexo da realidade dos parques do estado do Rio de Janeiro, que configura um campo fértil de pesquisa, rico em possibilidades analíticas distintas.

1.6 O Rio de Janeiro sustentável

Na primeira seção do capítulo, pudemos abordar a corrente preservacionista que motivou a criação dos primeiros Parques, que promove a proteção da natureza com base na restrição do acesso e uso. O conservacionismo, por outro lado, advoga em defesa do uso racional dos recursos, não tendo como pressuposto a proteção de áreas naturais para apreciação contemplativa e estética, mas sim impondo “valor de troca às riquezas naturais, regulando sua utilização através de leis mercadológicas de oferta e demanda e investindo na natureza como reserva monetária” (Oliveira, 2019, p. 57).

Seu auge é em meados do século XX, em um contexto que Diegues (1996, p. 39) configura como marcado pela ascensão de diferentes movimentos sociais, acompanhado da institucionalização do ambientalismo, a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972. Se o preservacionismo era uma forte corrente ambientalista até o fim da segunda guerra mundial, agora, no contexto histórico posterior ao da eclosão da problemática ambiental (como argumentamos na primeira seção), o conservacionismo ganha força, estando na formação da base teórica de um termo específico que se consolida no Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas de 1992: o desenvolvimento sustentável.

Retomando o que discutimos no início deste capítulo, o ambientalismo ganha força na segunda metade do século XX. Apesar dos parques serem anteriores, como apresentamos, não há dúvidas de que a problemática ambiental emerge mais recentemente. Oliveira (2019) traça um panorama desse período, apontando diferentes obras que foram importantes para a consolidação da problemática ambiental em escala global, como *Primavera Silenciosa*, publicada em 1962 pela bióloga Rachel Carson, além dos ensaios de Garret Hardin como a *Tragédia dos Comuns*, mas destaca *Os Limites do Crescimento*, relatório produzido pelo Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT), obra que colocou a questão na agenda política mundial. Esse relatório foi encomendado pelo Clube de Roma, fundado em 1968 por Aurélio Peccei, na época presidente do comitê econômico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que reunia economistas, industriais, educadores e cientistas, e tinha como finalidade debater assuntos relacionados a economia, política, e sobretudo o combate à degradação ambiental. Esse clube encomenda ao MIT um estudo que será publicado sob a

liderança de Dennis Meadows, e por isso a obra muitas vezes é chamada de *Relatório Meadows*. Em síntese, a conclusão do estudo propunha o congelamento do crescimento de nações periféricas, para que não atingissem o grau de desenvolvimento de países mais ricos, que tanto gerava pressão sobre os recursos da natureza. Oliveira (2019, p. 71) aponta que a solução de *Limites do Crescimento* não passava pela distribuição da riqueza produzida mundialmente, e configurava na verdade uma preocupação do poder hegemônico com os caminhos da exploração da natureza.

Para o autor, a relevância da obra é destacada: foi âncora da importante Conferência de Estocolmo em 1972, a “primeira grande reunião da temática ambiental que teve dimensão político-diplomática” (Oliveira, 2019, p. 74). A obra foi pioneira ao inserir no debate geopolítico a questão do *desenvolvimento econômico x meio ambiente*, consolidou a questão ambiental no mundo acadêmico fomentando a produção de mais trabalhos, e deu dimensão global à problemática uma vez que foi muito publicada. Ali, desenhava-se a ideia de desenvolvimento e sustentabilidade, além das preocupações com o futuro e o equilíbrio do planeta que depois nortearão as políticas ambientais globais (2019, p. 72).

A Conferência de Estocolmo foi marcada pelo confronto entre os “zeristas” e os “desenvolvimentistas”, defensores da contenção e promoção do crescimento econômico, respectivamente. Os países periféricos, incluindo Brasil que passava por um período de crescimento econômico durante a ditadura militar⁷², não concordavam com a lógica de frear seu desenvolvimento. A Conferência foi um palco de profundo desencontro entre ecologia e economia, e entre centro e periferia, de acordo com Oliveira (2019, p. 82). De qualquer forma, foi um evento de extrema importância – a partir dela tivemos a entrada do tema ambiental na agenda multilateral, segundo o autor, impactando na criação de importantes políticas públicas, como a criação do PNUMA, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, e também estimulando a criação de órgãos ambientais em países que não contavam ainda com tal tipo de instituição, como foi o caso do Brasil, que criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)⁷³.

O debate entre desenvolver ou não desenvolver não se encerra em Estocolmo. Nos anos seguintes, propostas de tentar associar o crescimento econômico dos países à proteção dos recursos passam a emergir, como por exemplo a partir do ecodesenvolvimentismo, que segundo

⁷² O autor faz uma excelente articulação entre o chamado “milagre econômico”, como é chamado o período de aumento do PIB do Brasil no período, e o projeto ditatorial de produção do espaço baseado na destruição da natureza.

⁷³ Em trabalho anterior (Gomes, 2021a), listamos as medidas normatizadoras da política ambiental brasileira, com histórico anterior e posterior à SEMA.

Oliveira foi uma tentativa frustrada de adequar o meio ambiente aos cânones econômicos, mas figura como um ancestral do que viria ser o desenvolvimento sustentável na década de 1980.

É de suma importância entender o contexto econômico do mundo nesse período. A virada neoliberal acontece justamente nessa época. O chamado Choque do Petróleo, na década de 1970, contribuiu para o esgotamento do regime fordista e sua transição para o regime flexível. Sobre a emergência do neoliberalismo e impacto desse contexto nas políticas ambientais, trazemos a discussão do capítulo 3. Mas de antemão, cabe dizer que é evidente que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio de Janeiro foi muito influenciada pelos debates que ocorreram nas duas décadas anteriores, desde a Conferência de Estocolmo. Porque o *desencontro* entre economia e ecologia ocorrido em 1972, segundo Oliveira (2019, p. 108), vai se tornar um *encontro* em 1992, no Rio de Janeiro.

Se *Os Limites do Crescimento* marcaram a Conferência da década de 1970⁷⁴, é outro Relatório, nomeado Brundtland, de 1987, que baliza a Conferência de 1992. De título *Nosso Futuro Comum*, o relatório foi “corolário do processo de alinhamento dos interesses econômicos com a questão ambiental” e “adequação entre economia e ecologia” através da combinação entre neoliberalismo econômico e desenvolvimento sustentável (Oliveira, 2019, p. 131).

A Assembleia Geral das Nações Unidas em 1983 aprovou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) – salienta Oliveira (2019, p. 138) após a chegada de Ronald Reagan e Margareth Thatcher ao poder, nos Estados Unidos e Reino Unido, respectivamente. Gro Harlem Brundtland foi nomeada para a presidência da comissão, que teve audiências realizadas em muitas cidades, incluindo São Paulo e Brasília. Essa comissão constituiu, para Oliveira, uma referência para a formulação dos pressupostos da concepção de desenvolvimento sustentável adequado ao neoliberalismo. Apesar do termo sustentabilidade já ter aparecido, é com a comissão que o desenvolvimento sustentável ganha mais contornos.

A comissão buscou soluções para as problemáticas ambientais a partir de mudanças práticas, ajustes que envolviam interferências internacionais e conjuntas para um novo padrão de desenvolvimento que não fosse tão agressivo com a natureza. Em 1987 os resultados são publicados, e elabora-se então, nas palavras de Oliveira, a matriz discursiva do

⁷⁴ A dissertação de Carlos Walter Porto-Gonçalves, finalizada na Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1985 e orientada por Milton Santos, tem como título *Os Limites d'Os Limites do Crescimento: análise do relatório do Clube de Roma*. Trata-se de uma pesquisa crítica sobre esse documento que fundamenta a Conferência de Estocolmo.

desenvolvimento sustentável, que o relatório define como aquele que garante “as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (Brundtland, 1988, p. 46). Essa definição é alvo de muitas críticas, inclusive muitas realizadas por Oliveira (2019), sobretudo pautadas no caráter extremamente abrangente que é propositalmente vazio de proposições, e na produção ideológica de um discurso que atende às demandas do mercado. Nesse momento institucionaliza-se o desenvolvimento sustentável como norma, e

[...] o Relatório Brundtland atingiu seu objetivo ao preconizar uma estratégia dominante de caráter universalizante sob o manto ideológico da natureza como bem comum da humanidade como se houvesse uma apropriação igual das riquezas. Mas a formulação do desenvolvimento sustentável somente pode ser compreendida quando analisamos a emergência do neoliberalismo, que surge como teoria no pós-guerra e aos poucos foi tornando-se a matriz econômica dominante em todo o mundo e uma face atual da ordem da globalização (Oliveira, 2019, p. 132).

A visão otimista, contrária a que foi apresentada em *Os Limites do Crescimento*, lançava a ideia de que seria possível, dentro do sistema capitalista, promover uma estratégia de desenvolvimento alinhada à proteção ambiental, e

O Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), quando comparado com o documento Relatório Meadows (Limites do Crescimento), apresenta um artifício de convencimento: apesar de exibir observações vagas e difusas, é um texto fluente, com o estatuto de promover uma verdadeira bula para um "futuro comum" melhor e ambientalmente saudável. Construído um tom consensual em torno do desenvolvimento sustentável, e "aparadas as arestas" do desenvolvimento com o meio ambiente, restava, então, estruturar um evento capaz de coroar, em nível mundial, o novo modelo de produção eco-lucrativo (Oliveira, 2019, p. 143).

A adoção dos pressupostos do Relatório Brundtland pelas corporações internacionais e nações mais ricas, para Oliveira (2019, p. 148), se deu pela adequação desses pressupostos aos seus interesses, já que eram pautados no conservacionismo – corrente que, como já afirmamos, promovia o uso racional dos recursos da natureza. Era interessante para esses agentes uma política ambiental global que promovesse a manutenção do crescimento e do uso dos recursos, é claro. E esse evento capaz de coroar o novo modelo foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro.

A escolha pelo Brasil como sede ocorreu em 1989, e, para Oliveira, isso parte de alguns fatores, como o interesse global na Floresta Amazônica, mas também uma aceitação do Brasil aos ditames do Consenso de Washington – seminário que instituiu medidas impostas por organismos com Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional a serem adotadas pela América Latina. O alinhamento do então presidente da República, Fernando Collor de Mello,

ao neoliberalismo e ao que foi estabelecido no Consenso de Washington, fazia do Brasil um local adequado, sendo importante lembrar que

[...] a escolha do local de realização de uma conferência possui um código geográfico que obedece a uma logística geopolítica pertinente aos seus objetivos primordiais: ou seja, a decisão da ONU em realizar uma conferência desta envergadura no Rio de Janeiro possui profunda relação com as garantias de aceitação das regras do neoliberalismo pelo Brasil, combinada com o fato da presença em território brasileiro da maior biomassa de diversidade do planeta. A escolha da cidade do Rio de Janeiro continha apelo simbólico dentro do contexto político-econômico e atmosfera social forjada que favorecia a assinatura e celebração dos acordos premeditados. A escolha geográfica da realização de uma conferência internacional implica em questões geopolíticas e estratégicas e está calcada no mérito da melhor proposta na perspectiva da competitividade dos lugares (Oliveira, 2019, p. 153).

Além desses dois fatores, um terceiro: era necessário que o local onde ocorresse a conferência pudesse promover uma celebração. O autor (2019, p. 159) indica que a “festa do meio ambiente” precisava ser celebrada, em busca da aparência de um debate democrático entre todas as nações do mundo. E o Brasil – em especial, o Rio de Janeiro – se mostrava favorável a essa proposta, capaz de promover uma atmosfera positiva e de comemoração. Um espetáculo.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, reuniu delegações de 178 países e que havia sido a maior conferência realizada até então, “entrou para história como uma celebração, em tons consensuais, do desenvolvimento sustentável, tornando-se um acontecimento base que imprimiu este modelo de desenvolvimento como mecanismo de "salvação da natureza" em escala planetária.” (Oliveira, 2019, p. 168). Em 2012 tivemos a Rio+20, outra Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro, de 13 a 22 de junho. O nome “+20” marca os 20 anos da Eco-92.

Fica evidente, portanto, que a virada neoliberal também apresenta mudanças no ambientalismo. O preservacionismo que promovia a proteção absoluta é substituído pelo conservacionismo que preconiza o uso dos recursos. O Rio de Janeiro foi palco do primeiro Parque Nacional, e também da grande conferência global que consolidou o desenvolvimento sustentável. A dimensão espacial dessas escolhas não pode ser ignorada.

O presidente da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (EMBRATUR), Marcelo Freixo, disse em 2025: “O Rio de Janeiro é o cartão-postal e a principal porta de entrada do Brasil. Estamos investindo na promoção do turismo internacional, melhorando a infraestrutura e facilitando o acesso, tornando além da capital, outros destinos fantásticos do estado ainda mais atrativos para os estrangeiros”⁷⁵. Esse cartão-postal, citado em

⁷⁵ Em reportagem veiculada pelo site oficial da Embratur, disponível em:

várias músicas como aquelas a que nos referimos no início deste capítulo, é qualificado na reportagem como um dos destinos mais desejados do mundo. A EMBRATUR afirma que o estado do Rio de Janeiro teve, em janeiro de 2025, um aumento de 46% de turistas estrangeiros em relação ao mesmo período do ano anterior. Em 2024 também houve aumento expressivo comparativamente a 2023. O estado do Rio registrou alta de 25% no número de visitantes estrangeiros nos primeiros sete meses de 2024, o que configurou o maior aumento do Brasil em números absolutos. O registro foi o segundo maior da série histórica, atrás apenas do ano da Copa de 2014, segundo a EMBRATUR⁷⁶.

Nessa reportagem, Marcelo Freixo também categoriza o Rio como cartão-postal do Brasil. Essa alcunha não pode ser dissociada do Parque Nacional da Tijuca. O próprio Plano de Manejo do Parque, de 2008, cita alguns dados da EMBRATUR. Diz que a cidade do Rio de Janeiro é o principal destino turístico do Brasil há mais de três décadas e que isso se deve por ter sido a capital do país, mas também por ser

[...] privilegiada em termos de atrativos naturais, culturais e históricos, a exemplo das praias de Copacabana, Ipanema e Leblon, do Jardim Botânico, [...] Quinta da Boa Vista, do Paço Imperial e outros. Inclusive no interior do PARNA Tijuca podem ser vistos alguns de seus principais atrativos, a exemplo do Corcovado com o Monumento do Cristo Redentor, a Vista Chinesa, a Floresta da Tijuca, a Pedra Bonita com sua rampa de saltos de vôo livre e a Pedra da Gávea, onde se pratica o montanhismo. [...]. **Daí o interesse dos Ministérios de Turismo e o do Meio Ambiente nos parques nacionais. Nesses locais se preservam os recursos naturais de flora, fauna e cenários paisagísticos excepcionais e ali se pode praticar ações diferenciadas**, como: banho em cachoeiras; montanhismo, caminhadas de um dia (hikking), escalada, arvorismo, observação de espécies da fauna, observação astronômica, visita às grutas e cavernas, visita aos sítios arqueológicos, ciclismo etc. O fato da cidade do Rio de Janeiro ter um forte fluxo de turismo é relevante, em termos da prestação de serviços na natureza, nacional e internacionalmente. O desafio dos setores governamental e privado é ampliar e divulgar roteiros e aumentar o tempo de estadia do turista, em especial o internacional. Nesse aspecto, será preciso apontar para a **diferenciação de produtos** dos segmentos do turismo na natureza. (ICMBio, Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca – Encarte 2: Análise da Região da Unidade de Conservação, p. 96, grifos nossos).

O cartão-postal do Brasil é o Parque Nacional da Tijuca. O estado, classificado como privilegiado por seus atrativos naturais, possui cinco Parques Nacionais. A nível de comparação, o estado de São Paulo só possui um PN, que divide com o RJ, que é o PN Bocaina. A natureza do Rio, mobilizada nas músicas, nos filmes, nos veículos de promoção ao turismo nacional e internacional, configura um importante aspecto para agregar valor nos diferentes mercados que se constituem. O próprio plano cita, e grifamos acima, os *produtos* do segmento.

<https://embratur.com.br/2025/02/21/turismo-no-rio-de-janeiro-dispara-e-atraiu-mais-de-240-mil-estrangeiros-em-janeiro-de-2025/>. Acesso em março de 2025.

⁷⁶ Disponível em: <https://embratur.com.br/2024/08/26/com-868-370-chegadas-rio-de-janeiro-tem-o-maior-crescimento-do-pais-na-entrada-de-turistas-internacionais-em-2024/>. Acesso em março de 2025.

Gilmar Mascarenhas (2014) classifica o Rio como a cidade mercadoria, cidade-vitrine e cidade turística. Chama de cidade-espetáculo as formas de produção de espaços urbanos que se oferecem como vitrine global para o consumo turístico e para atração de investimentos (Mascarenhas, 2014, p. 55), traçando um paralelo entre o conceito de Sociedade do Espetáculo, desenvolvido pelo francês Guy Debord na década de 1960. Mascarenhas denuncia a criação de cenários que muitas vezes omitem a realidade para aumentar a atratividade do produto que se torna a cidade. Pensamos que essa espetacularização das paisagens do Rio de Janeiro é utilizada como forma de aumentar a atratividade dessa mercadoria fictícia que é a natureza. A própria gênese dos parques foi pautada na espetacularização, e essa característica se mantém. No nosso entendimento, com uma predominância acentuada no estado do Rio de Janeiro e sua capital. Até a Eco-92 foi um grande espetáculo (Oliveira, 2019).

Acreditamos então que o estado do Rio de Janeiro possui centralidade no processo de neoliberalização da natureza, analisado na pesquisa, e evidenciado ao longo desse primeiro capítulo. Nele, [1] encontra-se o primeiro Parque Nacional do país, [2] o Parque Nacional mais visitado do país, além de todos os seus 5 PNs estarem entre os 10 mais visitados, [3] foi pioneiro em projetos de fomento ao turismo no Brasil, como o Projeto Turis, que acabou por influenciar a criação de várias unidades de conservação, visando manter o “capital paisagístico”, expressão que aparece nos relatórios do projeto, [4] apresentou o Projeto Parques da Copa, com o objetivo de fomentar o turismo em Parques Estaduais, no momento da realização da Copa do Mundo de 2014⁷⁷, e tem como capital o município do Rio de Janeiro, [5] que foi sede de grandes eventos como os Jogos Olímpicos de 2016, [6] promoveu concessões privadas de diferentes formatos, [7] além de ter sido a sede da criação da antiga Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)⁷⁸ em 1966, [8] foi sede de importantes conferências ambientais como a de 1992 e de 2012, [9] em 2023 foi a cidade escolhida como sede do Escritório Regional da Organização Mundial do Turismo (OMT) para as Américas⁷⁹ e, hoje, [10] é um município que promove concessões em Parques Naturais Municipais e parques urbanos. Sobre esse décimo ponto, cabe apresentarmos o cenário atual.

⁷⁷ Em trabalhos anteriores, apresentamos os argumentos utilizados no Projeto Turis para criação de áreas protegidas que depois pudessem atrair atividades turísticas, bem como explicamos que o Projeto Parques da Copa pautava que o momento político e econômico de 2014 (Copa do Mundo) era propício para a promoção de parques como destino turístico, compondo a paisagem dos cinco destinos indutores do turismo regional estabelecidos pelo Ministério do Turismo: Petrópolis, Rio de Janeiro, Armação de Búzios, Paraty e Angra dos Reis. Ver GOMES (2021a) e Gomes (2024a), respectivamente.

⁷⁸ Em 2025, apesar de manter a sigla, se chama Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.

⁷⁹ Ver: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/rio-de-janeiro-recebe-primeiro-escritorio-da-organizacao-mundial-do-turismo-omt-para-a-regiao-das-americas-e-caribe>. Acesso em maio de 2025.

No município do Rio de Janeiro, capital do estado, existem 17 Parques Naturais Municipais, unidades de conservação do tipo proteção integral, de posse e domínio público. Entretanto, nos últimos anos, a prefeitura vem promovendo a concessão da gestão dessas áreas para o setor empresarial. Além dos Parques Naturais Municipais, há também os Parques Urbanos, aqueles que não apresentam relevância ecológica e por isso não são classificados como unidades de conservação, de acordo com o Plano Diretor de 2011. Eles também estão sendo concedidos a empresas por meio de licitações diversas. Atualmente, a Lei Orgânica do município do Rio, estabelece, no seu Capítulo V que lida com o Patrimônio Municipal, o artigo 235:

As áreas verdes, praças, parques, jardins e unidades de conservação são patrimônio público inalienável, sendo proibida sua concessão ou cessão, bem como qualquer atividade ou empreendimento público ou privado que danifique ou altere suas características originais. (Rio de Janeiro, 2010, p. 89)

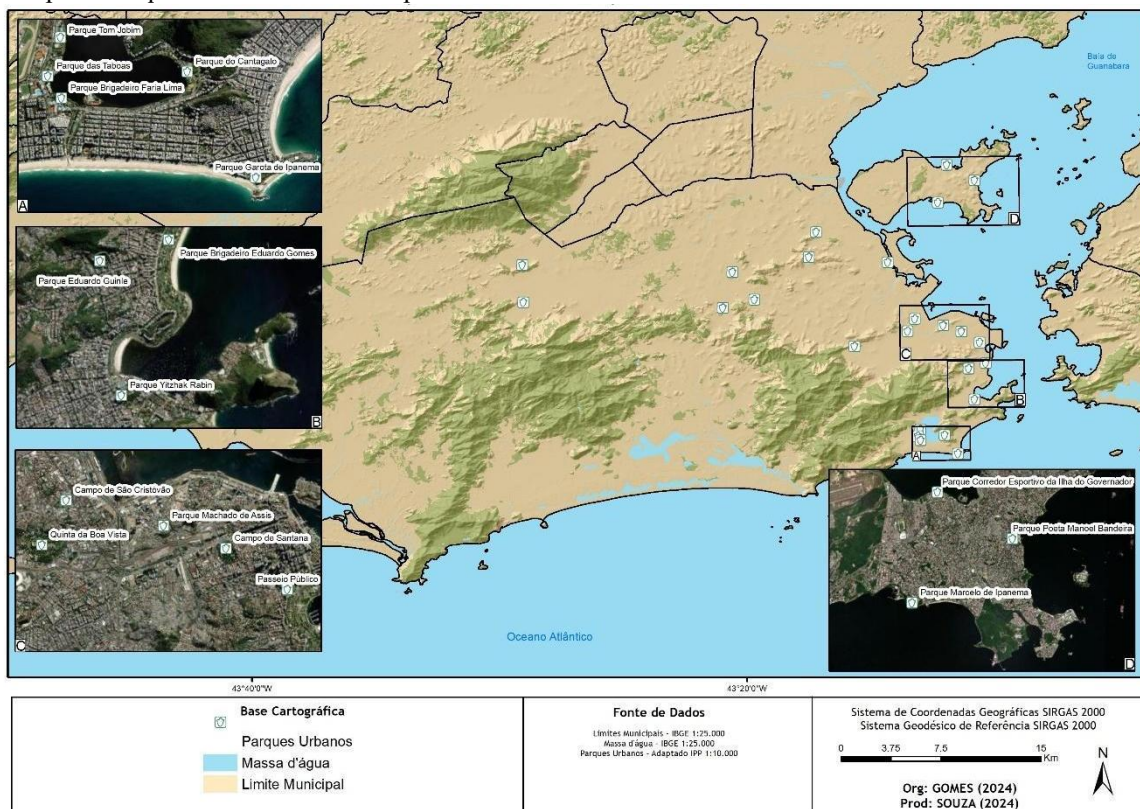
Mas em 2023 foi apresentado na Câmara de Vereadores o Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 22/2023, que pretende alterar o artigo para a seguinte redação: “As áreas verdes, praças, parques, jardins e unidades de conservação são patrimônio público inalienável, sendo autorizada sua concessão ou cessão”. O projeto está em tramitação e vem fomentando debate público⁸⁰. As mudanças legislativas, que partem do Estado, são determinantes na neoliberalização.

Conforme já argumentamos, o município do Rio de Janeiro apresenta pioneirismo e protagonismo no desenvolvimento da atividade turística nacional, associada, por sua vez, à institucionalização da política ambiental, como discutimos em trabalhos anteriores (Gomes, 2021). O Rio também tem destaque no cenário das políticas neoliberais e concessões, como nos projetos relacionados ao Porto Maravilha, que deram origem à Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPar), instituição que hoje é responsável pela promoção das concessões de parques municipais. A CCPar, empresa do Município do Rio de Janeiro, responsável pelas concessões e Parcerias Público-Privadas da Cidade, foi criada em junho de 2022 para assumir atribuições da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), que realizava a coordenação do processo de implementação da Operação Urbana

⁸⁰ O Observatório de Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) sediado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), se manifestou publicamente através do portal “Outras Palavras”, condenando a prática rotineira do Estado de “uso de instrumentos auxiliares como emendas, revisões e projetos de lei para sujeitar os interesses coletivos aos do mercado no processo de produção da cidade. Mercantiliza-se diretrizes de construção, normativas urbanas, áreas ambientais e espaços públicos, desde que existam agentes que paguem para usufruir”. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/rio-quando-o-mercado-e-o-arquiteto-da-cidade/> Acesso em junho de 2024.

Consoiciada Porto Maravilha. Atualmente, a CCPar vem gerenciando projetos que envolvem concessões na cidade, e uma parte significativa desses projetos envolve a gestão de Parques Naturais Municipais e de Parques Urbanos. Estes últimos, expostos abaixo no Mapa 9.

Mapa 9: Parques Urbanos do Município do Rio de Janeiro



Fonte: A autora, 2025.

De acordo com o site institucional⁸¹ da Fundação Parques e Jardins da Prefeitura do Rio, os Parques Urbanos da cidade são o Campo de Santana, o Passeio Público, a Quinta da Boa Vista, o Parque Machado de Assis, o Parque Brigadeiro Eduardo Gomes, o Parque Tom Jobim (que, associado a mais três áreas de lazer - o Parque do Cantagalo, o Parque dos Taboas e o Parque Brigadeiro Faria Lima - faz parte do complexo de parques da Lagoa Rodrigo de Freitas), o Parque Yitzhak Rabin, o Parque Recanto do Trovador, o Campo de São Cristóvão, o Parque Garota de Ipanema, o Parque Eduardo Guinle, o Parque Orlando Leite, o Parque Poeta Manoel Bandeira, o Parque Ari Barroso, o Parque Marcelo de Ipanema, o Parque Esportivo da Maré, o Parque Corredor Esportivo da Ilha do Governador, o Parque de Madureira, o Parque Municipal Urbano da Serra da Misericórdia, o Parque Pinto Telles, o Parque Vila Kennedy e o Parque Fazenda do Viegas.

⁸¹ Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/fpj/parques-urbanos> Acesso em dezembro de 2024.

Além desses 22 parques indicados no site, há os recentes Parque Rita Lee, inaugurado em 12 de maio de 2024, o Parque de Realengo, inaugurado dia 15 de junho de 2024, o Parque da Pavuna, inaugurado dia 22 de junho de 2024, e o Parque Oeste, inaugurado em 14 de setembro de 2024. Há também o Parque Piedade, previsto para inaugurar até o fim de 2025, e o Parque do Porto⁸², projeto que ainda está em fase de negociação com o governo federal para cessão de áreas da União, e por conta da necessidade de ajustes legislativos para adequação das atividades portuárias, uma vez que envolve praças flutuantes. Indicamos essas recentes datas de criação para evidenciar que há, atualmente, um interesse evidente da Prefeitura em ampliar o número de parques urbanos da cidade.

A ampliação de áreas verdes e de lazer busca, de acordo com a Prefeitura, benefícios ligados à integração da comunidade, a preservação do meio ambiente e redução das ilhas de calor, e, por isso, o município estaria investindo “na concessão de áreas públicas da cidade, como o Jardim de Alah e o Parque da Catacumba, com o intuito de melhorar esses espaços para o uso da população” (Prefeitura do Rio, 2024b).

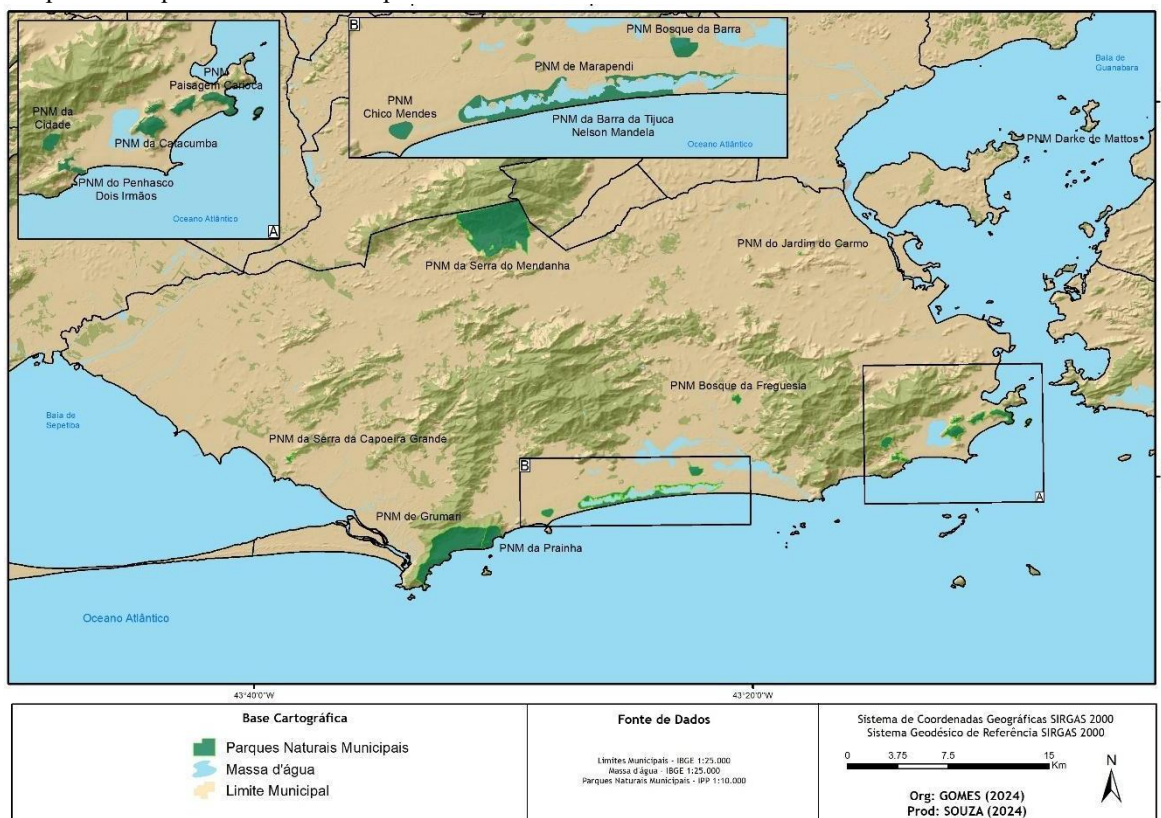
O Jardim de Alah não está na lista de parques urbanos da Fundação Parques e Jardins. Através de solicitação de Pedido de Acesso à Informação (RIO-29034780-2⁸³), realizada em julho de 2024, a Fundação nos informou que o Jardim de Alah não configura um parque urbano, mas sim um conjunto de duas praças: a Praça Grécia e a Praça Almirante Saldanha. Já o Parque da Catacumba é uma unidade de conservação. Não é um Parque Urbano. A ausência da distinção dessas categorias nas notícias veiculadas configura um apagamento importante na divulgação do processo, no nosso entendimento.

Os Parques Naturais Municipais estão expostos no Mapa 10. São eles: o Bosque da Barra, Paisagem Carioca, Bosque da Freguesia, da Cidade, da Barra da Tijuca (Nelson Mandela), Chico Mendes, da Prainha, da Serra da Capoeira Grande, do Jardim do Carmo, Darke de Mattos, de Grumari, de Marapendi, do Penhasco Dois Irmãos, da Serra do Mendanha, Jose Guilherme Merquior, Fonte da Saudade, da Catacumba. Todos são unidades de conservação do tipo proteção integral, regidos pelo SNUC, em que o objetivo principal é a preservação.

⁸² O prefeito Eduardo Paes apontou que seu objetivo é “fazer um parque absolutamente inovador, trabalhar com a questão da sustentabilidade”. O Parque do Porto busca consolidar a “revitalização da Zona Portuária e devolver a frente marítima da Baía de Guanabara à cidade”, envolvendo a criação de um novo píer para navios de turismo e de um museu a céu aberto para esculturas e obras monumentais, “uma espécie de Inhotim carioca”, com praças flutuantes, experiência que “já foi adotada em Nova York”, segundo site institucional da Prefeitura. O Inhotim, importante centro de arte contemporânea, é um dos maiores museus a céu aberto do mundo, localizado na cidade de Brumadinho (MG). Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-planeja-construcao-do-parque-do-porto-nova-orka-deconvivio-publico-lazer-cultura-e-eventos-do-rio> Acesso em junho de 2024.

⁸³ É possível acessar a resposta na íntegra buscando o nº de protocolo no site: <https://www.1746.rio/hc/pt-br/p/solicitacoes>. Acesso em maio de 2025.

Mapa 10: Parques Naturais Municipais do Rio de Janeiro



Fonte: A autora, 2025.

O Parque Natural Municipal da Catacumba foi concedido a uma empresa no primeiro semestre de 2023, bem como as praças que configuram o Jardim de Alah. Os Parques Bosque da Barra e Chico Mendes já passaram da fase da licitação classificada como Manifestação de Interesse Privado. Em 2022, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi contratado pela Prefeitura para estruturar a concessão de parques públicos a partir da desestatização de seis blocos de parques compostos por sete unidades. Nesse projeto inicial, estavam previstos quatro parques urbanos, Quinta da Boa Vista, Madureira, Flamengo e Tom Jobi, e três PNM, Parque Natural Municipal Penhasco Dois Irmãos, Parque Natural Municipal Marapendi e Parque Natural Municipal Nelson Mandela. Hoje esse projeto é chamado pela CCPar de “Programa Parques Cariocas”, que na verdade é o mesmo projeto de modelagem anterior, mas com uma mudança nos parques escolhidos. O programa hoje conta, em seu primeiro lote de concessões, os parques Parque Dois Irmãos, Madureira, Garota de Ipanema, Parque da Cidade, Orlando Leite e Pinto Teles. Este lote é parte do projeto de concessão que conta com mais de 20 parques de interesse posterior. É evidente o processo de promoção das concessões privadas em parques do município do Rio.

O próximo capítulo tem como objetivo apresentar as concessões – como ocorrem, qual é o arcabouço legislativo e suas complexidades. O processo analisado na pesquisa – a neoliberalização da natureza a partir das concessões – tem como marco o ano de 2016, conforme abordado na introdução. Assim, para nós, o caso do PN Itatiaia é de fato o mais elucidativo do fenômeno. As concessões do PNT eram anteriores e relacionadas a demandas específicas desse parque, o caso do PARNASO foi uma experiência anterior que trataremos no próximo capítulo e os casos do PN Bocaina e Jurubatiba não configuram concessões ativas. Mas Itatiaia foi concedido em 2019 em um processo bastante complexo e bem característico do momento atual de promoção das concessões. Por isso, neste capítulo, optamos por destrinchar o Plano de Manejo desse parque, indicando os caminhos que levaram até a sua concessão, bem como apresentamos o processo de criação desse marco histórico que foi o primeiro PN.

Ao longo do capítulo, foi possível apresentar as ideologias preservacionistas e conservacionistas que por sua vez guiaram o estabelecimento dos primeiros parques e direcionaram a proteção ambiental no neoliberalismo, respectivamente. Além disso, trouxemos a centralidade do estado e do município do Rio de Janeiro no processo analisado.

Até agora, apresentamos as origens da nossa política ambiental – tanto o preservacionismo estadunidense que motivou a criação de parques, como a virada neoliberal proposta pelos países mais ricos. A análise crítica desse processo, orientada pela Ecologia Política, também nos faz pensar que é preciso uma contraposição que parta da realidade latino-americana e caribenha. Em *Uma Ecologia Política Decolonial*, Malcom Ferdinand diz:

Chamo de "ambientalismo" o conjunto dos movimentos e correntes de pensamento que tentam derrubar a valorização vertical da fratura ambiental sem tocar na escala de valores horizontal, ou seja, sem questionar as injustiças sociais, as discriminações de gênero e as dominações políticas ou a hierarquia dos meios de vida e sem se preocupar com a causa animal. O ambientalismo procede, assim, de uma genealogia apolítica da ecologia [...] (Ferdinand, 2022, p. 25).

Os ambientalismos preservacionistas e conservacionistas não dão conta das questões que a ecologia política se propõe a discutir. Por fratura, o autor se refere a separação entre a história colonial e ambiental do mundo. Esperamos que com o que foi apresentado até aqui, tenha ficado evidente que não é possível falar da problemática ambiental sem levar em consideração o sistema capitalista, por sua vez pautado na colonização. A crise ambiental é causada por um modo de vida bastante específico, gera efeitos concentrados em grupos específicos, e todo esse deslocamento ocorre a partir da lógica político-econômica.

Ferdinand (2022, p. 31) aponta, corretamente, no nosso entendimento, que deixar a questão colonial de lado, ao tratar de ecologia, é negligenciar que as colonizações estão no centro das maneiras destrutivas de habitar a terra. Sobre os Parques, que configuram reservas

ambientais, diz Ferdinand que constituem ferramentas importantes de proteção, mas se distanciam do seu objetivo quando são esvaziadas da preocupação de mundo. Encontra-se em um impasse, segundo o autor, o “ambientalismo que só se concentra no que acontece no interior das fronteiras das reservas” (2022, p. 127).

Se a presente pesquisa configura uma crítica ao capitalismo, configura, evidentemente, uma crítica à modernidade. Ferdinand soma-se a outras vozes, como a de Carlos Walter Porto-Gonçalves, que sempre se preocupou em demonstrar que na América Latina “a questão ambiental ganha outro contorno” e que o “avanço do capital com apoio dos Estados sobre novas áreas vêm engendrando tensões de territorialidades e, em seu bojo, novas questões vêm sendo formuladas” (Porto-Gonçalves, 2012, p. 40).

Entre essas novas questões, listamos a neoliberalização da natureza, expressa nas concessões de áreas protegidas. Vastos espaços que foram transformados em unidades de conservação pelo Estado, hoje são colocados para concessão em um formato adequado, sobretudo, para o mercado. Ao longo do próximo capítulo, destrinchamos como operam esses modelos de concessão atualmente.

CAPÍTULO 2 - CONCESSÕES PRIVADAS EM ÁREAS PÚBLICAS PROTEGIDAS.

Uma vez já apresentados os Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, bem como a gênese das ideias que originam esse tipo de normativa – que transforma natureza em parque, neste capítulo vamos nos ater especificamente às concessões dessas áreas protegidas. Cabe recuperar que o PN Tijuca e Itatiaia possuem grandes concessões em andamento, o PN Serra dos Órgãos foi operado via concessão entre 2010 e 2021, e atualmente está em processo de modelagem de uma nova concessão, e os PNs Serra da Bocaina e Restinga de Jurubatiba foram inseridos e retirados dos decretos de concessão. Para essa discussão, o capítulo 2 está dividido em três seções, sendo a última, por sua vez, dividida em 4 subseções.

Na primeira seção, apresentamos as diferenças legislativas entre privatização e concessão, as modalidades de uma licitação⁸⁴ e características de uma concorrência, além de apresentar reformulações legislativas que promovem desestatizações e aproximações entre Estado e empresas privadas. A segunda seção expõe especificamente o funcionamento da modalidade de concessão para os Parques Nacionais. A partir da terceira seção, apresentamos o caso de cada Parque Nacional do estado no que se refere a sua concessão, e por isso a divisão em subseções. Como já dito, alguns parques têm sua gestão concedida, outros apenas foram inseridos em decretos, mas todos os casos contribuem para a análise do processo de neoliberalização. Assim, o capítulo revela as mudanças legislativas de fomento a parcerias entre Estado e entidades privadas para gestão de áreas protegidas e as diferentes experiências de concessão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, correspondendo ao terceiro e quarto objetivos específicos do trabalho. Lembrando que existem unidades de conservação públicas e privadas, mas os PN são todos públicos.

É importante mencionar que as concessões são apresentadas aqui sobretudo no que tange à sua implementação e processo legislativo. As empresas que as operam, apesar de mencionadas, são detalhadas no capítulo 3, bem como as contradições envolvidas na operação dessas concessões. Por se tratar de um processo que ganhou força recentemente, acreditamos que a exposição das normativas que foram criadas para promover essa modalidade de parcerias, bem como questões contratuais, são importantes contribuições para pesquisas futuras, e configuram um importante objeto de análise, porque permitem identificar o papel do Estado neoliberal.

⁸⁴ Processo através do qual a Administração Pública contrata obras, serviços, compras e alienações. Isto é, a forma como o Estado pode comprar e vender. Ver: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes>. Acesso em junho de 2025.

Em 2019, no primeiro ano de governo Bolsonaro, muitas concessões foram promovidas. O então ministro do meio ambiente Ricardo Salles⁸⁵, segundo reportagem do Estadão⁸⁶, disse em entrevista que tratava de parcerias em parques, que seu objetivo era repassar às empresas o que fosse possível. Ele dá como exemplo a concessão do PN Chapada dos Veadeiros, que na avaliação dele foi péssima, visto que mantinha muitos serviços sob comando do ICMBio, o que configurava uma concessão em que o empreendedor não tinha liberdade de atuar. O objetivo seria então inverter a lógica, e finaliza a entrevista dizendo que seria estabelecido apenas um mínimo de restrições para as empresas, e, em suas palavras finais: “de resto, toma que o filho é teu”.

2.1 Concessão ou privatização?

Nesta pesquisa, discutimos o processo de ampliação das concessões em parques brasileiros. Dessa forma, cabe apresentar o sentido legal do termo, bem como um histórico legislativo que precisou ser formulado para chegarmos ao cenário atual que configura, para nós, o processo de neoliberalização da natureza, já que expressa um reordenamento das políticas estatais para promover apropriações privadas de novos mercados.

Em trabalhos anteriores (Gomes, 2021a e 2021b), nos dispomos a expor o arcabouço legal dos anos 1990 que deram origem a novos modelos de alianças entre Estado e empresas, mas cabe, nesta pesquisa, evidenciar esse arranjo com mais detalhamento. Na presente seção, expomos o fundamento legal que ampara esses novos modelos, bem como apresentamos o significado de termos jurídicos importantes para pensarmos as concessões atualmente.

Sabemos que antes mesmo da Proclamação da República no Brasil, em 1889, já havia parcerias entre entidades privadas e Estado no país⁸⁷. Mas podemos estabelecer que a

⁸⁵ Ricardo Salles foi ministro do Meio Ambiente entre 2019 e 2021, durante o governo de Jair Bolsonaro, responsável por uma desestruturação da gestão ambiental no país. Sobre o tema, ver: DE GUSMÃO, P. P.; PAVÃO, B. B. M. (Des) construção da gestão ambiental no Brasil: De Paulo Nogueira Neto (1973) a Ricardo Salles (2020). AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política, v. 2, n. 2, p. 218-218, 2020.

⁸⁶ Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quedr-conceder-20-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-este-ano,70002824450>. Acesso em janeiro de 2025.

⁸⁷ O Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852, por exemplo, autorizava o governo a conceder a uma ou mais companhias a construção total ou parcial de um caminho de ferro entre Minas Gerais e São Paulo. Até a nomenclatura concessão já era utilizada.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl641-1852.htm. Acesso em fevereiro de 2025.

Constituição de 1988 constitui um marco para o fortalecimento dessa relação, na medida em que a partir dela, diversas legislações voltadas para esse entrelaçamento foram criadas⁸⁸.

Em 1990, foi criado o Programa Nacional de Desestatização (PND), pela Lei federal nº 8.031/90, no governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), marcado pela implementação do neoliberalismo no país⁸⁹. Entre os objetivos do programa, a lei institui, por exemplo, [1] o reordenamento da posição do Estado na economia, transferindo para o setor privado as atividades indevidamente exploradas pelo setor público, a contribuição para [2] a redução da dívida pública, e para [3] o fortalecimento do mercado de capitais, pela via da democratização da propriedade do capital das empresas que fizerem parte do programa, além da [4] permissão para que a administração pública pudesse então concentrar seus esforços em atividades em que a presença do Estado seja fundamental. Assim, a financeirização e a neoliberalização já estão presentes no cenário que dita a redação da Lei. Cabe um questionamento – como são definidas as atividades em que a presença do Estado é fundamental? Parece que com o avanço dos anos, cada vez menos atividades são inseridas nessa categoria, uma vez que novos espaços de privatização passaram a ocorrer.

A referida Lei define privatização, por sua vez, como “a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade” (BRASIL, Lei nº 8.031/90). Não há, nessa lei, uma definição para o termo desestatização, mas os objetivos nos auxiliam nesse sentido, uma vez que indicam que o Programa busca redefinir o papel do Estado. Como a privatização é o processo mais tratado na lei, entendemos que ela é o principal mecanismo usado na busca pela desestatização naquele contexto.

Posteriormente, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)⁹⁰ instituiu a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que altera os procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revogando a Lei nº 8.031 de 1990. Essa nova legislação nos fornece melhores definições. Isto é, os objetivos continuam muito parecidos – reordenar a posição do

⁸⁸ O Art. 173 da Constituição Federal de 1988 indica que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, o Art. 174 qualifica o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica que exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, e o Art. 175, por sua vez, incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

⁸⁹ Sobre o tema, ver: ANTUNES, R. A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula). Campinas/SP: Autores Associados, 2004

⁹⁰ Diz Ricardo Antunes, citado na nota acima: “O neoliberalismo, iniciado com Collor, de modo aventureiro, encontrava com FHC uma nova racionalidade, [...] visando pavimentar os caminhos do neoliberalismo no país” (Antunes, 2004, p. 1)

Estado, contribuir para reestruturação do setor público e permitir que o Estado centre suas ações em atividades que de fato necessitem. Mas ela define que se considera desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei (BRASIL, Lei nº 9.491, 1997).

A partir dessa legislação, podemos compreender que a desestatização é um processo amplo de reconfiguração do papel do Estado de modo a garantir a transferência da execução de serviços para entidades privadas, bem como transferência de direitos sobre bens e de direitos que assegurem ao Estado preponderância nas deliberações. A Lei também define que podem ser objeto de desestatização

- I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;
- II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;
- III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;
- IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.
- V - bens móveis e imóveis da União (BRASIL, Lei nº 9.491, 1997).

Essa legislação é válida ainda em 2025. Os governos subsequentes, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Roussef (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), estabeleceram decretos em que inseriram e retiraram diferentes objetos do Programa. As unidades de conservação passaram a ser inseridas no PND via decretos no governo Bolsonaro, conforme Quadro 5 exposto na introdução, mas já estavam sendo concedidas desde o governo FHC, como o PN Cataratas do Iguaçu.

Define a Lei nº 9.491/1997 que as desestatizações podem ser executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

- I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;
- II - abertura de capital;
- III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;
- IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;
- V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos;
- VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.
- VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União (BRASIL, Lei nº 9.491, 1997).

Assim, desapropriações, privatizações e concessões configuram mecanismos de desestatização. Em outras palavras, maneiras através das quais pode ocorrer a desestatização. A concessão, é, portanto, uma modalidade operacional de desestatização que, legalmente, difere da privatização.

Após a promulgação da Lei nº 9.491, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou a Instrução Normativa (IN) nº 27, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a fiscalização pelo TCU dos processos de desestatização, já que a ele compete o acompanhamento, fiscalização e avaliação dos processos de desestatização promovidos pela Administração Pública Federal, que compreendem, segundo a IN, privatizações de empresas, concessões, permissões e autorizações de serviço público. Essa normativa também nos auxilia nas definições, inclusive trazendo, finalmente, uma definição de desestatização, que seria “a transferência para a iniciativa privada, de participações societárias e da execução dos serviços públicos explorados pela União por intermédio das entidades da Administração Pública Federal”.

A Lei nº 9.491 de 1997 estabelece que o Conselho Nacional de Desestatização será o órgão superior de decisão, diretamente subordinado ao Presidente da República, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) poderá supervisionar o processo de desestatização. Hoje, é o site institucional do BNDES que nos fornece a maior parte das informações que apresentaremos a seguir. Há uma categoria no site, nomeada “desestatização”, em que podemos ver todo o histórico⁹¹ de ações do PND até os dias hoje, bem como todas as resoluções do Conselho Nacional de Desestatização⁹², os projetos em andamentos e todo um glossário voltado para entendimento da população sobre as modalidades. A Figura 23, a seguir, evidencia isso.

⁹¹ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-encerrados/Historico>. Acesso em março de 2025.

⁹² Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/resolucoes-do-conselho-nacional-de-desestatizacao/>. Acesso em março de 2025.

Figura 23: Tipos de Desestatização

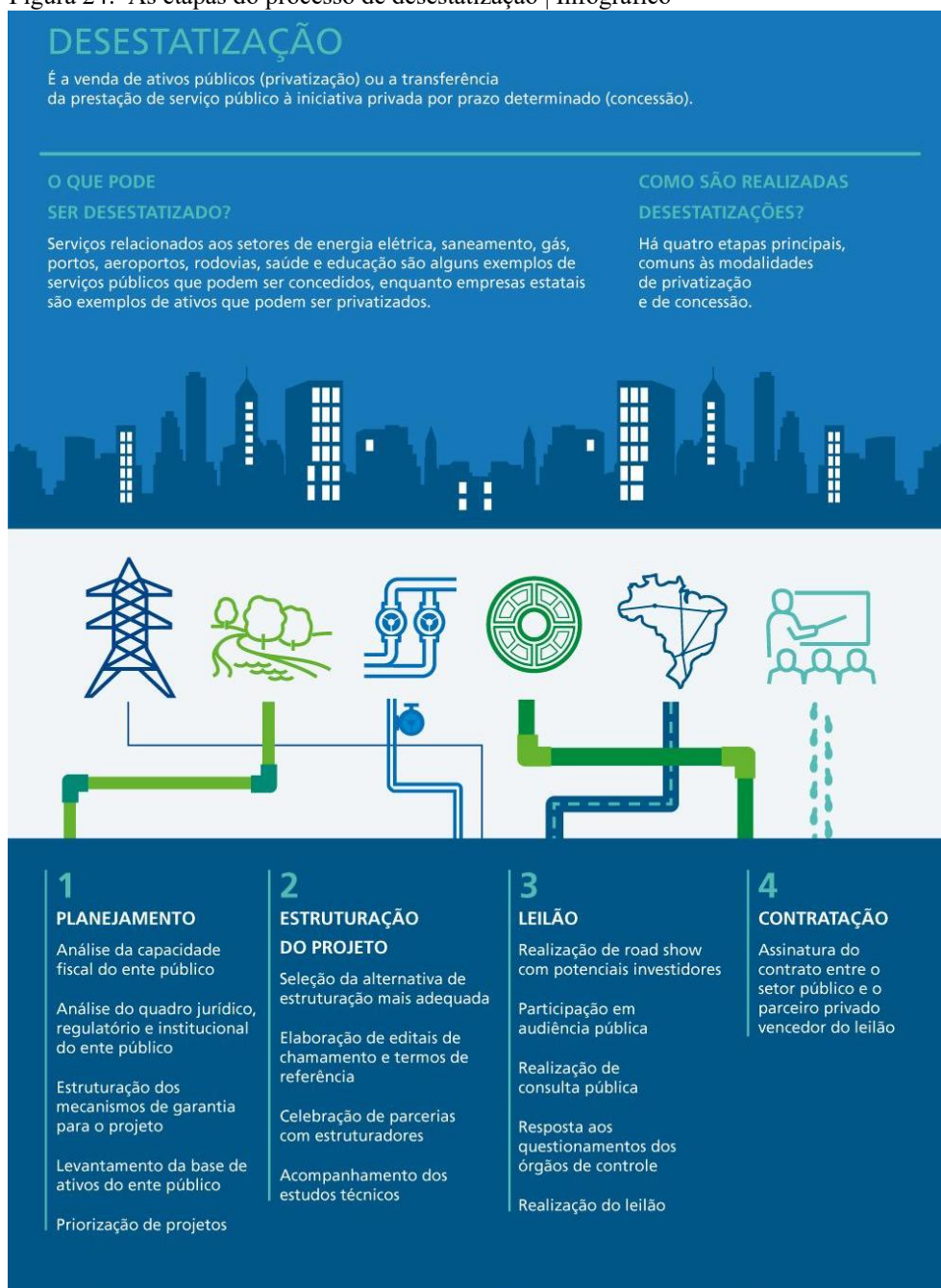

www.bndes.gov.br/conhecimento

Fonte: Site institucional do BNDES⁹³

O BNDES também disponibiliza um infográfico que define as etapas dos processos de desestatização, como podemos ver na Figura 24.

⁹³ O artigo intitulado “PPP, concessão e privatização: quais as diferenças?” traz um guia dos diferentes tipos de desestatização, com base na legislação sobre o tema. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/tipos_desestatizacao/. Acesso em março de 2025.

Figura 24: As etapas do processo de desestatização | Infográfico



Fonte: Site institucional do BNDES⁹⁴

Como podemos verificar nas informações institucionais, a desestatização é fundamentada na venda de ativos a empresas (privatização) ou transferência da prestação de serviços públicos a empresas (concessão), como mostra a figura 23. O BNDES também estabelece que as concessões podem ser comuns, em que a tarifa cobrada do usuário do serviço

⁹⁴ Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/infografico-etapas-desestatizacao>. Acesso em março de 2025.

ou outras receitas são suficientes para remunerar o concessionário, e o tipo PPP, Parceria Público-Privada, em que muitas vezes há uma contraprestação de pagamento público ao ente privado (na PPP do tipo administrativa a concessionária recebe uma tarifa do usuário do serviço, e na patrocinada, não, mas em ambas há necessidade de algum tipo de pagamento pelo Estado). Além disso, a Figura 24 estabelece que diferentes setores podem ser concedidos, passando pelas etapas de planejamento, estruturação do projeto, leilão e contratação.

Mas essas novas modalidades, posteriores a 1997, exigem que voltemos à apresentação do histórico legislativo para entender melhor. Estávamos no estabelecimento dos moldes atuais do Programa Nacional de Desestatização, que em 1997 revoga a primeira Lei de 1990 e se mantém até hoje direcionando importantes decisões políticas brasileiras. Mas não foi o único movimento do governo FHC. Antes disso, ainda em 1995, o então presidente aprovou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)⁹⁵. A introdução do Plano, escrita por Fernando Henrique Cardoso, pontua que a crise econômica vivida pelo Brasil na década de 1980 foi também uma crise de Estado, que se desviou de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo. Assim, seria necessário então a reforma do Estado. O PDRAE, por sua vez,

procura criar condições para a **reconstrução da administração pública** em bases modernas e racionais. [...] o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. [...]. É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, **baseada em conceitos atuais de administração e eficiência**, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna **“cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado**. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na **produtividade do serviço público** (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 10, grifos nossos).

Com um léxico que promove, conforme grifamos, um Estado gerencial, eficiente, produtivo, que opera sobre uma sociedade entendida como cliente privilegiado, o Programa de FHC evidenciava o momento político do país. O Plano não categorizava suas medidas como neoliberais:

A reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia

⁹⁵ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em março de 2025.

financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 11).

Faz-se referência às políticas neoliberais como promotoras de um Estado mínimo. Já o Plano estabelecerá então uma resposta consistente – uma reconstrução do Estado, não sua presença mínima. No capítulo subsequente, o trabalho se propõe a analisar o neoliberalismo em sua gênese e dinâmica interna, mas de antemão, podemos pontuar que nos pautamos em um entendimento de programa de Estado neoliberal que se fundamenta de maneira bem diferente do que a entendida pelo PDRAE. Não consideramos que o neoliberalismo exige um Estado mínimo, e sim que justamente promove a reordenação da figura estatal de modo a se aproximar de interesses empresariais e alinhados à lógica e discursos de eficiência, competitividade e produtividade – aqueles promovidos pelo PDRAE.

Esse novo modelo de Estado proposto era pautado nessa reforma que envolvia múltiplos aspectos, como liberalização comercial, um programa de privatizações, transferência para o setor privado a tarefa da produção, e assim, o Estado poderia reduzir “seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes” (PDRAE, 1995, p. 13).

Para podermos apresentar os objetivos estabelecidos pelo Plano, é necessário diferenciar quatro setores: o chamado [1] Núcleo Estratégico, composto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Presidente da República, ministros e aos seus auxiliares. Há o setor [2] Serviços Não Exclusivos, no qual Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, como universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus. Há o setor de [3] Produção de Bens e Serviços para o Mercado, qualificado pelo plano como área de atuação das empresas, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro, como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. E, finalmente, as [4] Atividades Exclusivas, setor em que são prestados serviços que apenas o Estado pode realizar. Exerce-se o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Entre elas, segundo o Plano, o controle do meio ambiente.

Para essas atividades exclusivas, o plano propõe a manutenção da propriedade estatal com forma de administração gerencial, estabelecendo como objetivos

Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; [...] Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada. Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na

avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 57-58).

Essa administração gerencial que se propõe para instituições estatais como órgãos ambientais, é caracterizada no documento como aquela que promove a eficiência da administração pública, a necessidade de reduzir custos, o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, é permeável à maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, desloca ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), e inspira-se na administração de empresas, revelando o neoliberalismo. Todos esses exemplos são dispostos pelo documento. Assim, quando observamos hoje o órgão ambiental tendo o setor de “Uso Público e Negócios”, e discursos pautados na eficiência, podemos fazer um paralelo com esse contexto de reorganização do Estado brasileiro na década de 1990 (ainda que o ICMBio tenha sido criado em 2007, a reconfiguração do Estado, anterior, determina sua dinâmica).

Foi um período marcado por uma série de normativas relacionadas a alianças público-privadas. A Lei nº 8.666/1993 estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos, e, finalmente, a Lei nº 8.897/1995 estabeleceu o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. É, até 2025, essa legislação de 1995 que fundamenta as concessões de unidades de conservação analisadas aqui.

A redação atual desta lei, após reformulações ao longo dos anos, estabelece que *permissão* de serviço público é a delegação, “mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco” enquanto a *concessão* de serviço público consiste na “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (BRASIL, Lei nº 8.897/1995)⁹⁶. O poder concedente é a União, o estado, o distrito federal ou o município, em cuja competência se encontre o serviço público objeto de concessão ou permissão.

⁹⁶ Esse trecho foi reescrito após a Lei nº 14.133, de 2021 que inseriu a modalidade “diálogo competitivo”, que por sua vez é uma “modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”. Essa modalidade não existia antes, o que configura mais uma tentativa de flexibilizar a possibilidade de alianças entre Estado e mundo corporativo. A Lei nº 14.133, de 2021 revogou a Lei nº 8.666/1993 estabelecendo novas normativas para Licitações e Contratos Administrativos, identificando enquanto modalidades de licitação o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo.

Foi sendo construído, então, um arcabouço jurídico capaz de fomentar uma aproximação entre ente público e privado, e

Todas essas redefinições da relação do setor público com as empresas privadas foram determinantes para o processo de reforma, ainda em curso, na administração pública a partir da década de 90, [...] período em que se implementou, por meio de Leis, Decretos e afins, a redução do papel e da atuação do Estado brasileiro (Campos e Damasceno, 2020, p. 8).

Para os autores, foi sendo criado um ambiente jurídico seguro para celebrações contratuais entre Estado e empresas, através de um conjunto de legislações que estabeleceram a regulamentação de parcerias em diferentes âmbitos. E ao longo dos anos subsequentes, essa elaboração foi se aperfeiçoando no sentido da criação de novas estratégias de cooperação. Em 2004, há a promulgação de uma legislação determinante nesta consolidação: a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, conhecida como a Lei das PPPs, estabelecendo as Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública do país.

A expressão PPP vinha sendo empregada em sentido amplo e até equivocado (Binenbojm, 2015, p. 160), para se referir a distintos vínculos entre administração pública e privada, contratos de gestão, parcerias com organizações da sociedade civil⁹⁷ e até mesmo concessões. Com a Lei nº 11.079/2004, todavia, a PPP passou a caracterizar um tipo de contrato administrativo com regime jurídico próprio, específico. Em trabalhos anteriores (Gomes, 2021), em que analisamos especificamente uma proposta de PPP para o Parque Estadual da Ilha Grande (RJ), desenvolvemos uma apresentação da orientação jurídica inglesa que norteou essa política pública no Brasil. Aqui, cabe entendermos a Lei das PPPs como mais uma normativa promotora de alianças empresariais-estatais. Mas atualmente não existem PPPs em curso para administração do uso público de Parques Nacionais. O que opera, hoje, é o regime de concessão comum.

De qualquer forma, cabe diferenciar a concessão comum da PPP. Como indicado na Figura 23, disponibilizada pelo BNDES e que reproduzimos anteriormente, a concessão consiste na transferência da prestação de um serviço público para um ente privado de maneira

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art179. Acesso em março de 2025.

⁹⁷ São “entidades sem fins lucrativos que objetivam cooperar com o Estado no atendimento ao interesse público, visando produzir transformações mediante a promoção de direitos sociais, conscientização socioambiental e combate à exclusão social, sobretudo no atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade”. Definição disponível em <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/cidadania-fiscal/extensao/osc>. Acesso em março de 2025.

temporária, mas enquanto na concessão comum as tarifas cobradas do usuário (e outras receitas de administração do serviço) são capazes de remunerar a concessionária, na PPP existe um pagamento pelo ente público. Isto é, há casos em que não há tarifas cobradas ao usuário ou casos em que estas são insuficientes para remunerar a prestação do serviço prestado pela empresa, e assim, o ente público precisa estabelecer algum tipo de pagamento ao ente privado. Existe a modalidade administrativa, em que a prestação do serviço não acompanha cobrança de tarifa ao usuário, já que a Administração Pública é a usuária, e a patrocinada, em que há cobrança de tarifa. Nos dois casos, algum tipo de pagamento pelo Estado é necessário. Em síntese,

§ 1o Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2o Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3o Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004).

Em resumo, em PPPs administrativas, o pagamento da empresa é realizado pela própria entidade estatal contratante, em PPPs patrocinadas, o Estado complementa o pagamento realizado pelos usuários do serviço, e nas concessões comuns, a tarifa paga pelos usuários do serviço é responsável pela totalidade da receita da empresa concessionária. Os formatos de remuneração são sempre definidos pelos contratos estabelecidos.

É importante perceber que as modalidades de concessões, sejam comuns ou PPPs, não configuram, em teoria, uma privatização – uma vez que não há venda de empresa estatal para o ente privado, como define a legislação. Podemos pensar na privatização também como venda de propriedade, e nesse caso as concessões configuram apenas a transferência da gestão. Pode parecer, e é o que geralmente embasa argumentos em defesa dessa modalidade, que o Estado se beneficia com essa estratégia porque não perde seu poder decisório uma vez que continua sendo proprietário. Mas apesar do ente público seguir sendo responsável por aquele serviço, a arrecadação do pagamento pela sua prestação se torna privado. É evidente que os custos operacionais do ente público também são reduzidos, mas o fornecimento do serviço segue sendo responsabilidade do Estado, enquanto os lucros são privados.

A Lei das PPPs não foi a última normativa elaborada desde então. Para Baptista e Accioly (2019, p.3), ao longo dos anos após a aprovação da Lei, aspectos como a desconfiança

burocrática em relação ao modelo de PPP, a complexidade na elaboração dos projetos e outras questões, comprometeram a difusão das PPPs no volume esperado, e assim

Fez-se necessário, portanto, avançar tanto para afastar os obstáculos percebidos na regulação, como igualmente para superar outros que a Lei das PPPs, embora não tenha criado, acabou deixando mais evidentes. Assim, não apenas a Lei das PPPs sofreu numerosas alterações desde a sua edição, como, em 2016, foi editada a Lei federal nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 (decorrente da conversão da Medida Provisória - MP nº 727, de 12 de maio do mesmo ano), criando o Programa de Parceria de Investimentos – PPI (Baptista e Accioly, 2019, p. 4).

Ou seja, os autores apontam que uma série de alterações⁹⁸ foi feita no sentido de flexibilizar ainda mais os contratos, e que, finalmente, em 2016, a criação do Programa de Parceria de Investimentos – PPI, consolidou esse interesse. É justamente no PPI que são inseridos os Parques Nacionais, atualmente, até 2025. O Governo Federal, através da Medida Provisória 727, de 12 de maio de 2016, depois convertida na Lei nº 13.334, de 3 de setembro de 2016, criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Segundo a legislação, ele é “destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (BRASIL, 2016)⁹⁹.

Sobre o PPI e sua relação com a legislação apresentada anteriormente,

[...] é possível afirmar, com clareza, que tanto a Lei n.º 11.079/2004, como a Lei n.º 13.334/2016, integram um mesmo subsistema normativo destinado a disciplinar relações contratuais público-privadas [...]. Mais que isso, como se viu, ambos os diplomas integram uma mesma linha cronológica do desenvolvimento normativo da matéria. Não estão sozinhas ali. Neste subsistema podem ser incluídas ainda as Leis de desestatização, de contratação pública, de concessões, de consórcios públicos, etc. Na verdade, ao se referir a contratos de parceria como foco principal do Programa criado, o legislador da Lei n.º 13.334/2016 acabou por adotar um sentido para o termo parceira muito mais amplo do que aquele incorporado pela Lei n.º 11.079/2004 para as parcerias público-privadas. Nesta última, a expressão PPP acabou por assumir um conteúdo negocial específico, tipificado nas concessões patrocinada e administrativa, ao passo que a Lei n.º 13.334 **pretende alcançar, sob a designação de contrato de parceria, igualmente as concessões comuns, as concessões regidas por legislação setorial [...], a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e quaisquer outros negócios público-privados que adotem estrutura semelhante** (art. 1º, § 2º). [...] É preciso ter presente, contudo, que, a rigor, a Lei n.º 13.334 não pretendeu criar nenhum tipo contratual novo. Tratou apenas de qualificar determinados contratos — já tipificados em outros diplomas (PPPs, concessões comuns, etc.) —, que, por seu interesse estratégico, complexidade, volume de investimentos, para o desenvolvimento de infraestrutura e desestatização,

⁹⁸ Baptista e Accioly (2019, p. 4) enumeram, cronologicamente, as seguintes leis de alteração da Lei das PPPs: a Lei n.º 12.024/2009, a Lei n.º 12.409/2011, a Lei n.º 12.766/2012, a Lei n.º 13.043/2014, a Lei n.º 13.097/2015, a Lei n.º 13.137/2015, e a Lei n.º 13.259/2017. Elas buscavam facilitar o desenvolvimento e execução dos projetos em diferentes instâncias administrativas, como reduzindo o valor mínimo para a contratação de PPPs. Campos e Damasceno (2020) apresentam outras normativas, como os Decretos nº 5.977/06 e nº 8.428/15, que colaboram para a construção dessa legislação.

⁹⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334compilado.htm. Acesso em março de 2025.

mereçam o tratamento favorecido que a lei pretende conferir (Baptista e Accioly, 2019, p. 9, grifos nossos).

Assim, segundo os autores, fica evidente que tanto a Lei das PPPs como a criação do PPI fazem parte de um sistema normativo que busca orientar as relações contratuais público-privadas, e que, cronologicamente, é perceptível que o avanço dessa legislação buscou ampliar as possibilidades de relações contratuais bem como promover cada vez mais delas. O PPI não buscaria, portanto, criar novos tipos de contrato, mas estrategicamente contribuir para um favorecimento das modalidades de parcerias e alianças já existentes.

Hoje, o governo mantém um site institucional próprio para o PPI¹⁰⁰. Programa formado, hoje, por duas estruturas da Administração Federal: o Conselho e a Secretaria, respectivamente o órgão colegiado que avalia e recomenda à presidência os projetos que integrarão o PPI, tomando decisões a respeito da execução dos contratos de parcerias e desestatizações, e o órgão que apoia Ministérios e Agências Reguladoras para a executar as atividades do programa.

Segundo o site, há, em abril de 2025, 213 projetos em andamento e 265 concluídos, todos disponíveis para consulta em uma aba, intitulada Projetos, que apresenta a “Carteira de Investimentos do PPI”, que “reúne oportunidades de negócios e melhorias para o país”¹⁰¹. Esses projetos são divididos por categorias: Agricultura e Abastecimento, Comunicação e Tecnologia, Defesa e Segurança, Energia, Infraestrutura Hídrica, Infraestrutura Social, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Mineração, Saneamento e Transportes. Há, atualmente, 20 projetos em andamento na categoria Meio Ambiente, e 8 aparecem como já concluídos.

Assim, ficou evidente que a partir da década de 1990 vem sendo formulado um ambiente jurídico que favorece as alianças entre Estado e empresas no Brasil. Foi possível, nesta seção, diferenciar, no sentido normativo, privatizações dos diferentes modelos de concessão, e identificar os programas que hoje norteiam essas modalidades em unidades de conservação, o PND e o PPI. Esses programas e legislações, entretanto, são utilizados para diferentes projetos – como infraestrutura, energia e mineração.

Cabe, agora, apresentarmos com mais especificidades como ocorrem essas parcerias nas unidades de conservação. O site institucional do PPI dispõe de respostas para a pergunta “Por que investir no Brasil?”¹⁰², elencando apenas 5 respostas. Destas 5, 2 têm relação com as áreas protegidas: Potencial Turístico e Reservas Naturais. Assim, é evidente o interesse na natureza.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://ppi.gov.br/quem-somos/>. Acesso em abril de 2025.

¹⁰¹ Disponível em: <https://ppi.gov.br/projetos/>. Acesso em abril de 2025.

¹⁰² Disponível em: <https://ppi.gov.br/investa-no-brasil/>. Acesso em abril de 2025.

2.2 Concessões de Parques Nacionais

Na seção anterior, foram apresentados os formatos do programa de desestatização que inclui, como afirmamos ao final, as áreas protegidas. Nesta seção, analisamos com mais profundidade como operam as concessões dos Parques Nacionais.

Em 2018, dois anos após a criação do PPI, foi estabelecida a Lei nº 13.668¹⁰³, que alterou a Lei nº 11.516 de 2007¹⁰⁴, que por sua vez dispõe sobre a criação do ICMBio. A Lei de 2018 acrescenta o Art. 14-C à de 2007:

poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, Lei nº 11.516 de 2007).

Assim, aprofundou-se o caminho promotor de concessões em unidades de conservação federais. Caminho que já havia sido aberto antes: conforme apontamos, a concessão do PN Iguaçu é da década de 1990, e nessa mesma época, de aprofundamento das políticas neoliberais, a temática das parcerias ambientais entre Estado e entidades privadas também já estava sendo promovida de variadas formas (Betti, 2024)¹⁰⁵. Na verdade, essa importante legislação de 2018 foi consequência de um caminho aberto por um programa desenvolvido durante o governo de Dilma Rousseff: o Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP), que teve início de execução em 2014. O antigo site do projeto¹⁰⁶ indicava que

com o intuito de estabelecer as bases de referência para estruturar uma política de fomento às parcerias, voltadas para a geração de oportunidades, no contexto da gestão das unidades de conservação, o ICMBio e o Ministério do Meio Ambiente – MMA [...] estão implementando o Projeto “Parcerias Ambientais Público-Privadas”– PAPP, que visa ao estabelecimento de modelos de gestão fundamentados no estabelecimento de arranjos institucionais e modelos de parcerias capazes de ampliar processos de visitação, oportunidade de inclusão socioprodutiva e de assegurar meios efetivos de conservação do ambiente e da biodiversidade nessa parcela do território nacional que, em si, constitui nosso maior tesouro. Nesse contexto, o desenvolvimento de arranjos

¹⁰³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm#art1. Acesso em abril de 2025.

¹⁰⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm. Acesso em abril de 2025.

¹⁰⁵ A autora Patrícia Betti cita, por exemplo, o Programa “Parques Nacionais: Oportunidades de Negócios”, criado em 1999 pelas instituições Ibama, Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e Associação Brasileira de Agências de Viagens (Abav) e documento do mesmo ano, “Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas conservação” (IBAMA), além de diferentes planos de turismo nos Parques Nacionais (2001, 2006, 2008) e um acordo de cooperação para a realização de parcerias público-privadas nos parques federais entre o MMA e o Ministério do Planejamento assinado em 2011 (Betti, 2024, p. 100). Sobre esse acordo de 2011, que envolvia a proposta de parcerias para 10 Parques Nacionais, ver: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/7357-governo-assina-acordo-para-viabilizar-projetos-de-ppp-em-unidades-de-conservacao.html>. Acesso em junho de 2025.

¹⁰⁶ O domínio do programa era <http://www.papp.org.br/> acessado até outubro de 2020. Em 2021, o domínio saiu do ar.

e modelos de parcerias com o setor privado, com ou sem fins lucrativos, incluindo entidades de cooperação paraestatais e do terceiro setor, representa uma perspectiva para contribuir de forma efetiva para a implementação, a manutenção e o desenvolvimento sustentável das diferentes UC, propiciando benefícios econômicos e sociais para as populações tradicionais residentes e do entorno (site do PAPP, 2020).

O PAPP era financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal¹⁰⁷. A extinção do site do programa é acompanhada de um gradual desuso do termo nas políticas públicas e notícias institucionais, o que parece configurar uma extinção do programa. Mas apesar do declínio, o PAPP é um importante exemplo de como a modalidade de concessões foi fortalecida nos últimos anos. Um documento do programa¹⁰⁸ contextualiza a sua criação apontando que [1] a gestão, consolidação, proteção e implementação das UCs federais depende da disponibilização de recursos públicos – financeiros materiais e humanos – para o desempenho de seus resultados, que [2] os recursos públicos disponibilizados pelo Estado não acompanham a necessidade de fortalecimento da atuação para enfrentamento dos desafios da gestão das UCs, sendo os orçamentos públicos insuficientes, bem como doações e financiamentos, que [3] as UCs possuem ativos ambientais com potencial de exploração e de geração de benefícios econômicos, com destaque para o Parque Nacional de Foz do Iguaçu e Parque da Tijuca no Rio de Janeiro, que [4] há muitas possibilidades de geração de economia por meio da exploração sustentável de ativos ambientais, como a visitação às unidades de conservação, e, por tudo isso, cabe desenvolver arranjos e modelos de parcerias com o setor privado.

O documento indica que é necessário um arcabouço institucional-legal que possibilite a realização de instrumentos de parcerias por meio de mecanismos formais, e arranjos que possibilitem alianças cooperativas entre entidades públicas e privadas nas suas mais diversas configurações jurídicas, como alternativas para a gestão sustentável das Unidades de Conservação, e o PAPP surge para estruturar essa política de fomento às parcerias público-privadas.

Patrícia Betti (2024) aponta que durante o período do programa foram conduzidos estudos em UCs federais, com significativa ampliação do debate institucional sobre as parcerias no ICMBio, mas também no MMA, Câmara de Deputados etc. A autora cita projetos de concessão de uso de área para prestação de serviços de apoio à visitação dos Parques Nacionais de Brasília (DF), Chapada dos Veadeiros (GO) e Pau Brasil (BA) pelo ICMBio, que também

¹⁰⁷ Sobre financiamentos via fundos ambientais, ver: MACHADO, M. As relações público-privado na governança dos fundos ambientais de apoio às unidades de conservação. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.

¹⁰⁸ Ainda disponível, até julho de 2025, no domínio: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/papp-parna-tijuca-versao-281218-pdf>.

abriu editais de Procedimento de Manifestação de Interesse¹⁰⁹ em 2017 para os PNs Chapada dos Guimarães (MT), Lençóis Maranhenses (MA) e Serra da Bodoquena (MS). Em trabalho anterior, apontamos que os anos 2016 e 2017 foram marcados por iniciativas do Ministério do Ambiente de abertura de novas licitações de concessão de diversos parques brasileiros (Gomes, 2021, p. 126). Mas foi um contexto marcado por muitas disputas, denúncias de irregularidades e interrupções dos processos pelo TCU, sobretudo pela insuficiência de uma base normativa adequada, isto é, a “ausência de autorização expressa na legislação brasileira para a delegação de serviços à iniciativa privada nas UCs” (Betti, 2024, p. 138).

Assim, teve início um contexto de tentativas de elaboração de normativas para ordenar esse processo, detalhado pela autora, que também aponta negociações entre o ICMBio e o Congresso Nacional. Discutia-se a possibilidade de conceder áreas ou instalações de UCs federais para a realização de atividades de visitação, o que seria viabilizado via procedimento licitatório regulado pela já apresentada lei de 1995 que regulamenta as concessões.

A consequência desses trâmites foi o estabelecimento da Lei nº 13.668, que segundo Betti (2014, p. 140-142), marca o histórico do programa nacional de concessões em Parques Nacionais, garantindo a segurança esperada, viabilizando a retomada dos projetos de concessão, possibilitando a reorganização institucional do ICMBio e estimulando o surgimento de novas empresas interessadas nesse novo mercado.

Desde então, houve um fortalecimento muito significativo dessas bases jurídicas, que serão apresentadas a seguir. O ICMBio já disponibiliza um manual¹¹⁰ de gestão de contratos de concessão dos serviços de apoio à visitação das Unidades de Conservação Federais, que busca apresentar procedimentos de monitoramento e fiscalização dos contratos de concessão de serviços de apoio ao uso público. Entre as informações disponibilizadas, estão a atual base normativa para essas concessões, que reunimos em formato de quadro, abaixo, reunindo e sintetizando e algumas legislações já apresentadas na seção anterior, e apontando outras leis importantes no processo de concessão de UCs.

¹⁰⁹ Instrumento previsto na nº Lei 14.133/2021 que busca solicitar à entidades privadas, “mediante edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública. Configura-se, portanto, como um meio de interação entre a Administração Pública e a iniciativa privada, com o objetivo de procurar as melhores soluções para o atendimento de uma determinada necessidade pública”. Ver: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-9-3-procedimento-de-manifestacao-de-interesse-2/>. Acesso em abril de 2025.

¹¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/Manual>. Acesso em abril de 2025.

Quadro 15: Base normativa para concessões em unidades de conservação

Legislação	O que estabelece
Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.
Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição federal.
Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007	Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes.
Instrução Normativa nº 13, de 09 de dezembro de 2020	Disciplina as normas e os procedimentos para a estruturação, a elaboração de documentos editalícios e contratuais, a execução fiscalização dos contratos e monitoramento das concessões de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais.
Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Rege licitações e contratos administrativos com a Administração Federal.

Fonte: informações do ICMBio, organizado pela autora, 2025.

Além das legislações sintetizadas no quadro, em fevereiro de 2024, uma importante Instrução Normativa, que não foi citada na base do Manual, foi publicada. A de nº 4/2024/GABIN/ICMBIO, que disciplina as normas e os procedimentos relativos à gestão dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação federais. Essa instrução reuniu a definição de termos que serão utilizados na discussão desse capítulo, e, por isso, também organizamos suas informações sintetizadas no quadro 16. Optamos por apresentar apenas os termos relevantes para a discussão do capítulo.

Quadro 16: Glossário de termos relacionados aos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UC federais

Termo	Definição
Poder Concedente	O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ICMBio, autarquia representante do Poder Executivo Federal nos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação federais, competente para realizar a delegação dos serviços.
Concessionária	Sociedade de Propósito Específico - SPE, constituída de acordo com o disposto no edital do processo licitatório, sob as leis brasileiras, com o fim exclusivo de execução e/ou operação dos serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação objeto do respectivo contrato administrativo.
Concessão	Ato administrativo por meio do qual o ICMBio delega a uma pessoa jurídica ou consórcio de empresas, por tempo determinado, a execução e/ou operação de serviços de apoio à visitação, para que o faça em seu próprio nome, conforme cláusulas estabelecidas em contrato.
Comitê Gestor	Órgão colegiado ao qual compete, dentre outras atribuições, assessorar o Presidente do ICMBio e propor alternativas para a tomada de decisão nos assuntos relacionados à gestão ambiental federal, no planejamento estratégico e operacional, conforme Portaria nº 1.270, de 29 de dezembro de 2022, ou qualquer outra que venha a substituí-la.

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual - CFAC	Comissão formada pelo gestor do contrato, fiscal técnico e fiscal administrativo, responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do contrato de concessão.
Monitoramento da concessão	Acompanhamento rotineiro e sistêmico que visa avaliar o alcance dos objetivos do projeto de concessão e orientar a melhoria dos serviços prestados pela concessionária, tendo como base indicadores de desempenho.
Fiscalização da concessão	Conjunto de atividades da Administração para controle, acompanhamento e monitoramento do cumprimento das obrigações estabelecidas em contrato, com o fim de assegurar a execução do objeto contratado e o respeito às normas vigentes.
Relatório Anual de Fiscalização - RAF	Relatórios anuais de fiscalização técnica e administrativa do contrato de concessão elaborados anualmente pelos fiscais técnicos e administrativos, respectivamente.
Relatório Anual de Gestão do Contrato de Concessão - RAG	Relatório anual elaborado pelo gestor do contrato de concessão considerando os subsídios apresentados pelos fiscais no RAF.
Relatório Anual de Concessões - RAC	Relatório anual elaborado pela unidade do ICMBio responsável pela gestão das concessões contendo a consolidação das informações apresentadas pelos gestores nos RAG.
Plano Operacional de Fiscalização	Plano elaborado anualmente pela CFAC contendo as principais atividades de fiscalização associadas à implementação do contrato de concessão.
Plano Anual Consolidado de Gestão das Concessões	Plano elaborado anualmente pela unidade do ICMBio responsável pela gestão das concessões, contendo a consolidação das informações dos planos operacionais de fiscalização de todos os contratos de concessão.
Receitas acessórias	Receitas provenientes da exploração de atividades e serviços de apoio à visitação adicionalmente ao objeto de um contrato de concessão, no mesmo setor onde ocorre a exploração do objeto do contrato ou em outros setores da Unidade de Conservação, que podem ser propostas pela Concessionária mediante aprovação do Poder Concedente.

Fonte: informações do ICMBio, organizado pela autora, 2025.

Alguns agentes que foram entrevistados para esta pesquisa fazem parte de Comissões de Fiscalização e Acompanhamento Contratual – CFAC, criadas para cada operação de concessão. As comissões são formadas por três agentes: um gestor de contrato, um fiscal administrativo e um fiscal técnico¹¹¹. As comissões fiscalizam a execução contratual, o cumprimento dos cronogramas contratuais, a apresentação de projetos, planos e programas que antecedem a realização de obras e também a implantação de serviços, entrega das obras e

¹¹¹ Todos indicados pela Divisão de Apoio à Fiscalização das Delegações – DAFI, unidade organizacional do ICMBio responsável por orientar, supervisionar, monitorar e oferecer suporte técnico e operacional às ações de fiscalização dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação nas Unidades de Conservação federais. O fiscal técnico é indicado pela DAFI após consulta à chefia da Unidade de Conservação. Cabe, ao gestor do contrato, realizar uma gestão de caráter mais documental, já ao fiscal administrativo, organizar sobretudo o monitoramento contábil da concessão, e ao fiscal técnico, cabe fiscalizar a execução do objeto e dos resultados da concessão, prestar apoio ao gestor do contrato na análise dos projetos de implementação e outras entregas, e outros serviços que envolvem monitorar a execução, sobretudo, do que está estabelecido em contrato. Os fiscais entrevistados na pesquisa são técnicos.

infraestruturas programadas, a aferição dos indicadores de desempenho, entre outras tarefas. Pudemos entrevistar o fiscal técnico atual da concessão do Parque Nacional do Itatiaia, bem como os fiscais técnicos das concessões que operam o Parque Nacional da Tijuca, e o fiscal técnico que acompanhou o contrato de concessão no Parque Nacional Serra dos Órgãos quando ela estava em vigor.

Antes da publicação desse documento, a Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) já havia elaborado o Relatório Anual de Concessões em 2023¹¹². Esse documento é o único do tipo disponibilizado pelo ICMBio até maio de 2025. Como as concessões têm aumentado nos últimos anos, acreditamos que o relatório de 2023 e a instrução de 2024 são tentativas de normatizar um processo em curso. O relatório, no nosso entendimento, busca servir de explicação para o mecanismo de concessão como também para promoção dele. Isto é, ajuda a sociedade civil a compreender o que é essa modalidade, diferenciando-a da privatização, mas também apresentando dados a respeito de como ocorre a arrecadação empresarial e estatal. Para além desse aspecto descritivo, o documento também é promotor da lógica das concessões. A sua introdução dispõe que

[...] concessões de Parques Nacionais representam iniciativas no âmbito das Parcerias Público-Privadas **voltadas para investimentos em infraestrutura e melhoria na qualidade dos serviços de visitação**. Essas concessões têm como objetivo principal fornecer uma fonte sustentável de financiamento, **incentivando a eficiência operacional e aprimorando os serviços oferecidos**. [...]. O valor nominal do contrato corresponde ao montante financeiro acordado entre o poder concedente e a concessionária na data de lançamento do Edital de Licitação. Esse valor estima os **benefícios que serão revertidos para a sociedade**, incluindo investimentos obrigatórios em obras e equipamentos, projetos de apoio à Unidade de Conservação (UC) [...]. A história das concessões de Parques Nacionais no Brasil remonta aos anos 90, com a primeira unidade de conservação concessionada sendo o Parque Nacional do Iguaçu. Ao longo desse período, tem-se observado o amadurecimento do Poder Concedente na elaboração de contratos mais sofisticados, visando reduzir os custos de fiscalização e controle. Além disso, **houve inovação nos instrumentos contratuais para proporcionar maiores benefícios à sociedade, garantindo uma gestão mais eficaz** e transparente das concessões de Parques Nacionais (ICMBio, Relatório Anual de Concessões, 2023, p. 4).

Ou seja, as concessões são apresentadas como parcerias entre Estado e empresas para fornecer um financiamento para serviços de visitação e infraestrutura nos Parques Nacionais, trazendo benefícios para as sociedades. Argumentos como o aumento da eficiência operacional e gestão mais eficaz reforçam o léxico empresarial.

¹¹² Disponível em: www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/rac/rac_2023.pdf. Acesso em janeiro de 2025. A elaboração do RAC é atribuição da Divisão de Apoio à Fiscalização das Delegações– DAFI.

O documento aponta, também, que [1] o setor privado é responsável pela construção e manutenção de infraestrutura, como centros de visitantes, trilhas e instalações de apoio, que [2] as concessões compreendem a prestação de serviços aos visitantes, como atividades recreativas, transportes, hospedagem e alimentação, que [3] elas são ferramentas eficazes de promoção da conservação, através da pactuação de responsabilidades entre o setor privado, setor público e a sociedade civil, que elas [4] operam com um modelo de negócios no qual a empresa privada obtém receitas da operação, como serviços, ingressos e outras fontes, que elas [5] incluem a participação das comunidades locais, buscando benefícios econômicos às populações próximas às áreas protegidas, e que [6] existe uma rigorosa fiscalização para que as operações das concessões atendam normas ambientais e que exploração comercial não contribua para prejudicar ecossistemas e a biodiversidade.

As concessões de Parques Nacionais são apresentadas então como um modelo de gestão capaz de beneficiar comunidades locais, manter a biodiversidade, contribuir para a visitação do público em geral com melhores aparelhos e serviços, a partir de uma parceria em que o setor privado se beneficia da cobrança de ingressos e serviços como hospedagem, transporte e alimentação. De fato, os contratos promovem esse tipo de acordo, conforme apresentamos neste capítulo. Mas também promovem, concretamente, limitação do acesso do público aos parques públicos a partir das cobranças citadas, mudança na vida das comunidades locais que ganham mais um agente interventor em suas práticas – porque além do órgão ambiental, há agora uma empresa privada. Além disso, muitas vezes as empresas não cumprem com a criação da infraestrutura definida em contrato. Há um distanciamento entre o que se apresenta no relatório, e o que observamos na realidade concreta, como veremos ao longo do trabalho.

Retomando a apresentação dos mecanismos jurídicos que norteiam as parcerias empresariais-estatais analisadas no trabalho, é importante citar que existem outros. Isto é, as concessões, regidas pela já apresentada Lei nº 8.987/1995, a chamada Lei das Concessões e pela Lei nº 14.133/2021, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não são as únicas modalidades de parcerias ambientais.

A já citada Instrução Normativa 27 de 1998 do TCU também qualifica outras modalidades inseridas na desestatização: a autorização e a permissão, definidas respectivamente como

ato administrativo discricionário e precário¹¹³ pelo qual o poder concedente torna possível ao postulante a realização de certa atividade, serviço, ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, condicionada à aquiescência prévia da Administração (TCU, IN Nº 27, 1998, § 1º, Art. VI).

a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (TCU, IN Nº 27, 1998, § 1º, Art. V).

Especificamente para termos ambientais, visto que essa instrução é utilizada para diversas modalidades, podemos nos ater à já mencionada Portaria nº 289, de 3 de maio de 2021 que dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas UCs federais. Conforme apresentado na introdução do trabalho, através da definição dessa mesma Portaria, uso público se refere ao termo que trata da gestão da visitação, seu planejamento, implementação e monitoramento. A Portaria de 2021 estabeleceu os princípios, diretrizes e normas gerais de uso público para o planejamento e a estruturação da visitação nas Unidades de Conservação federais administradas pelo ICMBio, como os Parques Nacionais.

O artigo 7º estabelece que delegação de serviço de apoio à visitação é o ato através do qual o Poder Concedente transfere por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização) a execução dos serviços de visitação¹¹⁴, e estabelece como instrumentos de gestão que compõem o portfólio do planejamento de uso público, entre eles

XIII - autorização: ato administrativo, unilateral, precário, pessoal e intransferível, manejado no exercício da competência discricionária do ICMBio, por meio do qual é concedida a prestação do serviço comercial no interior de Unidade de Conservação federal, não ensejando direito à indenização para o particular quando da sua revogação a qualquer tempo;

XIV - termos de permissão de uso: ato administrativo, unilateral, precário, pessoal e intransferível, manejado no exercício da competência discricionária do ICMBio, por meio do qual a administração delega a outrem a utilização privativa de bem público para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante obrigações estabelecidas no termo de permissão, não ensejando direito à indenização para o particular quando da sua revogação a qualquer tempo;

XV - contrato de concessão: o contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular, por tempo determinado, a execução e/ou operação de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais, para que o faça em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante preço público pago pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente do objeto do contrato (ICMBio, Portaria nº 289 de 2021, Art. 7º).

¹¹³ É discricionário porque é baseado no interesse e escolha da administração pública, e precário porque não é permanente e pode ser revogado pelo interesse da administração.

¹¹⁴ Cabe pontuar que essas três modalidades, dispostas na legislação desde a década de 1990 para diversos setores e inseridas na normativa ambiental de 2021, são as principais – com destaque para as concessões, mas existem outras possibilidades de acordos e parcerias estabelecidas entre unidades de conservação e Organizações da Sociedade Civil, as entidades privadas que não têm fim lucrativo.

O Instituto Semeia, organização que se apresenta como filantrópica e sem fins lucrativos com o objetivo de potencializar o desenvolvimento sustentável de parques e unidades de conservação brasileiras¹¹⁵, é uma instituição de muito destaque na promoção de parcerias ambientais público-privadas no Brasil. Ela será apresentada com mais detalhes no próximo capítulo – dedicado a explorar os agentes, mas agora, cabe apresentar alguns documentos produzidos pela organização que expõem as modalidades de parceria.

Uma das frentes de trabalho do Semeia são as publicações. Isto é, eles produzem materiais com diretrizes e recomendações para potencializar o uso público em áreas protegidas, resenhas de publicações científicas sobre os parques, geram dados e produzem o que chamam de *toolkits*, conteúdo técnico que busca a aprimorar o planejamento, modelagem e implementação dos projetos de parceria, segundo site institucional¹¹⁶. Um desses *toolkits*, nomeado Guia Prático de Parcerias em Parque, teve sua segunda edição publicada em 2023, e a partir dele reunimos informações no formato de quadro, buscando ampliar o escopo conceitual apresentado no trabalho. Aqui, elencamos as definições de modalidades divulgadas pelo Semeia. Optamos por apresentar apenas as modalidades referentes a acordos entre Estados e empresas.

Quadro 17: Modalidades de parcerias entre os setores público e privado, segundo Instituto Semeia

Modalidade de parceria	Definição
CONCESSÃO ADMINISTRATIVA (PPP)	É o contrato de prestação de serviços firmado com o concessionário, em que a remuneração é oriunda de contraprestações públicas desembolsadas pelo Poder Concedente, sem prejuízo da obtenção de outras receitas a partir da prestação de serviços complementares ou acessórios ao objeto do contrato. Os pagamentos podem variar em função do desempenho no cumprimento das obrigações contratuais. O tempo de contrato vai de 5 a 35 anos.
CONCESSÃO PATROCINADA (PPP)	É uma concessão de serviços públicos em que a remuneração da concessionária advém da cobrança de tarifa dos usuários pelo serviço prestado, complementada por contraprestação pública, como forma de viabilizar economicamente o empreendimento. Os pagamentos podem variar em função do desempenho no cumprimento das obrigações contratuais. O tempo de contrato vai de 5 a 35 anos.
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	É o contrato administrativo por meio do qual o Estado delega ao particular a exploração de determinado serviço público, o qual será remunerado pela cobrança de tarifas dos usuários, podendo variar em função do desempenho no cumprimento das obrigações. Não tem

¹¹⁵ O site institucional da organização, que aponta essa descrição, está disponível em: <https://semeia.org.br/quem-somos/#semeia>. Acesso em março de 2025.

¹¹⁶ Disponível em: <https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em março de 2025.

	limite de prazo, mas, em geral, são contratos longos para viabilizar o retorno dos investimentos realizados.
CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO	É o contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública concede ao particular a utilização de determinado bem público, segundo a sua destinação específica. A remuneração do particular é oriunda da exploração comercial do referido bem. Não tem limite de prazo, mas podem ser contratos longos para viabilizar o retorno dos investimentos realizados.

Fonte: Guia Prático de Parcerias em Parque, Instituto Semeia, 2023¹¹⁷, organizado pela autora, 2025.

Embora existam diferentes modalidades de ajustes com organizações diversas, é a relação de parceria entre Estado e empresas privadas, entidades com fins lucrativos, que está sendo discutida no trabalho, e, portanto, vamos nos ater a elas neste capítulo, com destaque para as concessões, regime operado nos parques analisados. Os contratos de autorização e permissão são de menor duração, muitas vezes estabelecidos com comerciantes, guias de turismo, hospedagem, em certos casos. As concessões, modelo que vem ganhando muito destaque hoje e é amplamente promovido pelos órgãos ambientais nacionais, configuram contratos longos, de décadas, com grandes empresas que passam a ser responsáveis pelo uso público do parque. Uma série de documentos institucionais, como o citado Relatório Anual de Concessões, está disponível nos canais estatais em busca de ampliar o debate público sobre o tema. Uma preocupação comum das instituições é alertar a sociedade civil de que a concessão é diferente da privatização.

Uma cartilha desenvolvida pelo ICMBio¹¹⁸ em 2023 se propõe a responder dúvidas frequentes sobre o tema. Ela foi elaborada especificamente para tratar do caso do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, mas acreditamos que se trata de um excelente documento para expormos aqui o ponto de vista do Estado a respeito das concessões de parques de maneira geral, pela natureza das perguntas e por se tratar de um documento institucional.

Elaboramos o Quadro 18 na intenção de expor algumas perguntas que compreendemos como fundamentais para compreender qual é o discurso institucional a respeito do modelo das concessões.

¹¹⁷ Disponível em:

<https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/guia-pratico-de-parcerias-em-parques-2a-edicao/>. Acesso em março de 2025.

¹¹⁸ Disponível em:

<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrenca/2023/FAQConcessaodeserviosnoPNCG06092023.pdf>. Acesso em março de 2025.

Quadro 18: Estado responde sobre concessões

Pergunta	Resposta
Qual a diferença entre Privatização e Concessão?	Privatização significa transferência de propriedade, sendo que um bem público passa a ter um dono privado (exemplo: venda de terreno). Na concessão, por sua vez, não há transferência de propriedade, o parceiro privado pode apenas explorar determinado serviço ou bem, por prazo determinado, mediante a realização de investimentos. Após o prazo previsto, além dos bens, todas as benfeitorias retornam ao parceiro público.
Qual é o objetivo de um Parque Nacional?	O objetivo principal de um Parque Nacional é a preservação da natureza, sendo possível em sua área a realização de pesquisas científicas e visitação.
O que significa uma Concessão em parques nacionais?	A concessão em parques nacionais significa contratar um parceiro privado por determinado prazo para que ele cuide de algumas atividades dentro da área protegida. Essas atividades podem ser apoio ao visitante, construção e manutenção de estrutura de proteção, de estradas e de trilhas, realizar serviços de limpeza, de guias, dentre outros.
Por que os prazos contratuais previstos nas Concessões são longos?	Os prazos geralmente são longos em função da necessidade de retorno financeiro para os investimentos realizados na concessão pelo parceiro privado. Os investimentos que o parceiro privado deve realizar são elevados e a previsão é que sejam executados nos primeiros anos de contrato. As receitas, no entanto, vêm da operação de alguns atrativos, tais como, bilheteria, estacionamento, alimentos e bebidas, hospedagem etc., sendo que são necessários vários anos de operação para que ocorra o retorno do investimento realizado. Importante esclarecer, ainda, que todo projeto de concessão é fundamentado em um estudo econômico-financeiro, que contém a relação de investimentos, operação e receitas e serve de embasamento para a definição do prazo de vigência de cada contrato.
Quem é responsável pela fiscalização do contrato?	As concessões são fiscalizadas pelo ICMBio, com a cooperação dos usuários. A fiscalização deve ocorrer com periodicidade recorrente e o descumprimento de obrigações por parte do parceiro privado pode acarretar prejuízo econômico além de penalizá-lo com multa.
Quem aprova os projetos para a construção de instalações? Há necessidade de observância do Plano de Manejo?	Todas as construções feitas no âmbito do Contrato de Concessão devem ser precedidas de aprovação pelo ICMBio e devem sempre observar as normas e o zoneamento estabelecidos no Plano de Manejo vigente.
O parceiro privado pode alterar o Contrato de concessão?	O parceiro privado não pode alterar unilateralmente o contrato. Qualquer alteração contratual somente pode acontecer com a concordância expressa das partes, sempre observando a legislação e o Plano de Manejo vigentes.
Qual o papel do órgão ambiental (p.ex. ICMBio) em relação ao parque? E em relação ao Contrato?	O ICMBio continuará sendo o gestor do parque nacional e será o gestor e fiscal do contrato de concessão.

Existem exemplos de concessões de parques no Brasil? E no mundo?	São exemplos de parques já concessionados no Brasil: Parque Nacional (P.N.) Chapada dos Veadeiros, P.N. Itatiaia, P.N. Fernando de Noronha, P.N. Iguaçu, P.N. da Tijuca, P.N. Aparados da Serra e Serra Geral, Parque Estadual (P.E.) Vila Velha, P.E. Campos do Jordão, P.E. Capivari, P.E. Fontes do Ipiranga, P.E. Cantareira, Parque Municipal (P.M.) Pinheiro Grosso, P.M. Harmonia, P.M. Aldeia do Imigrante, P.M. Triunfo, Mário Covas, Ibirapuera, dentre outros. E os recentemente concessionados (final de 2022): Parque Nacional Chapada dos Guimarães e os Parques Estaduais: Caracol, Tainhas, Turvo, Conduru, Ibitipoca e Itacolomi. São exemplos de parques já concessionados no mundo: Nos EUA: Grand Canyon National Park, Great Smoky Mountains National Park e Rocky Mountain National Park. Na África do Sul: Kruger National Park e Table Mountain National Park. Em Ruanda: Akagera National Park.
Quais são os benefícios que outras concessões de serviços vêm trazendo para as Unidades de Conservação como um todo?	São benefícios que podem ser observados com a concessão em Unidades de Conservação: aprimorar a prestação de serviços aos visitantes, como é o caso do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, que hoje conta com maior oferta de serviços, tais como: transporte, souvenir, alimentação e trilha noturna; liberar o poder público para que este se dedique a atividades relacionadas a pesquisa, conservação, fiscalização e consolidação de políticas públicas. No Parque Estadual Caminhos do Mar, como exemplo, foram instaladas câmeras para acompanhamento e monitoramento da fauna; auxiliam a viabilizar obras e melhorias estruturantes no parque. Como é o caso do Parque Estadual de Vila Velha/PR em que novas atrações foram feitas, tais como tirolesa, balão, novo centro de visitantes etc. Ainda, por meio das concessões podem também ser financiados projetos e ações de cunho socioambientais, os chamados “Encargos Acessórios”, tais como o monitoramento de fauna e flora, restauração de ecossistemas, educação ambiental. Esse é o caso da nova concessão no Parque Nacional do Iguaçu, que prevê que 5% de toda a receita bruta da concessionária seja destinada ao custeio desses projetos.
Como a comunidade pode acompanhar e fiscalizar o contrato?	A comunidade é uma importante parceira para a fiscalização do contrato e poderá exercer este papel por meio dos diferentes canais de comunicação do parque e pela representação dos diferentes atores sociais no conselho consultivo do parque.

Fonte: Texto retirado da Cartilha Perguntas e Respostas Concessão de Serviço de Apoio ao Uso Público Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (ICMBio, 2023), organizado pela autora, 2025.

Em síntese, o que o documento expõe é que as concessões são apresentadas como a contratação de um parceiro privado para que ele ofereça serviços de apoio ao visitante da unidade de conservação, o que traria benefícios para os usuários, visto que os serviços seriam melhorados, mas também para as empresas, que lucrariam com os valores dessas atividades, e para o Estado, que então poderia se dedicar a atividades de conservação ambiental propriamente ditas, sendo agente fiscalizador da operação de concessão. O documento também explica a escolha por longos contratos: a necessidade de retorno financeiro às empresas, que só é viável após muitos anos de operação, segundo os estudos de viabilidade econômica.

Até aqui, apresentamos documentos institucionais de uma organização que promove parcerias, com suas definições das modalidades, e documentos oficiais do ICMBio e do BNDES com o mesmo teor informativo sobre as parcerias. Cabe, agora, mostrar o discurso de um terceiro agente. Neste caso, de uma empresa privada.

A Parquetur, empresa concessionária do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional do Itatiaia (entre outros Parques Estaduais e em vias de assumir a concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães), publicou em seu site institucional um artigo¹¹⁹ com o objetivo, nas palavras da matéria veiculada, de desmistificar o tema concessão em Unidades de Conservação, ao evidenciar que não se trata de uma privatização, apresentando os benefícios desse modelo de parceria para o planeta e sociedade. Desse artigo, retiramos os trechos a seguir. Eles não estão dispostos, aqui, na ordem da reportagem exposta no site, mas sim na ordenação que escolhemos para apresentar os argumentos da empresa.

Evidencia-se um receio comum em algumas manchetes, que de forma errônea utilizam o termo “PRIVATIZAÇÃO” como sinônimo desse processo, que na verdade é de “CONCESSÃO”. Para esclarecer essa confusão, redigimos esse texto com informações e explicações sobre o que de fato significa. Antes de tudo, é preciso explicar: as Unidades de Conservação, ou simplesmente UCs, são (e não devem deixar de ser) propriedade pública e geridas pelos governos, sejam eles federal, estadual ou municipal. Ocorre que, **em algumas circunstâncias pelas dificuldades que o governo tem com a gestão dessas áreas, podem conceder partes da gestão a uma organização privada, processo que abrange determinados aspectos de gestão e uso.** A Concessão é, portanto, um dos vários regimes possíveis de parceria entre o Estado e o setor privado. Nesse tipo específico de parceria, o Estado concede o direito (daí o termo Concessão) de oferta de algum serviço por um determinado período para um terceiro, que, em contrapartida, deve realizar diversos investimentos e cumprir com uma série de critérios ambientais, econômicos e sociais. A ideia é oferecer ao público visitante uma experiência mais adequada e de qualidade, uma vez que as verbas destinadas às UCs são geralmente insuficientes. Sendo assim, **Concessão não é Privatização, já que no caso da Privatização, seria necessária a transferência do ativo para o ente privado (a organização privada passaria a ser dona daquilo que é privatizado), o que não ocorre no caso da Concessão, pois o Estado continua sendo dono do que é concessionado** (Site da Parquetur, grifos nossos)

Até aqui, percebemos que a Parquetur busca diferenciar, para o público, os processos de privatização e concessão, deixando claro que o segundo se trata de um regime de parceria que não contempla transferência do ativo, ou seja, a organização privada não passa a ser dona. Também apresenta, no trecho exposto, que o objetivo é oferecer uma visita mais adequada e de qualidade diante de uma oferta de verba insuficiente para tal. Esse argumento é reforçado no trecho abaixo, que também busca expor que

A Concessão, quando feita de forma apropriada, potencializa o turismo na UC através de investimentos em infraestrutura, acessibilidade e divulgação. Dessa forma, **o cidadão tem seu direito à natureza garantido com maior plenitude**, uma vez que a **acessibilidade à Unidade** é melhorada, tanto em termos de acesso à informação, através de ações de divulgação, como também em termos de acesso físico, com uma **infraestrutura melhor** e pensada para receber, dentro dos limites da natureza, a maior diversidade de públicos possível, incluindo idosos, crianças e portadores de necessidades especiais. [...] E isso tem um ganho maior que só social: **tem um grande ganho ambiental**. É justamente através da visitação do turismo em Unidades de Conservação que o **cidadão se conecta com a Natureza e desenvolve o chamado sentimento de pertencimento**, que é quando nós, humanos, entendemos que somos

¹¹⁹ Disponível em: <https://parquetur.com.br/concessoes>. Acesso em abril de 2025.

parte da natureza e não apenas um observador dela. É através dessa conexão que as pessoas se sensibilizam sobre a importância de conservar as áreas naturais. Envolvidas, as pessoas podem transformar com mais empenho seus sentimentos em ações concretas. E, assim, com um pouco de cada um, sensibilizados sobre a conservação do nosso planeta, conseguimos somar esforços para conservá-lo. Em outras palavras, **o turismo em UCs tem um papel fundamental para reverter o atual quadro de mudanças climáticas, perda da diversidade e garantir o futuro do planeta**. A Concessão também é boa para a região onde se encontra a UC e **para as comunidades que ali vivem, pois gera emprego e renda**, reduz o índice de informalidade, além de **aumentar consideravelmente a arrecadação de impostos pelas prefeituras, gerando maior poder de investimentos, por exemplo, em escolas e hospitais**. Vale destacar que os projetos de Concessão estruturados atualmente colocam a **contratação de mão de obra local**, bem como a compra e venda de produtos artesanais regionais como um compromisso a ser cumprido pelo Concessionário. Além disso, **as comunidades locais são envolvidas**, através de seus representantes, na estruturação do projeto pelo Estado e na operação do Concessionário, através de contrapartidas previstas em contrato, além de possuírem isenção no pagamento de ingressos (Site da Parquetur, grifos nossos).

Grifamos, no trecho acima, os inúmeros ganhos sociais qualitativos que a empresa afirma serem conquistados com a modalidade de concessões: ganhos sociais, como [1] acesso ao direito à natureza garantido com maior plenitude pelo cidadão, [2] maior acessibilidade à UC, [3] melhor infraestrutura; ganhos ambientais, na medida em que o cidadão [4] se conecta com a natureza e desenvolve pertencimento, [5] reverte o atual quadro de mudanças climáticas, perda de biodiversidade, garantindo o futuro do planeta; e benefícios socioeconômicos, já que [5] empregos são gerados para a comunidade, [6] aumenta-se a arrecadação de impostos, que podem ser direcionados para investimentos em hospitais e escolas, e há [7] envolvimento de comunidade local, o que evidencia uma gestão democrática da UC. Também apresentam os benefícios para o Estado:

O Estado, por sua vez, ganha a possibilidade de maior foco nos seus objetivos de gestão. **Sem o peso das atividades ligadas ao Uso Público, o Estado pode direcionar seus recursos e pessoal para melhor desempenhar as tarefas ligadas à conservação, à pesquisa, ao combate ao fogo e mais**. Assim, o recurso investido por cada cidadão nas UCs pode ser mais bem aproveitado para gerar mais conservação das próprias áreas concessionadas. Já o ente privado, com o direito de explorar os serviços concessionados em uma UC, deve obter retorno financeiro de longo prazo. Após um longo período de investimentos, com o crescimento da visitação e com a possibilidade, por exemplo, de cobrança de ingressos ou por um serviço de transporte, obtém o retorno daquilo que foi investido acrescido de lucro. **Concessão é um modelo de parceria com muitos ganhos para todos os envolvidos [...]** (Site da Parquetur, grifos nossos).

Ou seja, o Estado ganha mais força para direcionar seus recursos às tarefas de conservação, enquanto a empresa se beneficiaria do retorno financeiro a longo prazo. Aprofundando a exposição da relação institucional-empresarial, a Parquetur chama atenção para a fiscalização da concessão e para o que pode ser concessionado:

Além disso, em uma concessão, o **ente privado tem liberdade restrita** para operar – deve se atentar a uma série de requisitos estabelecidos previamente em acordos, que,

se feridos, se tornam objeto, inclusive, de multa ou mesmo rescisão do contrato. É por isso, por exemplo, que um contrato de Concessão conta com uma **equipe de fiscalização** que é responsável por avaliar o desempenho do Concessionário nesse conjunto de requisitos. Existem vários serviços que podem ser concessionados em uma UC e **não há um modelo padrão de concessão**, já que cada UC possui uma realidade específica, com necessidades e desafios diferentes que devem ser observados. Todavia, no caso das Concessões que são objeto das discussões mais recentes, os serviços relacionados estão no escopo do que é chamado de Uso Público, que envolve atividades ligadas ao turismo, como guias, manutenção de trilhas, operação de transporte, além do atendimento ao visitante, abrangendo serviço de bilheteria, oferta de banheiros limpos, lanchonetes e outros itens que visam dar conforto a quem visita a área. Além disso, em muitos casos também inclui o provimento de infraestrutura adequada para pesquisadores, serviços como recepção de escolas e educação ambiental (que também são concessionados). O que é importante frisar é que as atividades ligadas à conservação não são concessionadas, ou seja, o Estado continua responsável por desempenhar as principais funções das Unidades de Conservação, como fiscalização, combate a incêndios e outras frentes de proteção à integridade das áreas concessionadas. (Site da Parquetur, grifos nossos).

Aqui, detalha-se, na posição da empresa: uma outra vantagem da concessão quando comparada à privatização é a manutenção da fiscalização por parte do Estado, e a restrição do ente privado quanto a tomada de qualquer decisão. Estabelecem que as concessões podem ser de diferentes modelos, e geralmente envolvem os atendimentos aos visitantes, enquanto a conservação ambiental, em atividades de fiscalização e combate a incêndios, por exemplo, segue sendo realizada pelo ente estatal. A Parquetur também salienta as especificidades das unidades:

[...] mas é importante salientar que nem toda Unidade de Conservação pode ou deve ser concessionada. Cada UC possui um contexto e propósito específicos. Por isso mesmo, existem diversos modelos de parcerias entre o Público e o Privado além da Concessão, havendo diversas Unidades que não são e dificilmente serão concessionadas. Para o modelo de Concessão que origina o debate, um fator muito importante que é analisado, por exemplo, é a vocação turística da Unidade. Em um parque com muito mais vocação científica e arqueológica que turística, por exemplo, a visitação poderia ser um fator contraproducente ao desenvolvimento científico, além de dificilmente gerar atratividade econômica para o ente privado. Nesse caso, uma Concessão nos moldes aqui abordados traria mais perdas do que ganhos e não faria, em si, sentido de existir (Site da Parquetur).

O artigo disponibilizado no site da empresa defende a modalidade de concessões apresentando suas vantagens, mas também afirma que a modelagem não é indicada para qualquer unidade, e que deve ser avaliada a vocação turística, chamando atenção para os usos atribuídos às UCs, como científicos, mas também para a atratividade econômica. Cabe, então, pensarmos qual é essa concessão que traria mais perdas do que ganhos e que, portanto, não faria sentido existir. Essa resposta, evidentemente, depende do agente que analisa a questão. E mais uma vez reiteramos que os diversos benefícios apresentados não são percebidos em muitos casos de concessões já existentes, como veremos ao longo do capítulo. Frequentemente cita-se o envolvimento da comunidade local como um aspecto promissor, e na realidade, acaba sendo

uma problemática que se aprofunda. Acreditamos ser importante dar destaque para esses argumentos estatais e empresariais sobre a modalidade porque vão iluminando a significativa lacuna entre o que *aparenta* e o que *é*.

As concessões foram apresentadas até aqui como benéficas em sentido amplo – social, ambiental, econômico. A Parquetur chega a mencionar que nem toda unidade deve ser concedida, mas não há nenhuma menção aos prejuízos que podem ocorrer a partir da modalidade. Nem tampouco nos documentos institucionais. O que temos de informação a respeito das problemáticas está, muitas vezes, em reportagens veiculadas pela mídia¹²⁰, e o papel da crítica a esse modelo fica concentrado na pesquisa acadêmica e da sociedade civil em diferentes formatos, de participações via conselho consultivo a críticas em redes sociais.

Em uma das entrevistas que realizamos, um analista ambiental mencionou um instrumento chamado Chave de Decisão. Em consulta pública, obtivemos a informação de que o ICMBio, por meio da Coordenação de Estruturação de Delegações de Serviços de Apoio à Visitação (CODEL), desenvolveu uma ferramenta técnica denominada Chave de Tomada de Decisão das Delegações, que tem como objetivo o apoio à identificação de unidades de conservação federais elegíveis à delegação de serviços de apoio à visitação, além de indicar os instrumentos mais adequados para cada caso (como concessão, permissão ou autorização), levando em considerando critérios técnicos, operacionais e legais. Essa Chave é composta por três etapas: a [1] Matriz de Elegibilidade para Delegações, que analisa critérios como o Plano de Manejo, capacidade operacional e o monitoramento da visitação, a [2] Matriz de Indicação de Instrumentos Adequados, que avalia a compatibilidade dos serviços com os diferentes tipos de delegação e [3] Desenvolvimento dos instrumentos aplicáveis, incluindo análise de viabilidade e planejamento estratégico. A inclusão de uma UC na lista não leva de maneira imediata a um projeto de concessão ou de outra modalidade de delegação.

¹²⁰ Reportagens intituladas “Entenda por que parques nacionais concedidos à iniciativa privada correm risco de fechar no RS” (G1), “Taxa para entrada no Parque Nacional de Jericoacoara para acesso à Vila é suspensa pela Justiça” (G1), “Parque do Itatiaia não ganhou melhorias após 2 anos de concessão” (Folha de SP), “TCU suspende contrato de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães” (CNN) são exemplos. Disponíveis, respectivamente, em:

<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/10/09/entenda-por-que-parques-nacionais-concedidos-a-iniciativa-privada-correm-risco-de-fechar-no-rs.ghtml>; <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/05/05/justica-suspende-cobranca-de-ingresso-em-parque-de-jericoacoara-para-visitantes-de-passagem-ou-a-caminho-da-vila-de-jeri.ghtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/parque-do-itatiaia-nao-ganhou-melhorias-dois-anos-apos-concessao.shtml>; <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tcu-suspende-contrato-de-concessao-do-parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes/>.

Acesso em maio de 2025.

A CODEL tem entre seus eixos de atuação as autorizações, concessões, permissões e eventos. A Nota Técnica nº 3/2023/CODEL/ICMBio indica mais informações sobre esses eixos de atuação. Na consulta pública, através do protocolo, é possível acessá-la. As [1] autorizações para prestação de serviços de apoio à visitação aparecem como um processo maduro, já modelado e em execução desde a publicação das Portarias Nacionais para 5 serviços, em 2019, sendo eles: Condução de Visitantes, Transporte Terrestre, Transporte Aquaviário, Locação de Equipamentos e Comercialização de Alimentos. As [2] concessões de serviços de apoio à visitação são indicadas como objetos de aprimoramento ao longo dos últimos anos desde o seu primeiro instrumento na década de 1990. As [3] permissões atualmente vigentes encontram-se em acompanhamento junto a Coordenação de Gestão das Delegações, estando a proposição de novos instrumentos nesta modalidade suspensa até a construção de novo modelo interno e normativa para dar clareza e instrução sobre o planejamento, implementação e monitoramento do referido instrumento. E há o suporte às UCs para a análise e autorização de [4] eventos seguindo os dispostos na Instrução Normativa nº 05 de 23 de setembro de 2019.

Segundo a Nota Técnica, a CODEL focou, entre os meses de outubro a dezembro de 2022, na construção de uma ferramenta interna com o intuito de estabelecer um mecanismo de escolha de unidades de conservação a serem alvo de delegações, em busca de melhoria dos fluxos de estruturação dos projetos de concessão a partir de uma construção coletiva institucional com equipe formada por integrantes do instituto que já atuaram em delegações.

A Nota indica as etapas e metodologias do processo interno, que envolveu a construção da Matriz de Elegibilidade para Delegações e a Matriz de indicação de instrumentos adequados, que possibilitam a identificação e determinação de UCs alvo de projetos de delegação de serviços de apoio à visitação. A primeira destina-se a indicar quais unidades de conservação podem ser alvo de alguns instrumentos de delegação a partir de alguns critérios entendidos como fundamentais. Foram selecionados 8 tipos de critérios objetivos e técnicos: há um grupo de critérios eliminatórios (existência do plano de manejo e realização do monitoramento da visitação nos últimos 2 anos) que, quando não presentes, eliminam a UC da lista de aptidão, há os critérios ordinários (quantidade de visitas, capacidade operacional, visitação como objetivo primário de categoria e mapa do turismo) que pontuam as UCs para indicar que estão com condições mais propícias à delegação de serviço e, por fim, os critérios bônus (plano de manejo revisado com foco em uso público e plano de Uso Público após 2018) que são complementares e pontuam a UC que apresentar.

Chegaram ao total de 100 unidades de conservação elegíveis à possibilidade de prestação de serviço de apoio à visitação por meio de algum instrumento de delegação. A nota

explicita uma lista ranqueada segundo a pontuação das 30 primeiras UCs. Entre elas, a posição nº 1 é ocupada pelo Parque Nacional da Tijuca, a posição nº 3 e nº 4 é do Parque Nacional da Serra da Bocaina e Parque Nacional da Serra dos Órgãos, respectivamente, enquanto Parque Nacional do Itatiaia aparece em 7º lugar e o Parque Nacional Restinga de Jurubatiba em 27º. Ou seja, todos os PNs do estado do Rio de Janeiro estão na lista divulgada.

A Matriz de indicação de instrumento não busca determinar qual o exato instrumento a ser desenvolvido, porque são necessários outros estudos específicos, como de viabilidade econômica e financeira. Na Nota, indicam critérios e condições para cada modalidade. Os Parques Nacionais são aptos para concessões, autorizações e permissões, mas existem outras condições a serem analisadas que não estão expostas da Nota. O objetivo do documento é estabelecer uma tentativa de ferramenta para escolha das UCs a serem delegadas, mas cabe pontuar que essa tentativa foi posterior à inserção dos parques nos decretos que vínhamos indicando. Ela representa um movimento na elaboração de uma modelagem, mas não foi utilizada para estabelecer as concessões analisadas no trabalho. Queremos pontuar que, ainda assim, os parques do estado do Rio de Janeiro continuam tendo centralidade, reforçando nosso argumento. Em pesquisas futuras, cabe acompanhar a utilidade desse novo mecanismo, que, na verdade, também é mais um instrumento normativo que busca dar legitimidade aos processos de concessão, e até mesmo acelerá-los.

Até aqui, expusemos os sentidos atribuídos às concessões, pelo Estado e pelas entidades privadas. E na seção antecedente, apresentamos o histórico legislativo que possibilitou a entrada das unidades de conservação nesses modelos. Agora, vamos apresentar como os parques do Rio de Janeiro estão inseridos nesse processo. Cabe apontar que neste capítulo buscamos apresentar as modalidades contratuais e o funcionamento da concessão de cada parque. Os agentes privados envolvidos, apesar de citados no capítulo 2, serão descritos e explorados apenas no capítulo 3. Na seção encerrada aqui, foi possível perceber como as concessões são promovidas pelo Estado, o que nos revela o processo de neoliberalização, exposto também nos argumentos utilizados para a promoção desse modelo, contribuindo para construção do nosso argumento.

2.3 Concessão de Parques do Rio de Janeiro

Conforme apresentado na introdução, todos os 5 Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro estão ou estiveram em alguma etapa do processo de concessão. Isto é, ou já foram concedidos, ou já passaram pelo processo de inserção nos decretos promotores da parceria. Evidentemente, os que possuem concessões em operação serão analisados de maneira mais detalhada. Nesta seção, analisamos os documentos envolvidos nas licitações, e organizamos o quadro abaixo para evidenciar os quatro tipos de documentos analisados e citados, e seus respectivos propósitos.

Quadro 19: Documentos envolvidos na concessão de áreas protegidas

Documento	Definição
Edital de concorrência	Peça de um processo licitatório, por meio do qual são apresentadas regras gerais de convocação dos interessados, de condução do certame e da execução do contrato.
Projeto Básico	Documento elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, que deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar e detalhar o objeto da licitação.
Contrato	Instrumento de acordo recíproco entre as partes que estabelece as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.
Termo aditivo	Documento por meio do qual realiza-se alterações em contratos administrativos. As alterações contratuais devem ser formalizadas por meio de termos aditivos, que requerem <u>prévia análise jurídica</u> .

Fonte: informações do Tribunal de Contas da União (TCU), organizado pela autora, 2025.

Nas próximas subseções, serão apresentados os casos de cada PN do estado do Rio de Janeiro, seja com concessão ativa, encerrada, ou proposta e não efetivada, como foi o caso dos dois primeiros: Bocaina e Jurubatiba.

2.3.1 Os excluídos do PPI e PND: Serra da Bocaina e Restinga de Jurubatiba

O Parque Nacional Serra da Bocaina foi qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos e incluído no Programa Nacional de Desestatização através do Decreto nº 10.673 de 2021. E teve sua qualificação revogada do PPI e sua exclusão do PND através do Decreto nº 11.912 de 2024.

O Parque Nacional Restinga de Jurubatiba foi qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos e incluído no Programa Nacional de Desestatização através do

Decreto Nº 10.958 de 2022. E teve sua qualificação revogada do PPI e sua exclusão do PND através do Decreto Nº 11.912 de 2024.

Alguns outros parques foram mantidos no PPI e excluídos do PND. Na tentativa de compreender melhor essa escolha, consultamos o ICMBio através de solicitação de acesso à informação, e obtivemos a seguinte resposta:

Em atenção aos questionamentos, acerca do Decreto nº 11.916, de 6 de fevereiro de 2024 que dispõe sobre a revogação de unidades de conservação no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), temos a informar que a exclusão destas unidades deste programa objetivou dar maior clareza acerca da estratégia do ICMBio na delegação dos serviços de visitação nas unidades de conservação. O PND, disposto na Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, trata da redução da participação do estado na gestão do bem público e da transferência do controle do ativo para o setor privado. Entendemos que este não é o caso das unidades de conservação federais, que são bens públicos e que não podem ser transferidos a terceiros privados. Por outro lado, o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, trata, além do PND, de outros contratos de parceria para viabilizar parcerias público-privadas para a realização de investimentos em bens públicos, sem a transferência do bem para o privado, ou seja, sem a privatização do bem público. Neste sentido, considerando que a estratégia de parcerias público-privadas do ICMBio envolve apenas a delegação dos serviços de visitação sem a privatização do mesmo, optou-se por excluir as unidades de conservação do PND e manutenção destas no PPI (Resposta da Coordenação de Estruturação das Delegações de Serviços de Apoio à Visitação – CODEL à Consulta Pública, 2025).

Ou seja, a manutenção de algumas unidades no PPI busca promover contratos de parceria de delegação dos serviços de visitação. Assim, entende-se que os dois parques mencionados, a partir de 2024, não são mais alvo de projetos de concessão. Mas foram, no governo anterior. Destacamos outro ponto da resposta: a instituição afirma que o PND trata da transferência do controle de um bem público para um ente privado, o que não poderia acontecer com as UC federais, que por isso foram excluídas do programa. Isso evidencia que a estratégia utilizada antes, através dos decretos de desestatização, de fato estava voltada para a transferência do bem. Mas apesar da resposta apontar essa inflexão de interpretação, até o momento presente, junho de 2025, os projetos de concessão continuam classificados no âmbito de desestatizações do BNDES, como já apontamos.

No início da elaboração da pesquisa, todos os parques do estado estavam em alguma etapa do processo de concessão, uma vez que partimos da premissa de que a entrada de uma UC em um decreto de PPI e PND representa uma dessas etapas, já que manifesta o interesse governamental. A retirada do PN Serra da Bocaina e Restinga de Jurubatiba em 2024 evidenciam uma mudança significativa. O decreto de retirada das unidades, de maneira geral, representa por si só uma importante inflexão, porque até então, apenas decretos de inserção

havia sido publicados. Ainda assim, é importante lembrar que os projetos de concessão continuam inseridos na lógica da desestatização.

Consideramos ser relevante pontuar algumas questões a respeito desses dois parques para ampliar o debate. Além da pesquisa documental, focada na interpretação dos dispositivos legais apresentados nas primeiras seções, a pesquisa de campo foi um importante procedimento deste capítulo, sobretudo para esta última seção e suas quatro subseções. As entrevistas com analistas ambientais são capazes de preencher lacunas que muitas vezes aparecem na interpretação dos documentos, bem como trazem informações importantes.

No Parque Nacional Serra da Bocaina, foi realizada uma entrevista presencial com uma Agente Temporária Ambiental, e posteriormente, uma entrevista online com o analista que ocupava o cargo de coordenador do setor de pesquisas. Esse último trouxe uma importante informação que não estava disponível nos documentos analisados. Nós questionamos se na época em que o parque foi inserido no decreto, houve alguma movimentação interna, e:

Teve uma época, nessa época que o Bocaina entrou nesse decreto, acho que foi 2017, 2015, 2016, foi em meados da década passada. A gente, a equipe do Parque na época, fez uma parceria com o Semeia, é uma ONG, chama Semeia, eles fizeram um estudo de viabilidade econômica para a concessão do Parque Nacional, mas aí é daquele molde que eles vão estudar todos os atrativos do parque, para ver se existia viabilidade econômica para uma grande concessão, de todos os atrativos. [...]. Era um grande estudo de todos os atrativos e como isso poderia ser atraente para uma eventual concessão, atraente e viável economicamente para uma concessão de uma empresa nesses moldes de Foz do Iguaçu, por exemplo. **Então, foi feito um estudo e aí foi desenvolvido um modelo e isso foi muito criticado, foi bastante criticado e lá pelas tantas parou, não foi muito para frente.** [...]. Não era a minha área, eu não me lembro qual foi a conclusão do estudo do Semeia. Que eu me lembre, assim, deu a viabilidade, mas era um grande desafio, não era uma coisa assim, tipo Foz do Iguaçu, Foz do Iguaçu é fácil, imagina. Ali já tinha visitação antes de ser parque, é diferente. (Coordenador de pesquisas, PN Serra da Bocaina, 2024, grifo nosso).

Chamamos atenção para o papel do Semeia, novamente, enquanto agente promotor de parcerias. No capítulo 3, apresentamos detalhamento sobre esses agentes que operam as concessões, bem como os que as promovem (como é o caso do Semeia). Segundo o analista, foi realizado, então, um estudo de viabilidade, e do ponto de vista econômico, seria um desafio para a empresa assumir a gestão. Não nos parece, então, que foi uma escolha das comunidades locais. Esse analista ambiental, em específico, pontua que existe a possibilidade de parcerias futuras, mais apropriadas para a realidade desse parque, realizadas diretamente com a comunidade. Sobre grandes concessões do modelo de Foz do Iguaçu, ele complementa:

Talvez não funcione para o Parque Nacional da Serra da Bocaina. Então a gente está estudando e é muito cobrado aqui pelas comunidades locais, principalmente os caiçaras lá da Trindade, de ter um modelo de gestão do uso público, tipo parceria público comunitária, que é o que está se falando (Coordenador de pesquisas, PN Serra da Bocaina, 2024).

Conforme os dados apresentados no capítulo 1, o PN Bocaina é o segundo mais visitado do estado e o quarto do país. Ele compreende municípios de forte apelo turístico no estado do Rio de Janeiro, como Angra dos Reis e Paraty, mas também do estado de São Paulo, como Ubatuba e São José do Barreiro. Foi nesse último que realizamos a pesquisa de campo. O PN possui duas sedes, uma em Paraty e uma em São José do Barreiro. O analista, quando menciona “os caiçaras lá da Trindade”, está fazendo referência a uma população tradicional¹²¹ da Vila de Trindade, bairro do município de Paraty (RJ), que hoje, segundo ele, cobra por uma parceria com o parque, nos moldes do que ele chamou parceria público comunitária¹²². Em Paraty (RJ), muitos moradores, tradicionais ou não, operam atividades de turismo. Além disso, em São José do Barreiro (SP), a população local também desenvolveu suas próprias formas de operar o turismo, como nas agências locais Bocaina Experience¹²³ e a MW Trekking¹²⁴. O turismo é uma importante atividade econômica para os moradores das cidades no entorno do PN, como expõe a Figura 25.

¹²¹ O Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que entende comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. A nível internacional, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989, sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes, apresentou avanços quanto ao direito ao autorreconhecimento e autoidentificação das populações tradicionais. Os caiçaras são caracterizados como um grupo presente no litoral dos estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro, que, a partir de um isolamento geográfico entre o mar e a serra desde a colonização, desenvolveu suas especificidades culturais através em profunda relação com a natureza. Há muitos trabalhos publicados sobre essa população tradicional, com destaque para DIEGUES, A. C. S. Enciclopédia caiçara: História e memória caiçara. Editora Hucitec, 2004. Em trabalho nosso anterior também discutimos a categoria: GOMES, J. M. A. A. Os sujeitos do mar na Ilha Grande (RJ): a mobilização da identidade caiçara. Mares: Revista de Geografia e Etnociências, v. 1, n. 2, p. 31-40, 2019.

¹²² Ainda há pouca discussão sobre o tema na literatura. Em artigo, Eloise Botelho e Sidnei Raimundo (2023) compreendem que “as parcerias “público-comunitárias” constituem processos de construção de arranjos que questionam a lógica de institucionalização da visitação em áreas protegidas que não compreende e/ou minimiza as contribuições que populações locais e tradicionais fazem, historicamente, para a conservação dos “comuns”. São arranjos que se contrapõem às “desposseções” dos “comuns florestais” realizadas pelo capital privado com o apoio do Estado. Estes processos se dão por meio de instrumentos de parceria que envolvem investimentos financeiros em longo prazo, como concessões. [...] Este processo de institucionalização passa pelo reconhecimento do “comum”, envolvendo diferentes atores. O Estado reconhece as iniciativas comunitárias ao acionar os instrumentos jurídico-administrativos para formalizar a parceria; ao passo que os sujeitos que rejeitam os modos de gestão do território desde uma perspectiva privatista e estatal, buscam estabelecer regras e formas de governança próprias para uso dos recursos naturais. Por outro lado, uma “nova” institucionalização que considere as iniciativas comunitárias envolve, inevitavelmente, o estabelecimento, por parte do Estado, de regramentos, normas e diretrizes para estas práticas” (Botelho e Raimundo, 2023, p. 36-37). Elas configuram, assim, uma alternativa que emerge em contraposição ao processo analisado nesta pesquisa. Ver: BOTELHO, E. S.; RAIMUNDO, S. Aporte teórico-conceitual para a noção das parcerias público-comunitárias para o lazer e o turismo em áreas protegidas. Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v 16, n.3, jun 2023, pp. 25-46.

¹²³ Ver: <https://www.instagram.com/bocainaxp/>. Acesso em maio de 2025.

¹²⁴ Ver: <https://mwtrekking.com.br/>. Acesso em maio de 2025.

Figura 25: Placa “Turismo: a riqueza do município” – São José do Barreiro (SP)



Fonte: A autora, 2024.

Podemos levantar, assim, o questionamento de quais seriam os impactos no turismo desenvolvido por pequenos agentes locais nesses municípios caso houvesse uma grande concessão.

Sobre o Parque Nacional Restinga de Jurubatiba, já foram realizados trabalhos sobre conflitos ambientais, como proibição da pesca nas lagoas, que gerou embate entre o órgão ambiental e os pescadores¹²⁵, revelando o aspecto contraditório da relação entre estabelecimento de áreas protegidas e sociedade, destacado no capítulo 1, além de trabalhos que investigam a exploração de óleo e gás na área¹²⁶. Para discutir especialmente o caso das concessões, pudemos entrevistar em campo dois analistas ambientais muito importantes na gestão do PN: o chefe e o chefe-substituto. Sobre a inserção do parque nos decretos de concessão, o chefe substituto caracterizou de maneira muito esclarecedora:

Então, a gente tem o pessoal da recreação e o pessoal do turismo. Recreação, basicamente, é o pessoal aqui do bairro próximo, do bairro Lagomar, que fica em Macaé. Ou do pessoal de Carapebus, ou do pessoal de Quissamã, que já utilizam o parque há muito tempo pra tomar banho nas lagoas. Então, a gente tem uma visitação muito grande aqui, que é uma visitação de recreação. Mas, como a gente tem uma guarita de acesso aqui, a gente põe os nossos vigias pra contar. Isso é uma forma de controle de quantas pessoas que entram por dia. Aí, esses valores acabavam chamando a atenção, porque como o cara vem com a família dele pra tomar o banho na lagoa, volta, vem outro e volta, ao longo do ano, isso vai dar 100, 150, chegando a 180 mil

¹²⁵ Ver: FARJALLA, M. S.; BOZELLI, R. L.; LOUREIRO, C. F. B. Justiça ambiental e reconhecimento: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. *Floresta e Ambiente*, v. 18, n. 4, p. 460-468, 2011 e VAINER, A. et al. Conflitos ambientais em evidência na criação e manejo de um parque nacional: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*. Fortaleza. Recuperado em, v. 2, 2010.

¹²⁶ Ver: FERREIRA, Maria Inês et al. *A contribution to environmental justice in Brazil: valuing the impacts of production water from oil and gas offshore exploration in Restinga de Jurubatiba*. In: *International Symposium on Economical Ecologies*. Rio de Janeiro. 2012. A economia do petróleo impacta significativamente os municípios do entorno do PN Restinga de Jurubatiba, e existe uma grande relação entre a Petrobras e o PN. A empresa realiza empreendimentos que impactam o parque, e ao mesmo tempo é uma importante fonte de financiamento da UC (Botelho, 2018, p. 178).

visitantes aí. **Aí, quando a gente mandava esses valores pra Brasília, no consolidado, isso chamava muita atenção, porque você imagina um parque nacional com 180 mil visitantes, você pensa que dá pra ter uma estrutura grande de apoio ao uso público, que dá pra cobrar, que dá pra concessionar, passar pra concessionários. Então, foi nesse sentido que o parque foi incluído no plano de concessão. Mas, acho que foi uma informação equivocada, no sentido que, se você cobrar o ingresso aqui, o visitante que vai até a lagoa não vai mais. E também, como é que eu vou fechar o acesso se as praias são públicas no território do Estado do Rio de Janeiro, pela própria Constituição do Estado do Rio de Janeiro? [...]** Um dos objetivos do parque nacional é a recreação em contato com a natureza. Então, que eles venham, se apropriem, tomem banho, fazem as suas caminhadas. Em termos econômicos, não é bem assim. É diferente de você imaginar 150 mil turistas que estão dispostos a gastar 100 reais. Tem até um estudo que eu vi uma vez que o parque geraria milhões e milhões, o que não é bem isso. [...]. Mas, o estudo acho que pegou mais esses valores. Quanto que um visitante em média gasta quando vai visitar um parque nacional com a família, aí que ele fica no hotel, que ele passa o dia, vai no restaurante, contrata o guia, mas não é o nosso caso. [...] (Chefe substituto do PN Restinga de Jurubatiba, 2024, grifo nosso).

Fazendo uma distinção entre recreação e turismo, ele caracteriza como visitantes de recreação aqueles moradores do entorno do parque que, contabilizados em absoluto, acabam consolidando um grande número anual, o que gerou uma interpretação equivocada a respeito do potencial econômico do parque¹²⁷. O estudo citado que ele diz calcular um ganho previsto na casa dos milhões, não seria adequado a realidade do PN Restinga de Jurubatiba porque a maior parte dos seus visitantes não se hospeda em hotel, não contrata guia, não consome em restaurante, e sim visitam as lagoas e praias do parque e retornam às suas casas. São moradores do entorno que usam a área para o lazer. Ele salienta, inclusive, o fato de o PN ter muitas praias, que não podem constitucionalmente, ter acesso privatizado¹²⁸. E enquanto agente público,

¹²⁷ O chefe gestor do parque, em entrevista, ratificou essa interpretação quando questionamos sobre a escolha de Jurubatiba para o PPI, dizendo: “Como é que foi? Eu te digo. Decisão de Brasília. Decisão técnica de Brasília. Baseada em número. Ponto. Número. Ponto. Essa é a decisão burra. Você não sabe como gera um número. Leram lá: Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, 160 mil visitas por ano. Tem viabilidade econômica aí. 160 mil visitas por ano. Ninguém nos perguntou. Não, são 160 mil turistas. São 160 mil pessoas de uma comunidade carente que só tem um local de lazer para frequentar. O nosso. Não são turistas. [...]. Na hora que cobrar 50 centavos, eles deixam de entrar. Mas o número de 160 mil, uau! Porque é a decisão de poder central. Que olha o número e não lê o que está por trás do número. Decisões erradas foram tomadas.” (Chefe do PN Restinga de Jurubatiba, 2024). Essa fala corrobora a ideia de que os visitantes do PN são moradores do entorno que seriam privados do lazer caso houvesse a cobrança, além das complexidades decorrentes das decisões centralizadas do órgão estatal sem participação maior dos analistas que atuam diretamente no parque.

¹²⁸ Pelo menos não por enquanto. Em 2022, a Câmara dos Deputados aprovou uma proposta de emenda à Constituição (PEC) que transfere a municípios e estados os terrenos de marinha ocupados pelo serviço público desses governos e, mediante pagamento, aos ocupantes particulares. A proposta, conhecida como PEC das praias, foi submetida em 2011. Em 2022, aprovada na Câmara. Em 2024, discutida no Senado, e ganhou imensa visibilidade, gerando debate público significativo. A PEC 3/2022 (na Câmara, PEC 39/2011) prevê um novo arranjo de distribuição para propriedade e gestão dos terrenos de marinha, ou seja, áreas à beira-mar que começam 33 metros depois do ponto mais alto que a maré atinge. Esse espaço geralmente não compreende especificamente a área de praia e mar que é ocupada pelos banhistas, mas uma área mais recuada, geralmente onde se estabelecem hotéis e restaurantes nos locais turísticos. A PEC possibilita a autorização da venda dessas áreas para pessoas ou empresas que já estejam ocupando a área. Esses agentes, hoje, pagam impostos específicos para utilizar o espaço, mas a proposta prevê que se tornem proprietários. O argumento utilizado pelos agentes implicados na aprovação da PEC é de que ela não privatiza a praia, já que os terrenos não correspondem efetivamente às áreas de praia, e

defende: os visitantes vão ao parque, se apropriam, fazem caminhadas, e tomam seus banhos, como podemos ver na Figura 26. Importante salientar que os bairros do entorno não são caracterizados por moradores de alta renda. O PN é importante para o lazer dessas pessoas.

Figura 26: Visitação nas lagunas do PN Restinga de Jurubatiba



Fonte: A autora, 2024.

Existe, entretanto, outra oferta de turismo, que é a trilha das lagunas realizada com veículos de tração 4x4 ou por barco, mas o que, segundo o analista, limita o público. Existem prestadores de serviço com autorizações para realizar os passeios de barco e em caminhões tracionados, mas essa parceria é um desafio, de acordo com o entrevistado, porque não tem uma estrutura fixa, e o turista pode chegar de outra cidade e não encontrar ninguém operando o serviço:

A nossa luta é para que esse pessoal que são os autorizados, que eles tenham realmente, pelo menos durante um verão, uma permanência fixa, que a pessoa vai ter certeza que ela vai chegar, vai poder fazer o passeio de barco pelo canal, vai poder fazer o passeio pago pelo caminhão e tal. Então, isso ainda está um pouco ruim ainda. Aí, na época da ideia que a gente foi colocar do plano de concessão, a gente tinha duas visões. Ah, pô, vai chegar uma empresa aqui e vai fazer o que a gente não conseguiu fazer. Talvez vai instalar um restaurante, vai conseguir fazer esse trajeto de *buggy*. Por outro lado, sabendo exatamente que o nosso perfil é um perfil muito pequeno em relação a isso, era muito possível que a gente não tivesse nenhuma empresa interessada em fazer, de participar até do processo. E o fato de você também tirar esse pessoal que já vem fazendo esse serviço mais local, mais com pessoas locais que já conhecem todo mundo daqui da região mesmo, você ia tirar essa possibilidade que eles permanecessem trabalhando. Você ia dar, possivelmente, uma empresa externa que ia realizar todas essas atividades. (Chefe substituto do PN Restinga de Jurubatiba, 2024)

já são ocupados por terceiros. Todavia, os locais de acesso à praia seriam propriedades de alguém, o que compromete a livre passagem de banhistas e trabalhadores. A última tramitação disponível (até junho de 2025) nos canais oficiais ocorreu em março de 2025, com o recebimento do Relatório do Senador Flávio Bolsonaro com voto favorável à proposta. Ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151923> Acesso em abril de 2025.

Ou seja, é evidente que o modelo de parceria com os locais é mais interessante, em sua visão, mas constitui um desafio. Ele cita, durante a entrevista, um curso de condutores promovido pelo ICMBio há anos, em que de 30 pessoas autorizadas inicialmente, apenas 3 hoje operam como condutores. Além disso, a concessão possivelmente não iria se consolidar diante da análise real da viabilidade econômica, não gerando interesse real em nenhuma empresa privada. Ele frisa que a interpretação das concessões como privatizações é ruim para o ICMBio, porque a população, de maneira geral, entendeu que o parque seria entregue para uma empresa privada que cuidaria completamente da fiscalização, da educação ambiental e do turismo. Mas não deixa de salientar a complexidade da concessão: todo o serviço que poderia ser operado pelos locais, passaria a ser realizado por uma empresa. Compreende que

As manifestações desde o início são que a viabilidade pra concessão Jurubatiba não teria, não seria viável do ponto de vista econômico. Baseado nisso que a gente está conversando, possivelmente não seria viável uma grande empresa explorar aqui e também não seria muito interessante para os atores locais também. [...]. Isso foi colocado, tinha os processos em andamento, a gente foi consultado, a gente se manifestou com relação a isso, o número de visitantes poderia ter enganado. A manifestação da unidade ao longo do tempo foi no sentido de que quem fosse tomar a decisão entendesse que esse número não era o número de turista (Chefe substituto do PN Restinga de Jurubatiba, 2024).

Outro analista, o chefe do PN, se posiciona de maneira semelhante ao anterior, promovendo a ideia de que existem outros mecanismos mais interessantes de parceria que dialoguem, de fato, com os agentes locais.

Em vez de falar em concessão, tem todo esse caminho pra chegar aqui. A gente nunca teve isso aqui. Ou a gente tinha a base muito malfeita, autorizações diretas, precárias, muito malfeitas. [...] Nos últimos quatro anos, durante a pandemia, a gente aproveitou o tempo da pandemia e a gente conseguiu estabelecer as portarias de eventos, de autorizações, de serviços de apoio ao uso público. Eu não preciso ter uma concessão. Eu posso ter um processo de autorização que é interno à unidade e eu autorizo o cara pra fazer o passeio de *buggy*, autorizo o cara pra vender a comida, pra ocupar um pequeno espaço. E aí eu continuo conseguindo manter uma relação da população local com o negócio dentro do parque (Chefe do PN Restinga de Jurubatiba, 2024).

Ou seja, pequenas parcerias com agentes locais como um caminho mais assertivo. O que não deixa de ser desafiador, no entendimento dos dois analistas. O chefe do PN aponta também dificuldades com a comunidade. Para além dos desafios operacionais já citados pelo chefe substituto, agora o analista faz uma comparação interessante com os outros parques do estado, defendendo que em Jurubatiba a participação da comunidade é muito pequena quando comparada ao outros quatro parques.

A gente não tem uma inserção na comunidade tão boa. A gente não tem voluntários. A gente tem o que depende só da gente. O que eu consigo, o que a gente consegue, de alguma forma, alavancar com recursos, a gente tem. Agora, o que depende de uma maior penetração social, a gente não tem. [...]. Por causa da idade do parque, por causa da posição do parque, por causa do contexto regional. O Parque Nacional da Tijuca é uma referência paisagística da cidade do Rio de Janeiro, desde que a cidade do Rio de Janeiro é a cidade do Rio de Janeiro. Bocaina tem a coisa fantástica do litoral de São Paulo, de ser um guardião de uma parte do litoral de São Paulo e ter todo o envolvimento das comunidades tradicionais. A gente não tem comunidade tradicional no parque. Lá eles têm áreas habitadas, que foram habitadas por caiçaras, por indígenas, por quilombolas. A gente não tem isso. Itatiaia é a tríplice fronteira, é o número um na tríplice. Rio, Minas e São Paulo. Com o envolvimento, principalmente, com o pessoal da altitude, com o pessoal da montanha fortíssima, que é o mesmo envolvimento social que o Serra dos Órgãos tem, que é a galera da alta montanha. O Serra dos Órgãos é o espaço da alta montanha, então tem um grupo de voluntários, um grupo que trabalha lá. [...] Então, os outros parques, os primeiros estão inseridos em contextos completamente diferentes. Aqui é o mais novo, o último a chegar na família (Chefe do PN Restinga de Jurubatiba, 2024).

Esses outros quatro parques citados pelo gestor (Tijuca, Bocaina, Itatiaia e Serra dos Órgãos), apesar das potencialidades apontadas, também possuem suas problemáticas. Veremos, agora, o caso dos três parques com operações avançadas de concessão. Iniciando pelo Parque Nacional do Itatiaia, que, além de ser, de fato, o primeiro parque em data de criação, foi concedido em 2019, exatamente no contexto de fortalecimento do PPI para unidades de conservação, e teve seu processo de concessão marcado por complexidades, como troca da sociedade gestora.

As três próximas subseções retomam termos expostos no Quadro 16, “glossário de termos relacionados aos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UC federais”, e no Quadro 19, “documentos envolvidos na concessão de áreas protegidas”. Cabe mencionar que, na apresentação das informações contratuais, omitimos os valores absolutos estabelecidos nos editais, visto que são reajustados anualmente e por isso não configuram informação que julgamos conveniente. Optamos por evidenciar a porcentagem da receita que cada concessionária deveria repassar ao órgão estatal, estabelecida em edital e contrato, ou seja, consideramos os valores percentuais mais relevantes no entendimento do processo. As informações sobre valores absolutos previstos das receitas estão disponíveis nos documentos, e os valores reais das receitas estão disponíveis no relatório anual de concessões.

2.3.2 Troca de gestão societária: o caso do PN Itatiaia e a empresa Parquetur

Enquanto os parques apresentados na subseção anterior não tiveram a concessão efetivada, o Parque Nacional do Itatiaia é operado por uma empresa privada desde 2019 em um

processo marcado por uma série de complexidades, que envolvem desde a falência da empresa concessionária à sua troca societária, como veremos a seguir.

A pesquisa documental realizada para essa subseção investigou o edital proposto pelo ICMBio, o projeto básico, o contrato firmado e seus termos aditivos, além de atas das reuniões do Conselho Consultivo do PNI, que foram investigadas, analisadas, e sistematizadas, para que pudessemos fazer comparações com o que encontramos nos contratos e o que estava sendo discutido nas reuniões.

No capítulo 1, ao apresentarmos o Parque Nacional do Itatiaia, identificamos que em abril do ano 2018 foi publicado o edital de concorrência para concessão de seus serviços de apoio a visitação. Aqui, nesta seção, vamos apresentar o processo de concessão, iniciando por esse edital. Esse documento, que convida as empresas para a licitação, aponta as seguintes atribuições da empresa concessionária:

Desenvolvimento de suporte gerencial, Implantação de sistema de controle de acesso, Venda de ingressos, com implantação de sistema de gestão, emissão e cobrança dos bilhetes, Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de controle e cobrança de estacionamentos veiculares, Implantação e gestão de infraestruturas, espaços e serviços de suporte ao transporte no interior da unidade de conservação, Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de receptivo (Centro de Visitantes, Postos de Informação e Controle – PIC e similares), Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de alimentação e comércio, Implantação e gestão de serviços de hospedagem, Implantação e gestão de serviços relacionados a atividades de aventura. (Edital de Concorrência – Concessão PNI, 2018)

O edital estabelece que a Proponente¹²⁹ vencedora do certame, mediante aprovação prévia do Poder Concedente, poderá explorar novos atrativos e serviços. As proponentes também são, segundo o edital, responsáveis pela análise das condições do PNI, e de todos os dados sobre a exploração da concessão, análise de todas as condições, instruções, exigências, normas, decretos, leis, especificações e regulamentações aplicáveis à concorrência, devendo inclusive arcar com os custos e despesas em relação a investigações, estudos, levantamentos e projetos. Para a concorrência do PNI, são aceitas como proponentes pessoas jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, isoladamente ou em consórcio.

Importante lembrar que essas características vão se repetir nas próximas concessões analisadas. Como a concorrência do PNI é a primeira que apresentamos aqui, e a exposição dos trâmites jurídicos para as concessões é um dos objetivos do trabalho, apresentamos aqui com detalhamento as regras do edital e informações que julgamos importantes. Para as concessões

¹²⁹ “qualquer pessoa jurídica, (inclusive entidades de previdência complementar e instituições financeiras), fundo de investimento ou entidade de previdência complementar participante da licitação, isoladamente ou em consórcio, de acordo com o disposto no edital” (item 1.1.18. do Edital).

que são apresentadas em sequência, muita coisa se repete, como os trâmites editalícios e as etapas do processo, por exemplo.

O edital apresenta uma Comissão Permanente de Licitação – CPL, instituída pelo ICMBio e responsável por conduzir os procedimentos relativos à concorrência, além de analisar e julgar todos os documentos, entre outras questões, como solicitar informações ou esclarecimentos aos proponentes, prorrogar prazos em caso de necessidade etc.

Em relação aos consórcios, o documento estabelece suas normativas, entre elas algumas que acreditamos ser de importante destaque, visto que muitas áreas ambientalmente protegidas geridas por entidades privadas estão sob poder de operações consorciadas.

Deve haver, segundo o edital, uma comprovação da intenção de constituição do consórcio e indicação da empresa líder, que deverá ser aquela detentora da maior cota consorcial, a quem caberá a responsabilidade pelo desenvolvimento e gerenciamento dos serviços e responderá junto ao ICMBio por todas as obrigações contratuais. As empresas consorciadas serão solidariamente responsáveis pelos atos praticados pela líder e não há limite de participantes para constituição do consórcio. Para mensurar qualificação técnica, o edital indica que será aceito o somatório da capacidade técnica das empresas consorciadas, e para mensurar qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação. O consórcio vencedor da licitação deverá promover a constituição e o registro em junta comercial do consórcio como Sociedade de Propósito Específico - SPE¹³⁰.

A proposta econômica é referente a oferta do valor de outorga, definido em edital como “percentual a ser repassado pela concessionária ao poder concedente mensalmente sobre a receita bruta operacional, aferida também mensalmente” (p. 6). O julgamento das propostas é realizado pela maior oferta em percentual sobre o valor da receita operacional bruta (ROB), respeitado o percentual mínimo de 2%, o que fundamenta que o critério de escolha é o maior repasse financeiro ao Estado. Em caso de empate de propostas econômicas, o desempate seria através de sorteio. Segundo o edital (p. 7-8), a ROB é formada pelas receitas financeiras totais decorrentes das operações de prestação de serviços de apoio à visitação, bem como da venda de produtos de quaisquer tipos nos limites da área concessionada. É uma porcentagem dessa receita que é repassada ao Estado, variando de contrato para contrato.

¹³⁰ Modelo de organização através do qual se constitui uma nova empresa com um objetivo específico, com atividade restrita, podendo ter prazo de existência determinado. As SPEs devem ser criadas pelas empresas concessionárias para a gestão do parque, após a licitação.

Há também uma outorga¹³¹ fixa, já que a concessionária, segundo o edital, deve realizar um desembolso R\$300.000,00 (trezentos mil reais) anuais, reajustados anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), ou índice que o substitua, referente ao pagamento de contrapartidas para apoio a Brigada de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, apoio à pesquisa, demolição de imóveis e recuperação de área degradada conforme plano anual a ser apresentado pelo poder Concedente.

Uma vez escolhida a empresa ou consórcio de maior proposta de outorga, segue o procedimento de avaliação documental. Uma série de requisitos e documentos são solicitados para apresentação ao ICMBio através da Comissão Permanente de Licitação, em relação a comprovação de situação financeira compatível com as necessidades da licitação, comprovação de regularidade trabalhista e fiscal, entre outros.

Há, também, a questão da habilitação técnica: as proponentes deverão comprovar qualificação técnica com no mínimo 3 anos de operação na prestação de serviços de bilhetagem ou serviços turísticos conforme definidos no artigo 21 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2018¹³², que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. A comprovação é realizada através de declarações ou certidões, assim como em várias outras solicitações do edital. A comissão pode solicitar outros documentos para fins de comprovação.

O contrato a ser firmado a partir do edital é de vigência de 25 anos, improrrogáveis, e para fins de garantia das obrigações assumidas, a concessionária prestará uma garantia no valor de 5% do valor total do contrato (investimentos somados ao valor da outorga) no prazo de 30 dias a partir da assinatura. A Garantia de Execução Contratual pode ser realizada em três modalidades, como caução em dinheiro ou dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária. O poder concedente pode utilizar essa garantia para ressarcimento de prejuízos, como em hipótese de não realização das obrigações por parte da concessionária, de não pagamento das multas ou obrigações pecuniárias, entre outros pontos estabelecidos no contrato.

Existe um setor do edital com título “Dos Critérios de Sustentabilidade Ambiental”, determinando que o licitante apresente uma Declaração de Sustentabilidade Ambiental, de modelo anexado no edital, que deve conter as ações a serem adotadas pela vencedora no que tange a boas práticas na prestação dos serviços, como a otimização dos recursos materiais, redução de desperdícios materiais, energia e água, elaborar programas de treinamento dos funcionários, destinação adequada dos resíduos, por exemplo.

¹³¹ Que, reiteramos, se refere ao valor pago pelo concessionário ao poder concedente.

¹³² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm Acesso em junho de 2023.

Nas disposições finais, há alguns pontos que merecem destaque, uma vez que houve problemas posteriores que tangenciam o tema da revogação. A concorrência, segundo o ponto 8.2 do edital, só poderia ser revogada pelo ICMBio “por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal revogação”. E o ponto 8.3 prevê o anulamento da concorrência pelo ICMBio em caso de verificação de qualquer ilegalidade que não possa ser sanada¹³³.

O edital apresenta os anexos e projeto básico, com modelos de declarações e certidões a serem utilizados pelas possíveis licitantes. Descreve que a concessão se destina à prestação e à implantação de alguns serviços. Em relação a receita da concessionária, o edital prevê a cobrança de ingresso dos visitantes para acessar o PN Itatiaia, cobrança de valores para uso dos equipamentos das atividades de aventura, da gestão dos estacionamento, decorrentes dos serviços de alimentação e venda de produtos do tipo *souvenir*, diárias de hospedagem nos espaços disponibilizados.

O documento faz uma descrição detalhada a respeito do funcionamento da concessão, sobretudo em relação às demandas específicas a serem cumpridas pela concessionária. Há a indicação de cada intervenção necessária, área, localização, urgência e/ou obrigatoriedade. É uma descrição bem específica de cada obra obrigatória que a empresa deve realizar, bem como a solicitação da criação de outras questões, como um plano de identidade visual para projetos de comunicação com os visitantes, como a descrição dos sistemas de gerenciamentos existentes (em relação a ingressos, hospedagens, por exemplo), entre todos os serviços que devem ser prestados. Consideramos muito detalhada a maneira a partir da qual ficam estabelecidas as demandas do poder concedente para a concessionária. Conforme veremos a seguir, esse detalhamento não foi suficiente para o cumprimento do contrato pela concessionária.

Quanto aos valores de ingresso, são sempre estabelecidos por portarias do ICMBio (na época da publicação do edital, a portaria em vigor era a Portaria ICMBio nº 831, de 28 de setembro de 2018), e o documento indica que reajustes serão feitos anualmente seguindo o IPCA ou outro índice que o venha a substituir. A cláusula 50 determina a isenção da cobrança de ingressos para residentes das propriedades inseridas na UC, bem como a 51 indica que o concessionário não pode cobrar valores de ingressos superiores aos estabelecidos pelo poder concedente, e a cláusula 60 indica que o Estado deve ter acesso em tempo real aos controles contábeis da visitação.

¹³³ O ponto 8.10 tem um erro interessante: o PN é intitulado “Parque Nacional da *Chapada* do Itatiaia”. No nosso entendimento, a confusão pode ser decorrente do aproveitamento do documento legal realizado para outro Parque Nacional.

Além disso, há uma série de prerrogativas a cumprir quanto a capacitação, empregabilidade e benefícios que sejam destinados a população residente do entorno, que devem ser critério de avaliação da concessionária junto à fiscalização do concedente, por meio de indicadores de desempenho. É permitido que a empresa faça subcontratações, mas não subconcessões do objeto concedido. Ou seja, a empresa concessionária pode contratar empresas para realizar serviços de sua responsabilidade, o que aumenta a flexibilidade do processo.

O processo de concessão de Itatiaia foi efetivado a partir da assinatura do contrato em 08 de janeiro de 2019, com a empresa Hope Recursos Humanos Eireli, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o nº 31.880.164/0001-84, que se tornou concessionária do PNI, celebrando o Termo de Contrato de Concessão.

O contrato firmado se baseou no edital previsto, em relação a execução dos serviços e outras temáticas. Quanto ao valor de repasse, ficou estabelecido 2% de receita operacional bruta, o mínimo indicado pelo edital. No contrato, foram estabelecidos os serviços prestados pela concessionária: desenvolvimento de suporte gerencial, implantação de sistema de controle de acesso, venda de ingressos, com implantação de sistema de gestão, emissão e cobrança dos bilhetes, implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de controle e cobrança de estacionamentos veiculares, implantação e gestão de infraestruturas, espaços e serviços de suporte ao transporte no interior da unidade de conservação, implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de receptivo (Centro de Visitantes, Postos de Informação e Controle - PIC e similares), espaços e serviços de alimentação e comércio, implantação e gestão de serviços de hospedagem, implantação e gestão de serviços relacionados a atividades de aventura.

No edital há uma seção que indica os riscos, definidos como “a possibilidade de ocorrência de um evento desfavorável, imprevisto ou de difícil previsão, que onera demasiadamente os encargos contratuais de uma ou ambas as partes”, e o documento determina a alocação de cada risco descrito, ou seja, o poder público, o privado, ou os dois, de maneira compartilhada. O 10º risco do tipo “operacional” descrito é o “impedimento de cobrar ingresso/serviço por decisão de entes públicos”. A alocação desse risco é para o poder público. O 1º risco do tipo “de demanda” é definido como variação da demanda com redução inesperada da receita, com alocação do risco ao poder privado. Há também o tipo “Outros”, definidos como “não assumidos explicitamente pelo Poder Concedente, são de responsabilidade do Concessionário”. No ano seguinte à assinatura do contrato, teve início a pandemia de Covid-19. Ficou o questionamento, então, se o risco do fechamento do parque por conta da pandemia foi operacional, de demanda ou do tipo “Outros”. A pandemia foi, evidentemente, um evento

sem precedentes, mas evidencia também uma lacuna no contrato que pode ser corrigida nos futuros. As outras concessões analisadas no capítulo também apresentaram esse desafio.

O contrato estabelece que durante todo o prazo da concessão, a concessionária não poderá realizar qualquer modificação no seu controle societário ou transferir a concessão sem a prévia e expressa anuência do concedente, e que para a realização da transferência, a empresa deve apresentar ao ICMBio um requerimento comprovando os requisitos de qualificação jurídica, técnica, fiscal e econômica das pessoas jurídicas interessadas. O documento também assegura o direito do ICMBio em intervir na concessão para assegurar a adequação na prestação dos serviços e o cumprimento das disposições contratuais, legais e decorrentes de normas pertinentes. Estamos destacando esses pontos porque são importantes para analisar os acontecimentos posteriores a 2019.

A extinção da concessão, segundo o edital, pode ocorrer pelos seguintes motivos: término do prazo do contrato, encampação, caducidade, rescisão, anulação, falência ou extinção da concessionária. O documento cita que além dessas hipóteses previstas, ocorrências de casos fortuitos ou força maior, podem gerar extinção também. O ICMBio prevê, em seguida, todas as ações que pode tomar em relação ao objeto concedido a partir da extinção, além de descrever todos os itens passíveis de serem colocados como motivo para o encerramento do contrato. Isto é, tudo aquilo que pode levar à caducidade, rescisão etc.

O contrato foi assinado em janeiro de 2019 pelos representantes da concessionária e pelo então presidente do ICMBio, Adalberto Sigismundo Eberhard, indicado pelo então ministro Ricardo Salles, no primeiro mês do governo Bolsonaro, e que ficou no cargo durante 3 meses. O primeiro termo aditivo do contrato, de 2019, buscava a transferência da titularidade da Sociedade de Propósito Específico criada para a concessão do PNI, que agora se tornaria BR PARQUES - Concessionária do Parque Nacional Do Itatiaia SPE S.A. Essa é a SPE que tem a gestão do PNI em 2025. Mas houve uma mudança de controle sobre ela.

Entre 2019 e 2023, houve uma reordenação muito significativa. O segundo termo aditivo, de fevereiro de 2023, teve como objetivo a autorização da transferência do controle societário da concessionária para a Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura - PARQUES FIP, além do reordenamento do cronograma final para entrega de alguns investimentos e serviços obrigatórios, um acordo substitutivo, inclusão de novas áreas para exploração da concessionária e a efetivação do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Em relação a questão da área destinada à concessão, o novo contrato inseria áreas que foram regularizadas após 2019, e revogou o apêndice do projeto básico que indicava áreas específicas para a concessão, inserindo nova redação:

Todas as áreas que abrangem atrativos naturais oficialmente abertos à visitação e estruturas de apoio à visitação, tais como edificações, trilhas, mirantes, áreas de camping, abrigos, pontes, passarelas, postos de controle, pistas de pouso e decolagem, estacionamentos, entre outras, são consideradas objetos da concessão; novas áreas podem ser incluídas como objeto da concessão, desde que assim seja decidido de comum acordo entre as partes; as atividades de uso público autorizadas, realizadas, pelos visitantes, nas áreas objetos da concessão, estão sob responsabilidade da concessionária. (2º Termo Aditivo ao Contrato, ICMBio).

Na prática, o ICMBio aumentava a área concedida¹³⁴ e estava autorizando a concessionária a mudar seu quadro societário, que passou a se composto pela Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura - PARQUES FIP, inscrita no CNPJ 36.771.037/0001-60 e que conta com 99% de participação, e pela PARQUETUR PARTICIPAÇÕES S.A., inscrita no CNPJ 23.821.886/0001-30, com 1% de participação¹³⁵.

Por que foi necessário realizar as alterações contratuais e a alteração das acionistas? Essa pergunta não pôde ser respondida quando analisamos somente os contratos, e precisamos investigar as atas dos conselhos consultivos do parque, bem como também foi necessário realizar entrevistas com analistas que atuam na gestão.

Para escrita desta subseção, foram analisadas 26 atas das reuniões dos conselhos, disponibilizadas no site do ICMBio¹³⁶, iniciando em 2016, ano de criação do PPI, programa que fomentava as concessões analisadas no trabalho, até 2022 (já que o objetivo era analisar as motivações da troca societária e ela ocorreu neste ano). Listamos, abaixo, as principais informações discutidas por ano.

Houve quatro reuniões no ano de 2016, nos meses de fevereiro, março, outubro e dezembro¹³⁷. Neste ano, menciona-se o Instituto Semeia, organização que promove parcerias ambientais público-privadas, já citado anteriormente na pesquisa. Na ata do mês de março, o presidente do conselho indica que há uma parceria com a instituição no sentido de investigar

¹³⁴ As concessões são de serviço, não de área, mas a redação do trecho exposto evidencia que “as áreas [...] são consideradas objetos de concessão”. É uma disputa de discurso. Aprofundaremos essa questão posteriormente.

¹³⁵ A acionista que possui 99% é um Fundo de Investimento em Participações, e a outra, uma Sociedade Anônima. Discutimos no capítulo 3 a temática da financeirização para o entendimento do processo analisado.

¹³⁶ O site que disponibilizava as atas saiu do ar em 2025. Hoje, existe o link <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-do-itatiaia/arquivos/2025/ccpni> que disponibiliza algumas reuniões a partir de 2020, apenas, mas não todas.

¹³⁷ Não tivemos acesso a ata de todas as reuniões desse ano. Alguns links levam a documentos indisponíveis, e em outros casos temos atas mencionando reuniões que não contém links. Mas é possível entender a dinâmica através da análise cuidadosa do conteúdo das atas disponíveis. As 26 utilizadas como fonte de pesquisa estavam disponíveis e foram lidas na íntegra.

modelos de concessão mais adequados. Em 2016 as parcerias ambientais passaram a ser mais discutidas, evidenciando a inflexão política do país que ocorreu nesse ano, com a intensificação dos processos de neoliberalização a partir do PPI.

Na última reunião, em dezembro, o presidente do PNI aponta que no ano seguinte, 2017, o conselho vai focar em planos de negócios para conceder serviços que não são vocação do poder público, afirmando que o PNI está na lista das prioridades do governo.

No ano de 2017, há reuniões em março, junho, outubro e dezembro. Há um evento de aniversário do PNI no qual o Semeia é citado como apoio, e em junho, o analista responsável pela Coordenação de Uso Público e Negócios, apresentou um planejamento para concessão de serviços e estudos de viabilidade. Na reunião de outubro, o presidente do conselho e gestor do PNI apresenta o PAPP, o já citado Programa Parcerias Ambientais Público Privadas¹³⁸, que na época era pautado na realização de estudos técnicos e de viabilidade econômico-financeira em parques nacionais, e o Itatiaia estava inserido no contexto, como projeto piloto. A discussão sobre o PAPP avança para a última reunião do ano em dezembro, e em fevereiro de 2018 ocorreu uma reunião extraordinária para tratar exclusivamente da questão das parcerias.

Em 2018, há 5 reuniões, sendo a primeira de caráter extraordinário com tema “Apresentação do Projeto de Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP) para a gestão da UC”, pelas empresas contratadas Una Consultoria Econômica e Natureza Urbana¹³⁹, que fizeram a exposição do plano indicando as possibilidades de parceria. O presidente da empresa Natureza Urbana, segundo a ata, “mostrou preocupação quanto aos recursos financeiros para as parcerias na atual conjuntura econômica do país e principalmente do estado do Rio de Janeiro”, e afirmou que o ICMBio tinha concessões em 4 parques nacionais e já estruturados projetos para 15 unidades. Após a apresentação da proposta, o chefe gestor indicou que “a visão prioritária são as pequenas concessões, com parceiros do entorno, mas que não será descartada a parceria com um grande concessionário”. No entanto, ocorreu, no ano seguinte, a parceria com um grande concessionário.

Todas as reuniões seguintes, do ano de 2018, abordaram o prosseguimento do projeto PAPP. Na reunião de março, a presidência do conselho informou que a etapa seguinte são as propostas de modelagens econômicas em cima do que foi proposto em fevereiro, e apresentação das propostas em Brasília para a diretoria do ICMBio. Em junho, a presidência informou que o

¹³⁸ Na época, ainda em vigor.

¹³⁹ Enquanto a UNA é uma empresa de consultoria em finanças corporativas, a Natureza Urbana produz projetos de arquitetura, urbanismo e consultoria em áreas de meio ambiente, arquitetura, turismo etc. Ver: <https://unaconsultoria.com/sobre-a-una> e <https://naturezaurbana.net/sobre/>. Acesso em junho de 2025.

ICMBio finalmente tornou público e efetivo o PAPP. Comenta-se sobre Itatiaia estar na mira do governo, com consultorias em andamento, ressaltou-se a diferença entre privatização e concessão, bem como os ganhos econômicos que podem ser oriundos do uso turístico, e chamou atenção para políticas de fortalecimento da força de trabalho do entorno, tanto por aquisição de produtos locais, como contratação e qualificação do pessoal. Pela primeira vez, a ata tem uma descrição mais detalhada de todos os serviços colocados para a concessão, bem como as expectativas do órgão. A reunião de setembro apresentou algumas pequenas alterações no projeto enviado anteriormente, e, finalmente, em dezembro, o edital de concessão já foi liberado e na reunião apenas comentou-se a respeito do início da manifestação do interesse das empresas.

A primeira reunião do ano de 2019 ocorreu em março, mês seguinte à assinatura do contrato de concessão com a empresa Hope Serviços. A presidência informa que até 1 de abril a transição ocorreria, e que a empresa já havia cumprido algumas obrigações contratuais, sobretudo documentais. A reunião de junho foi após o início da operação da concessão, que se deu de fato em 1 de abril, pela empresa BR Parques, SPE criada pela Hope. O chefe da UC diz que as atividades estão funcionando quase dentro da normalidade, e solicitou apoio dos conselheiros no acompanhamento da fiscalização. Nas reuniões subsequentes, de setembro e dezembro, há breves menções à empresa concessionária, muito parecidas nas duas atas, mas na última, a presidência “informou que a concessionária está atrasada quanto aos prazos de entrega”.

Em 2020, foram realizadas três reuniões, em junho, setembro e em dezembro. A temática principal, em função da pandemia, foram os protocolos de reabertura do parque após a pandemia. Neste ano, no mês de maio, houve a nomeação do Coronel Luiz Aragão como gestor do PNI, substituindo o geógrafo Gustavo Tomzhinski¹⁴⁰, e no conselho a transição se deu na reunião de junho (visto que o chefe do parque também é o chefe do conselho). Em relação à concessão, na primeira reunião há uma exposição do representante da empresa, que apresenta o plano da reabertura, ocorrida em agosto. Na reunião de setembro, o presidente do conselho mencionou um encontro presencial do ICMBio com a concessionária a ser realizado em data próxima, para fins de estreitamento de laços e alinhamento dos procedimentos.

Em 2021, houve reuniões em abril, julho, setembro e dezembro. A primeira não abordou questões que envolvem a concessão, mas a de julho, sim. Na retrospectiva que o presidente

¹⁴⁰ O governo Bolsonaro foi marcado pela militarização dos órgãos ambientais. Em 2019, o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, trocou toda a diretoria do ICMBio, nomeando 4 novos diretores, todos da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dos cinco presidentes do órgão, nomeados pelo governo federal durante o mandato, três eram coronéis da Polícia Militar de São Paulo.

realizou a respeito do primeiro ano de sua gestão, e na descrição dos trabalhos realizados, mencionou o “acompanhamento na situação problemática da concessão”. É a primeira vez que a operação aparece caracterizada como situação problemática. Durante a reunião há, inclusive, um questionamento de um conselheiro representante do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), em que busca consultar os relatórios de gestão da concessionária, e a resposta é que “infelizmente, a empresa BR Parques concessionária do Parque Nacional do Itatiaia não estava produzindo relatórios de gestão”.

A assembleia de setembro trata do tema com mais intensidade. O responsável pelo setor de uso público e negócios, discutiu sobre o cenário da concessão de serviços de visitação no parque, e “comunicou que a situação é crítica e que por isso foi tomada a decisão da abordagem do assunto na reunião do Conselho”, e “exibiu os objetivos do contrato e ressaltou que a concessionária não cumpriu com quase nada do que havia sido acordado”. Informou sobre as multas e notificações que o ICMBio já havia aplicado a empresa, e apresentou três possibilidades de tomadas de decisão por parte do órgão: [1] repactuação das obrigações contratuais, [2] manutenção do contrato vigente/suspensão da penalidade, ou [3] regularização parcial das obrigações contratuais e aplicação de penalidade de acordo com as obrigações que não foram atendidas, ou a aplicação de todas as penalidades e início do processo de rescisão unilateral, em que o ICMBio assume o uso público no PNI até que nova solução seja implementada.

Nessa assembleia, havia um representante da empresa que respondeu apontando a existência de dificuldades, que outras empresas do grupo, por questões alheias a BR Parques, entraram em recuperação judicial¹⁴¹ e que isso afetou bastante. Apontou que no contrato existem projetos que não tem viabilidade técnica, que a pandemia afetou o equilíbrio e a execução do contrato, que a empresa passou por problema de pagamentos que provocou uma paralisação dos funcionários e outras questões.

Algumas perguntas surgem após a sua exposição, uma em relação à diminuição dos salários dos funcionários, e a resposta é que “a empresa paga o valor do mercado e não tem a obrigatoriedade de manter o salário anterior”. Uma das conselheiras relata que se viu “obrigada

¹⁴¹ A Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, determina, em seu art. 47, que a recuperação judicial “tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica”. O processo de recuperação judicial envolve um pedido judicial realizado pela empresa, apresentando documentos que comprovem sua situação e um plano de recuperação (que inclui propostas de pagamento aos credores, reestruturação de dívidas e outras medidas para superação da crise), se homologado, a empresa executa o plano sob supervisão judicial. Caso as obrigações não sejam cumpridas, pode ser decretada a falência.

a esclarecer junto a diferentes públicos que não havia privatização e sim concessão de serviços” e que imaginava bons resultados, mas “como o PNI é uma referência nacional, creio que não podemos nos arriscar a resultados negativos neste processo”.

Um outro conselheiro diz que se o momento é de opinar sobre isso, ele opina pela rescisão. Há o informe de que a empresa entrou em recuperação judicial e que na próxima reunião a BR Parques provavelmente será capaz de prestar os esclarecimentos.

Na primeira reunião do ano de 2022, em março, o coordenador de uso público

informou que o ICMBio recebeu um pedido da empresa Parquetur Participações, solicitando anuência para troca do controle acionário da Br Parques, mencionando que eles estão interessados em comprar a Br Parques; aproveitou para informar que a Parquetur já tem a concessão do Parque Nacional Chapada dos Veadeiros/ICMBio, atualmente, e que foram apresentadas propostas de repactuação de metas e obrigações de investimentos para a concessão do Itatiaia, alongando o prazo, onde o ICMBio está avaliando a proposta (Ata da Assembleia do Conselho do PNI, março de 2022).

E que paralelamente, os processos de acompanhamento de fiscalização da concessionária já estavam acontecendo, que já haviam sido aplicadas algumas multas contra a BR Parques, já existindo também um processo de caducidade. Apresenta que na possibilidade de o ICMBio aprovar a proposta dessa nova empresa, a concessão continuará, mas caso contrário, o contrato será encerrado. Assim, o ICMBio deverá assumir a visitação nos próximos tempos, até que um novo processo de licitação fosse realizado. Esse trecho da ata é fundamental para entendermos como ocorreu a troca para a concessionária atual, que mantém a gestão do parque em 2025: a escolha foi por não ter que abrir um novo processo de licitação.

A última reunião do ano, de outubro, é marcada pela informação, ao conselho, de que haverá a troca de gestão, que já estava em transição. A equipe da Parquetur, nova empresa, estava no PNI nos últimos dois meses acompanhando as atividades da empresa BR Parques, ao passo que em Brasília caminhavam as ações burocráticas. O coordenador de uso público informou “que o presidente do ICMBio já havia assinado documentos autorizando essa modificação e que acreditava que em breve a empresa assumirá com o novo plano de adequação dos cronogramas”, e que a nova empresa irá assumir o passivo da outra empresa já que o CNPJ continua sendo o mesmo. Algumas perguntas foram feitas, como, por exemplo, a respeito dos trabalhadores do parque, e a resposta foi que “o Parque não tem nenhuma gerência em relação aos funcionários da empresa, e que ela tem autonomia total para lidar com a temática da força de trabalho deles”. Em agosto de 2022, o segundo termo aditivo ao contrato oficializou a gestão da Parquetur.

Assim, podemos perceber que 2016 é o marco inicial de ampliação do debate a respeito das parcerias ambientais, e Itatiaia esteve como foco dessa política pública desde o início. Em 2019 aconteceu a concessão, que deu errado, na medida em que a empresa não cumpriu com as suas obrigações contratuais, e em 2022 ocorreu a mudança da gestão para outra empresa privada. O modelo de concessão não foi alterado, apenas o quadro societário. Isso nos faz perceber que a estrutura não foi questionada, ou, ao menos, modificada, após a identificação de problemas. O modelo de concessão única se manteve, abrindo brechas para possíveis repetições dos problemas que já ocorreram.

Em abril de 2023, realizamos uma pesquisa de campo e, através desse procedimento de investigação, conseguimos entender melhor o cenário. Além disso, também entrevistamos o fiscal da concessão e coordenador de uso público e negócios, em maio de 2023, além do chefe do PNI, em setembro de 2024, ambos de maneira remota.

Conforme deixamos evidente na introdução, optamos por não nomear os entrevistados e nem tampouco identificar aqueles que ouvimos, como funcionários da empresa, que não são agentes do poder público. Os servidores, por sua vez, têm em sua atribuição contribuir para a pesquisa científica. Mas vamos fazer referência ao que ouvimos de agentes diversos, como guias, visitantes, e trabalhadores envolvidos na concessão.

Uma das frases ouvidas de um agente relacionado à concessionária foi “A gente tá aqui pra ganhar dinheiro!”. Por se tratar de uma empresa privada, é evidente que não há nenhuma contradição: o objetivo é, de fato, o lucro, na esfera das relações capitalistas. Ainda assim, é inevitável não levantar algumas questões: de que forma se ganha dinheiro a partir da gestão de um Parque Nacional? Uma unidade de conservação pode ser entendida como um instrumento lucrativo?

Antes de chegarmos à resposta dessas questões, que fazem parte das indagações que sustentam essa investigação, vamos apresentar aquilo que encontramos na visita realizada em abril de 2023, na tentativa de elucidar como se encontrava a gestão do PNI após a entrada da Parquetur.

Na figura 27, temos a placa que observamos ao chegar ao PNI, com o logo da Parquetur ao lado do ICMBio.

Figura 27: Parquetur e ICMBio no PNI



Fonte: A autora, 2023.

Em conversa com funcionários, que antes eram contratados por outras empresas que realizavam os serviços terceirizados do parque, fomos informados de que anteriormente havia um grande rodízio de empresas, mas que em 2019, com a concessão da administração para a BR Parques, isso mudou. Até então, a receita do parque era do ICMBio que pagava as empresas pelos serviços prestados, mas a partir de 2019 a receita é da empresa concessionária a partir do novo modelo de contrato. Foi a partir dessas conversas que tivemos pela primeira vez a informação da mudança de empresa gerindo a mesma concessão: foi apontado que em 2019 a BR Parques venceu a licitação, mas que em 2022 foi vendida a um proprietário único, e que esse único repassou para a Parquetur. A partir dessa informação pudemos ir em busca dos termos aditivos do contrato e questionar o então coordenador de uso público, evidenciando a importância do trabalho de campo.

O caso da troca do quadro administrativo da empresa, em que a concessão se manteve, em função do mesmo CNPJ, nos fez levantar como questão a possibilidade de especulação, caso uma empresa pudesse ganhar uma licitação e posteriormente ser comprada por outra que

tivesse o interesse de realizar a operação, promovendo assim novas formas de acumulação através da valorização da primeira empresa ganhadora. Ainda em campo, indagamos se essa era uma prática recorrente: uma empresa pode ganhar uma licitação e negociar o CNPJ para outro corpo empresarial após o ganho? Esse proprietário individual que operou como transição entre as compras aparece como um elemento que fomenta especulação? Foi fundamental voltar para a pesquisa documental para entendermos o processo do PNI. Nesse caso, o descumprimento contratual da Hope gerou o atrito com o ICMBio, que entendeu ser mais adequado tomar a decisão de manter a concessão ao invés da caducidade do contrato e abertura de outro edital. Mas não abriria precedentes para outros tipos de troca societária, motivadas por outros interesses?

Em campo, a empresa nos foi apresentada como a única brasileira voltada somente para a gestão de parques, gerindo seis parques (três nacionais e três estaduais), com a intenção de melhorar a infraestrutura e o serviço, atrair turistas, fomentar o trabalho local empregando pessoas do entorno, e que atuam em sinergia com o ICMBio, com a responsabilidade de cuidar dos atrativos, em específico trilhas e visitação, e, de modo a justificar a concessão, aponta-se a ineficiência do Estado em proporcionar um bom serviço no parque. Sobre a tramitação da transição da gestão, fomos apresentadas ao seguinte histórico: em 2019 o parque foi concedido, a BR Parques faliu (cita-se a pandemia como um dos principais catalisadores disso), e no final de 2022, por volta de setembro/outubro, houve uma aproximação entre a Parquetur e o ICMBio. Na conversa, surge o apontamento de que a Parquetur havia comprado o CNPJ da BR Parques, mas o agente reformulou a frase e ouvimos que houve mudança no quadro societário da empresa.

Há a apresentação de uma ideia geral de que a concessão anterior era avaliada com negatividade, na medida em que não houve investimento, mas que houve melhora nessa percepção. No capítulo 3, apresentamos com mais detalhes a Parquetur enquanto empresa privada. Foi dito, em conversa (e por isso o uso de aspas), que “com o novo governo deu uma parada nesse mercado de privatizações”, e que “não é privatização, mas o povo fala assim”.

Sobre o tema ambiental, ouvimos que: “acham que a gente tá explorando, querendo ganhar dinheiro, mas tem normas, temos que seguir as normas, e também temos outros projetos, tipo incentivar educação ambiental”. Aponta-se que um dos objetivos da concessionária é aumentar o número de visitantes, o que provavelmente será fácil, porque o parque é um “produto fantástico”, e não há necessidade de “fazer propaganda, porque as pessoas vêm”, e não tem concorrência. Sendo um parque próximo a São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que tem contribuição do turismo de Penedo (distrito turístico do município de Itatiaia - RJ), tem

tudo para ser lucrativo. As aspas estão sendo utilizadas para demarcar as frases parafraseadas, escutadas em campo. A fala de que o parque é um produto deixa bastante claro o processo de mercantilização. Como produto, demanda discussões sobre propaganda, operacionalização voltada para o aumento da visitação, e toda uma gestão comercial, não necessariamente ambiental.

Quanto à manutenção dos antigos funcionários após a troca da gestão societária, a resposta foi de que 90% foram mantidos. Algumas demissões ocorreram e houve contratação de moradores do entorno para substituir os demitidos, mas envolvidos com “*know how* mais interessante para o parque hoje”, como vendedores de loja que já lidam com atendimento. Questionamos sobre fomentar a qualificação dos funcionários que não tinham expertise com atendimento, e recebemos a informação de que há uma parceria com o SENAC, mas a empresa não pode ter mais custos, então cabe ao funcionário pagar os próprios cursos. E uma frase muito significativa foi: “A gente tá aqui pra ganhar dinheiro. Ponto. Melhorar o serviço, fomentar o turismo, tudo isso. Mas ganhar dinheiro.” E, conforme já afirmamos: não há nenhum questionamento quanto a isso. Quando explicitamos, ao longo do capítulo, o funcionamento da modalidade de concessões, deixamos claro que o interesse empresarial é obter lucro a partir da exploração dos serviços dentro da unidade de conservação. Não há surpresa alguma nessa frase. Apenas é necessário demarcar que esse é o interesse determinante nas escolhas da concessionária que vai operar a gestão, e não o bem-estar coletivo ou a proteção ambiental.

Dialogamos a respeito sobre conflitos com os diferentes agentes¹⁴². Os moradores foram apontados como um desafio, na medida em que, por exemplo, as famílias que residem no interior do parque recebem visitas, e hoje a Parquetur não aceita mais essas entradas sem aviso prévio, exigindo uma regulamentação e autorização prévia, o que vem gerando desconfortos: “Isso aqui é como um condomínio. Você não deixa avisado com o porteiro que vai receber visita? Ele não te interfone? É a mesma coisa. Se eu não quiser, não vai entrar”. A comparação com um condomínio levanta uma série de reflexões. Uma unidade de conservação não é um empreendimento construído com capital privado com objetivo voltado para acumulação. Em um condomínio, o proprietário de fato tem o poder de controlar entrada e saída. Mas a ideia de que uma área protegida, categorizada como tal por conta de seus elementos físicos mantidos também pela população do entorno, seja classificada como um condomínio, permite reconhecer

¹⁴² Como moradores e com pessoas da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), escola de formação de oficiais de carreira do Exército Brasileiro, localizada em Resende, no estado do Rio de Janeiro, bem próxima ao PNI. Não nos foi apontado nenhum conflito, já que a Academia não tem poder de gerenciamento do parque, apenas uma parceria que os permite usar o PNI para treinos, em troca da oferta de alguns serviços.

que há uma confusão entre público e privado, orientada pelos interesses particulares da empresa. Além disso, o uso da palavra condomínio, que é uma categoria relacionada à propriedade e exclusividade, destoa da ideia de concessão como algo em que a propriedade permanece sendo do Estado. O PN é propriedade estatal e voltado para o uso coletivo. O controle da entrada por uma entidade privada é, por si só, um conflito que revela uma contradição. David Harvey (2016) explora essas contradições do capitalismo, mencionando a que existe entre a apropriação privada e a riqueza comum. Diz o autor que a mercantilização da natureza envolve justamente a criação de mercados sobre direitos de usufruto (Harvey, 2016, p. 64), como é o caso do que estamos evidenciando nessa pesquisa.

Alguns apontamentos são feitos a respeito dos desafios de gerenciar um parque tão extenso, com dificuldades de acesso à internet, com quedas de luz constante, trilhas e mais trilhas. E que o maior balizador de sua visitação, ou seja, da receita, é o tempo atmosférico – dias de chuva, lucro menor, por exemplo. Uma reflexão que surgiu a partir desse comentário foi que o tempo, apontado pelo agente como um dificultador de lucro, é, na verdade, o responsável pelas formas da paisagem que dão sentido à criação do parque, e à sua visitação. A contradição está no fato de que, ao mesmo tempo, o elemento que bloqueia a receita, é o elemento possibilitador da receita. O tempo atmosférico realiza o papel fundamental de manutenção da vegetação, erosão das encostas etc. Por isso a importância das análises imbricadas entre natureza e sociedade.

Foi realizada uma entrevista semiestruturada, de maneira remota, com o coordenador de uso público e negócios, o analista ambiental do ICMBio responsável por fiscalizar a concessão do PNI. Na pesquisa de campo realizada em abril de 2023, ele era o chefe em exercício, já que o anterior havia sido exonerado e ele assumiu de forma interina. Quando a entrevista remota foi feita, em 26 de maio de 2023, o PNI já tinha um novo gestor, que entrevistamos, por sua vez, em 2024.

A entrevista com o fiscal de concessão do PNI durou 50 minutos, e ela foi gravada e transcrita, possuindo enorme relevância, porque ela foi capaz de suprir as lacunas da investigação quanto às trocas societárias e ineditismo do processo do PNI, que não tinha precedentes. Dessa forma, foi necessário transcrever alguns longos trechos neste capítulo. Supomos que seja interessante trazer certas falas, ainda que longas, na íntegra, para expor a compreensão do órgão ambiental sobre a concessão. E de fato foram falas muito esclarecedoras, já que dão conta de explicar todas as nuances que não ficam claras na leitura das atas e dos contratos. As informações apresentadas abaixo foram adquiridas durante a entrevista.

Em relação à gênese do processo de concessão para Itatiaia, foi apontado na entrevista que desde a metade da primeira década do ano 2000 houve algumas iniciativas no sentido de ter alguma parceria com empresas privadas. Alguns projetos, inicialmente, tentativas de fazer permissões para algumas hospedagens, tentativa de autorização para uma cafeteria, mas o parque sofria com muitas crises, que foram apontadas como reflexo de crises do ICMBio e do governo federal. A falta de recursos foi um problema muito citado.

Éramos nós mesmos que operávamos o serviço de licitação a partir de empresas terceirizadas. Então o ICMBio contratava empresas que disponibilizavam funcionários e a gente alocava esses funcionários para a operação da licitação. Recepcionistas, caixas, atendentes, pessoal do administrativo que fazia o controle das reservas, das hospedagens e travessias. A gente operava tudo, e nesse momento de crise tivemos a estrutura em risco ao ponto de termos a perspectiva de fechar o Parque. Então, a gente sempre viu internamente a necessidade de ter uma parceria privada desenvolvendo essas atividades, e ao mesmo tempo o ICMBio foi desenvolvendo essa vertente e avançando na disposição de desenvolver os mecanismos para fazer essas delegações de serviços das unidades de conservação. Isso foi sendo implementado aos poucos. **O ICMBio fez uma parceria importante com o Serviço Florestal Americano para estudar isso e ganhar “know-how”. Muitos colegas nossos foram para os Estados Unidos fazer visitas técnicas. A gente trouxe pessoas de outros países para falar sobre seus modelos, como a Argentina. Dos Estados Unidos vieram mais por conta dessa parceria. Veio dos Estados Unidos não só do Serviço Florestal, mas do Serviço de Parques deles.** Então isso foi se construindo dentro do ICMBio. Em algum momento se definiu um conjunto de unidades que seriam alvos de concessão e isso era baseado em um estudo feito por um colega no mestrado dele. Ele desenvolveu uma metodologia que definiu alguns alvos. Algumas das premissas eram o número de visitantes, como era a estrutura turística do entorno e Itatiaia se enquadrou. **A gente tava prevendo uma coisa menor e acabou que foi enquadrado numa coisa maior e teve um projeto chamado PAPP, que é Parceria Ambiental Público-Privada [...] A partir daí que começou concretamente a se estabelecer a concessão aqui de Itatiaia.** Foi contratado uma empresa para fazer esses estudos e ela tinha várias vertentes que tinha que fazer. Ela tinha que ver a viabilidade econômica de proposta de projetos, de planos de uso público, entregar plantas dos nossos vários imóveis já construídos aqui, além de todo o projeto de concessão e também dos editais (Fiscal da concessão PNI, 2023).

Revela-se mais uma vez o entrelaçamento entre a política ambiental estadunidense e a brasileira. Foi com a contribuição do Serviço de Parques dos EUA o início das modelagens de concessões de parques brasileiros. Além disso, cita-se a Argentina, que é um país que hoje promove grandes parcerias ambientais privadas¹⁴³. Itatiaia, então, segundo o analista ambiental, foi classificada como alvo, no sentido de potencial para a modalidade de concessão, o processo ganhou força com o PAPP – que, reforçamos, é tratado no passado pelo entrevistado (como já

¹⁴³ Segundo Ponzi (2020, p. 228), “historicamente, a Administración de Parques Nacionales (APN) é a instituição pública argentina responsável por efetivar e gerenciar as áreas protegidas (AP) sob sua jurisdição. No entanto, nas últimas décadas, o surgimento de novos agentes levou à ruptura desse padrão”. Ver mais em: PONZI, B. S. Tomaram a parte do fundo: A territorialização do Parque Nacional Patagonia, Santa Cruz (Argentina). AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política, /S. l./, v. 2, n. 1, p. 228, 2020.

foi dito, é uma nomenclatura que não aparece mais nos projetos mais recentes do governo).

Foi a partir do PAPP, segundo o analista, que várias unidades passaram a abrir editais para contratar empresas. Em Itatiaia foi uma empresa chamada Natureza Urbana (citada, inclusive, em ata de assembleia do conselho em 2018), e os estudos da empresa foram sucedidos por mecanismos de consulta pública, tanto audiências, como reuniões com conselho, reuniões com a cadeia de turismo local, reuniões com os “*stakeholders*”¹⁴⁴, a partir disso, o ICMBio reorganizou esse material e produziu a licitação para a concessão do PNI.

A licitação, conforme já apontado, foi feita no final de 2018, a assinatura foi em fevereiro de 2019, e o início dos trabalhos da concessionária foi em abril de 2019. Apenas uma empresa concorreu, a Hope, que já tinha um contrato de concessão na Serra dos Órgãos desde 2010. Foi criada a empresa BR Parques para gerir o PNI, como Sociedade de Propósito Específico, como normatiza o contrato. Segundo o analista, a criação dessa empresa específica na forma de SPE permite que não haja confusão entre as contas da empresa como um todo e a da empresa concessionária para aquela licitação. Sobre a gestão da Hope, diz o analista:

No início ela cumpriu as suas obrigações iniciais, toda a documentação, uniforme, aquelas coisas iniciais, **mas logo nos primeiros meses já começou a deixar a desejar em várias obrigações contratuais e ao longo do tempo foi se deteriorando totalmente o serviço que ela tava prestando, não cumprindo mais nenhuma das obrigações, nenhum investimento, nem obra, nem manutenção, nem recolhimento de impostos, nem obrigações trabalhistas, foi só degradingando.** Aí em fevereiro de 2020, quando completou o primeiro ano, a gente já fez um relatório da fiscalização, já contou todos esses problemas, já sugerimos que tivesse penalidades para a empresa e em seguida começou a pandemia. Com isso, teve a suspensão de prazos contratuais, então o presidente do ICMBio suspendeu a contagem de prazos de todos os processos, inclusive dos processos de concessão, ficou tudo meio parado. Nesse sentido, foi uma paralisação oficial da burocracia. Não se contava mais prazo nenhum, ficou tudo suspenso. O Parque fechou por quatro meses, fechado totalmente, sem receber visitantes. Depois ficou com visitação reduzida, com uma série de regras, como todos os lugares durante o resto do ano de 2020 e todo o ano de 2021. Isso também agravou a situação da concessão que já era ruim, a arrecadação diminuiu etc. E aí em 2021 já estava com muitos problemas trabalhistas, não pagavam salários, então a gente teve algumas greves de funcionários daqui. Pararam de trabalhar então a gente teve que assumir com funcionários de outras áreas para tocar, então foi nesse sentido bem ruim. Em 2022, melhoraram um pouquinho. Conseguiram voltar a pagar salários, mas o ICMBio já indicou uma intenção de ter um processo de caducidade do contrato. Caducidade é quando você acaba com o contrato por faltas graves, é uma extinção unilateral do contrato. E aí você tem todo um processo: justificativa, provas etc. para fazer isso. Ao mesmo tempo, eles estavam passando por outros problemas. A Hope estava em recuperação judicial, tinha um administrador judicial administrando a empresa. Depois teve um leilão da BR Parques, já que o juiz decidiu

¹⁴⁴ Nas palavras do analista, são pessoas de destaque nessa temática no Brasil. Segundo definição do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), “*stakeholders* são indivíduos ou grupos que possuem um interesse ou impacto em uma organização ou projeto. Eles podem ser internos, como funcionários e acionistas, ou externos, como clientes, fornecedores, governos e comunidades.”. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/governanca-de-servicos/ferramentas/mapa-de-stakeholders>. Acesso em abril de 2025. Interpretamos o uso dessa palavra como mais uma evidência do léxico comercial que envolve a gestão dos parques.

leiloar todas as fontes de renda da Hope e uma delas era a BR Parques porque ela estava operando aqui, então ela tinha arrecadação. Um sócio minoritário da BR Parques arrematou o restante num leilão e ficou como controlador único, ele teve 100% da BR Parques. A empresa Parquetur, que já operava a Chapada dos Veadeiros, se interessou em assumir esse controle (Fiscal da Concessão PNI, 2023, grifos nossos).

Assim, a entrevista nos confirmava o que já havia sido constatado a partir das atas dos conselhos consultivos, bem como a observação em campo. A Hope não cumpriu as obrigações contratuais, a pandemia agravou o cenário, e o ICMBio entrou com a intenção de caducidade de contrato e há, então, um leilão da BR Parques. A partir disso, a Parquetur demonstra interesse no PNI.

Então eles começaram a negociar com o ICMBio e com esse novo proprietário da BR Parques. As coisas foram caminhando. O ICMBio viu uma oportunidade de tentar salvar esse contrato ao invés de acabar com ele, porque a gente via sérios problemas se acabasse o contrato. O ICMBio teria que voltar a operar, mas naquele momento não tinha perspectiva de ter contratos novos de terceirização como era anteriormente quando a gente fazia operação. Não teríamos pessoal para tocar isso ou pelo menos não num primeiro momento, demoraria a acontecer. O ICMBio resolveu investir nessa possibilidade de uma empresa que já tinha contratos com outros parques de gestão do ICMBio. Assim foi se avançando: propostas, projetos, replanejar o cronograma de investimentos, obras, o que precisaria para que isso legalmente pudesse ser feito... Então começou a ter uma série de estudos sobre outros modelos de concessão, de aeroportos, de rodovias, se era possível fazer isso e como. Viu-se que era possível pois já tinha tido outros exemplos com aeroportos e rodovias que isso aconteceu, onde uma empresa tava gerindo mal e outra empresa comprou nas mesmas condições que o edital original previa. A empresa que poderia comprar teria de ter as mesmas garantias, assumir as mesmas obrigações, mas ao mesmo tempo precisa ter um replanejamento das obrigações, pois estavam quase todas vencidas. As obrigações da BR Parques eram nos três primeiros anos, então tudo já tinha se passado. Não tinha como uma empresa nova assumir com obrigações que já estavam vencidas, então tudo foi reprogramado. O ano de 2022 foi isso, todas essas negociações, avaliações e proposições de documentos. A BR Parques continuou operando no mínimo, fazendo o mínimo. Sem investimentos, mas fazendo a operação da visitação: vendendo ingresso, fazendo limpeza das áreas e prestando informações, mas sem os investimentos que dariam o impulso previsto originalmente no projeto de concessão (Fiscal da Concessão PNI, 2023).

Foi apresentado todo o contexto problemático que levou à troca societária, e ficou muito evidente a questão da falta de precedentes jurídicos para o caso do PNI. Isto é, os modelos de concessão de UCs são recentes, são poucos, ainda que estejamos discutindo seu aumento, e a fala reforça esse argumento quando diz que foram feitos estudos sobre outros modelos de concessão, como de aeroportos e rodovias, e que a partir da análise desses outros modelos foi possível ver que a troca da sociedade da licitação era uma opção. Por isso, acreditamos ser necessário refletir se contratos de 25 anos para um modelo tão recente de gestão são a melhor opção.

Volto à questão do leilão. Quando questionado a respeito de quando foi, o analista diz não se lembrar, mas que de fato a BR Parques ficou “um bom tempo”, “alguns meses” sendo operada por um único dono, o tal sócio que arrematou a empresa. Essa informação corrobora o que já tinha sido informado por um funcionário do parque, na pesquisa de campo. De qualquer forma, seja sendo uma empresa da Hope, ou uma empresa de um proprietário único, e agora da Parquetur, a concessionária é a BR Parques, desde 2019. O nome, segundo o analista, ficou manchado, e por isso hoje a Parquetur reforça seu próprio nome (como podemos verificar nas placas expostas pelo parque, como na Figura 28).

Figura 28: Placa Parquetur e ICMBio



Fonte: A autora, 2023.

Para o analista, o pior momento foi o da gestão do proprietário único, que não tinha recurso para investir, apenas não queria perder a pequena parte da empresa que ele tinha, porque “se a Hope fosse à falência, ele ia perder tudo”, então o que ele fez foi comprar a parte da Hope para poder salvar o percentual que ele tinha de empresa, e vender esse percentual depois. Diz o coordenador que “se ele não comprasse, provavelmente alguém ia comprar, a Hope ia falir e a BR Parques ia falir junto”.

Questionamos: quem entrou em contato com quem? É importante, para a análise, a identificação de quem toma a iniciativa dessas negociações: Estado ou empresa privada. A

resposta é que “o ICMBio não teve nenhuma interferência e eu não sei te falar quem entrou em contato com quem. Eu sei que a Parquetur já tava na intenção, mas estava estudando o negócio e as possibilidades”, e que não sabia “os bastidores disso, mas o leilão da BR Parques e a compra também foram interessantes para a Parquetur”.

Ele explica que a “BR Parques já tinha muitas milionárias. O ICMBio aplicou mais de três milhões e meio de multas na BR Parques por descumprimento contratual, então a Parquetur não queria comprar esse “mico” com três milhões e meio para pagar”. Assim, o que o entrevistado quis dizer é que não era interessante para Parquetur a compra no leilão. Comprar a BR Parques diretamente no leilão não era o interesse deles já que não havia solução para as multas. Como o proprietário único já era sócio da BR Parques, essas multas eram, também, dele. Não sabemos se houve alguma negociação entre esse agente e a Parquetur antes do leilão.

No final de 2022, tudo já estava encaminhado: no dia 29 de dezembro, nas vésperas da troca de governo, o presidente do ICMBio assinou a autorização para que trocasse a gestão da BR Parques. Também foi assinada a autorização que envolvia a repactuação de obrigações e prazos do novo aditivo contratual além do acordo substitutivo de multa¹⁴⁵, para resolver as questões relacionadas aos repasses financeiros: foi realizada uma conta na qual as multas aplicadas à BR Parques foram somadas às outorgas que eles deveriam pagar anualmente.

Somando os anos sem repasse de outorga fixa às multas aplicadas pelo órgão, avaliaram também o equilíbrio financeiro que a concessionária pedia pelo fechamento do parque na pandemia, com uma conta de perdas, e estabeleceram, no acordo substitutivo de multa, valores a serem aplicados no parque ao longo de dez anos. Esse documento, o acordo substitutivo, permitiu também “oficialmente trocar a gestão da BR Parques para a Parquetur, resolver a questão das multas e do fechamento do Parque na pandemia e repactuar as obrigações contratuais do investimento”, nas palavras do analista. Desde janeiro de 2023 a Parquetur assume a gestão, e passa a ser a responsável pelos próximos 21 anos de concessão, considerando que já tinham transcorrido 4 anos do prazo de 25 anos previsto em edital.

Acreditamos que o que foi exposto até aqui dá conta de responder como ocorreu o processo de concessão do PNI. A análise documental dos editais e contratos, bem como das atas das assembleias dos conselhos consultivos, unidas aos apontamentos do setor privado e público envolvidos no processo foram essenciais para o entendimento da cronologia. Perguntamos sobre a avaliação desses meses de operação da Parquetur (lembrando que a entrevista foi no mês de maio): “a operação anterior foi péssima, foi negativa ao ponto de quase

¹⁴⁵ Instrumento administrativo e jurídico que substitui a exigência do pagamento de uma multa por outras obrigações assumidas, com o objetivo de reparação do dano a partir de ajustes de conduta determinados no acordo.

ser extinto o contrato. A atual ainda está muito inicial, mas se eu tiver que fazer uma avaliação desse período, seria uma boa avaliação. Poderia ser melhor, mas não está ruim. (Coordenador de uso público do PNI, 2023).

Perguntamos se o valor de outorga de 2% de receita mais o valor anual representa uma redução em relação a arrecadação que o ICMBio tinha antes da concessão, em que ficava com 100% dos valores de ingresso e hospedagens. Ele diz que não consegue responder, que não fez essas contas, mas pode nos dizer que quando o ICMBio operava, a arrecadação correspondia a um terço do que era gasto. O que não configurava um problema, já que, em suas palavras, “o objetivo de um parque não é o mesmo de uma empresa, não é ter lucro, é mais um investimento que o governo faz”.

É interessante perceber a contradição entre o objetivo de “ganhar dinheiro”, mobilizado pela empresa, e o posicionamento da instituição ambiental que defende que o objetivo de um parque “não é ter lucro”. Não estamos dizendo que se trata de visões antagônicas, apesar de parecer, a princípio. Isto é: o ICMBIO afirma que o objetivo do parque não é ter lucro. A empresa privada afirma que seu objetivo, na operação consorciada, é ter lucro. Não há um antagonismo claro, porque há o objetivo da existência do parque para o Estado, e há o objetivo da existência da concessão para a empresa. Mas é complicado visualizar a sobreposição das duas coisas. Parece um discurso possível, mas com entraves práticos.

O analista chama atenção para a necessidade constante de aporte de investimentos no parque que não ocorre pelo governo federal. Agora, a concessionária tem todos os custos, e “são eles quem vão fazer as melhorias: mirantes, exposições, hospedagem, alimentação, manutenção contínua, é tudo deles. Os contratos que a gente tinha com o pessoal terceirizado para operar não temos mais, foram cortados”, e conclui que “somando isso que ele repassa ao ICMBio, no geral, foi mais vantajoso do que era antes”, e “se não está superavitário, pelo menos melhorou em relação à condição anterior”.

Em síntese, quanto a operação que acontece no PNI hoje, a Parquetur ganha 100% do valor do ingresso e das hospedagens como camping e abrigos para montanhistas, e repassa a outorga determinada para o ICMBio. O contrato de concessão é de 25 anos, estabelecido em 2019. A fiscalização e monitoramento ambiental segue sendo atribuição do Estado, na forma de ICMBio. A entrada da Parquetur na operação foi marcada por diversas complexidades contratuais expostas. A conclusão, em 2023, do representante do órgão ambiental, foi de que a condição estava melhor.

Em setembro de 2024, tivemos a oportunidade de realizar uma entrevista com o chefe da unidade, em formato online. Ele havia assumido a gestão com seis meses de operação da Parquetur. Tivemos os seguintes apontamentos:

Eu confesso que eu fiquei muito bem impressionado com a estrutura do Parque Nacional do Itatiaia, sério. Quer dizer, nós tínhamos uma equipe de manejo de trilha, fazendo miséria nas trilhas. Fazendo muita coisa bacana nas nossas trilhas. Tanto aqui na parte baixa como lá na parte alta. Fazendo bastante diferença no manejo. Nós já tínhamos um centro de visitante bem estruturado, com uma exposição. Enfim, a gente tem uma estrutura de gestão aqui, não sei se é pela longevidade da unidade, mas muito consolidada, digamos assim. Então, a minha impressão que eu vejo quando vejo o papel da concessão desse cenário é que talvez seja um caso único. [...]. **Aqui quando a concessionária chegou, ela já encontrou uma casa em ordem.** Eu costumo dizer isso. Então, já bem estruturada. Então eu acho que o impacto da concessionária para o visitante que está vindo, às vezes fica difícil perceber. Opa, mas o que melhorou? Agora a gente tem realmente alguns comércios que a gente não tinha no centro de visitante, lanchonete, tudo. Tem a recepção que eles fazem, tudo. Mas, realmente, às vezes é difícil perceber aqui, no contexto do Itatiaia, a grande mudança que, talvez, com o passar do tempo, agora a gente está fazendo o camping aqui da parte baixa, tem o projeto da tirolesa. Com o passar do tempo, talvez isso vai ficar mais evidente. O potencial dessa concessão vai ficar mais evidente. Não só para o visitante, como para nós mesmos [...]. Uma coisa que a concessão trouxe, que é inegável, é aquela questão da outorga. Da outorga e daquelas multas, [...] tinha algumas multas que essa concessionária assumiu da concessionária anterior. Então, hoje, a gente tem algo em torno, eu vou chutar o valor, vou chutar muito próximo, mas é algo em torno de 800.000 reais para gastar da forma que a gente quiser. [...]. É claro que todos os parâmetros legais, isso é muito fiscalizado, mas sabe, quer dizer: [...] ah, quero comprar um quadriciclo, sabe? A gente encaminha isso para a concessionária, o pedido, e eles compram. [...]. Então, essa possibilidade de investimento nos aproximou muito deles. A gente utiliza muito. E eu percebo aqui também na concessão que muito das ações de uso público ainda é da nossa responsabilidade. Como, por exemplo, o manejo de trilha. Então o manejo de trilha é nosso. Toda a estratégia é nossa. Placas, muitas vezes a gente faz. Roçar as trilhas. Então, muita coisa a gente ainda estabelece no uso público. E isso eu estranhava no início. Mas hoje, agora, eu começo a ter um outro olhar, sabe? Que talvez uma boa concessão é essa. Que alguns papéis ainda ficam no ICMBio, que talvez já tenha uma expertise para lidar com alguns temas diferentes da concessão, e outros que seria deles. Sempre estar buscando aquela coisa do equilíbrio. [...]. **Então, você percebe que é de caso a caso?** (Chefe do PNI, 2024, grifo nosso).

O analista apontou que [1] o PNI já tinha uma boa estrutura de funcionamento, o que talvez comprometa a percepção dos benefícios da concessão, [2] defende que a questão econômica é melhorada na medida em que existe um agente capaz de realizar, por exemplo, compras necessárias para a unidade, [3] percebe que muitas ações precisam se manter no escopo do ICMBio, e finaliza com uma questão importante: [4] é de caso a caso, chamando atenção para a especificidade de cada UC e cada operação de concessão.

A avaliação do modelo de concessão pelos agentes entrevistados fica mais evidente no próximo capítulo, quando comparamos os posicionamentos dos gestores a respeito dessa modalidade. Até aqui, pudemos expor o processo de concessão que ocorreu no Parque Nacional do Itatiaia revelando importantes questões, como a [1] possibilidade de não cumprimento do

contrato estabelecido com a empresa concessionária e os desafios decorrentes, [2] a estratégia de troca societária da vencedora da licitação, [3] limitações da gestão do órgão, na compreensão dos analistas, em função de falta de recursos financeiros, [4] possíveis potencialidades do modelo de concessão, na compreensão dos analistas, com ajustes na fiscalização e escolha dos parceiros.

2.3.3 Concessões sobrepostas: o Parque Nacional da Tijuca e seu território disputado

O Parque Nacional da Tijuca é o mais visitado do Brasil. Foram 4.658.513 visitantes em 2024, enquanto o segundo lugar, o Parque Nacional do Iguaçu, recebeu 1.800.225, menos da metade. Esse destaque muito significativo do parque carioca se dá em função do monumento do Cristo Redentor, um dos mais importantes pontos turísticos brasileiros de relevância internacional¹⁴⁶.

A quantidade de visitantes, associada às características do relevo da área, tornam o transporte dos turistas um desafio. Assim, vamos explorar, neste trabalho, as duas concessões¹⁴⁷ que operam hoje no Parque Nacional da Tijuca: a da concessionária Paineiras e a Trem do Corcovado. Elas operam o transporte de visitantes, respectivamente pela via rodoviária e ferroviária. A terceira possibilidade de chegar até o monumento do Cristo Redentor é através de trilhas¹⁴⁸, que não são consideradas de fácil dificuldade. As trilhas vão apenas até o centro de visitantes. Lá, os visitantes precisam pagar o ingresso para acessar o monumento. Seguindo os mesmos procedimentos utilizados na análise da concessão de Itatiaia, aqui serão investigados os editais, os contratos, projetos básicos e os termos aditivos. Importante mencionar que o Parque Nacional da Tijuca não cobra ingresso para acessar outros pontos da unidade de conservação, apenas a área do monumento.

Vamos iniciar pela concessão Paineiras. O ICMBio, através da Comissão Especial de Licitação instituída pela Portaria n° 318 - 18 de julho de 2011, tornou público que realizaria a licitação na modalidade concorrência nos termos da Lei n° 8.666/1993 e Lei n° 8.987/1995, a

¹⁴⁶ De acordo com a EMBRATUR. Disponível em: <https://embratur.com.br/2025/03/14/cristo-redentor-e-o-atrativo-brasileiro-mais-buscado-em-2024/>. Acesso em maio de 2025. Também eleito, em 2007, uma das Sete Maravilhas do Mundo Moderno. Ver: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/viagem/2023/07/saiba-quais-sao-as-7-maravilhas-do-mundo-moderno>. Acesso em junho de 2025.

¹⁴⁷ Pelo caráter extremamente turístico do Parque, ele também abrange o regime de permissões. Podemos verificar quais são em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/permissoes/Permissao_Tijuca. Acesso em maio de 2025.

¹⁴⁸ Ver: <https://parquenacionaldatijuca.rio/locais/trilha-parque-lage-x-corcovado/>. Acesso em maio de 2025.

partir de edital divulgado em fevereiro de 2012. Cabe destacar que no caso do PNT, os serviços já eram operados por empresas, as concessões regulamentaram uma atividade que já acontecia, diferentemente dos outros casos dos decretos recentes. Cada PN do estado representa uma dinâmica distinta, daí a importância do detalhamento de cada processo.

Segundo o edital, a licitação teria como objeto a concessão de uso de área de aproximadamente 20.469 m² própria do ICMBio (lembrando que o parque tem aproximadamente 40 km²), para a prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras — Corcovado (ou seja, do complexo onde se localiza o Centro de Visitantes Paineiras até o monumento do Cristo), o que compreende os serviços de cobrança de ingressos, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência e centro de visitação e eventos, estabelecendo como ônus para o concessionário de implantação das estruturas físicas necessárias. Estabelece-se que a concessão de área que trata o edital fica limitada às empresas que operam em atividades com fins lucrativos. Até aqui, a concessão está descrita como uma concessão de uso da área. Diz-se que o desenvolvimento da atividade é objeto da licitação, e que o concessionário utilizará a área licitada exclusivamente para elaboração e execução de projeto.

A área desse edital é correspondente ao Complexo Paineiras, situado dentro dos limites do parque, a 460 m de altura, de uso intensivo, uma vez que é a base para o acesso rodoviário ao topo do morro do Corcovado, onde se localiza a Estátua do Cristo Redentor. A área do Complexo Paineiras compreende trecho da Estrada das Paineiras, iniciando-se antes de uma primeira ponte sobre a linha férrea do trem do Corcovado, e abrange um estacionamento e área aproximada de 1.720 m². Além disso, uma edificação que constitui a bilheteria para o acesso rodoviário ao monumento do Cristo Redentor, composta por banheiros, bilheteria, área coberta para embarque e desembarque de passageiros, a antiga guarita de entrada do Corcovado, e o terreno que abriga o antigo Hotel das Paineiras, em 2025 funcionando como centro de visitantes¹⁴⁹. Todas as edificações estavam disponíveis para a implantação do vencedor da licitação.

Há a previsão da participação de empresas organizadas ou não em consórcios, e na forma de *joint venture*¹⁵⁰, que por sua vez deverá acompanhar a criação de uma Sociedade de

¹⁴⁹ Ver: <https://blog.paineirascorcovado.com.br/2021/02/01/hotel-das-paineiras-a-historia-resgatada/>. Acesso em junho de 2025.

¹⁵⁰ Consórcio e *joint venture* são formas de associação entre empresas, mas apresentam diferenças. Enquanto o consórcio é uma associação temporária de empresas com o objetivo de realizar um projeto específico, sem que percam sua personalidade jurídica própria, *joint venture* se refere a um empreendimento conjunto entre duas ou mais empresas que se associam para atuar em uma nova empresa ou projeto de interesse comum. Diferentemente

Propósito Específico, exige-se atestado de capacidade técnico-operacional, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, e todas as normativas comuns a processos de licitação, como a apresentação da proposta técnica. Como se trata de uma concorrência do tipo técnica e preço¹⁵¹, as concorrentes devem apresentar uma proposta financeira e uma proposta técnica. A nota final é composta 80% pela proposta financeira e 20% pela proposta técnica. O que corrobora o acontecido em Itatiaia e outras concessões: a sobrevalorização do aspecto financeiro diante do técnico.

Uma questão importante a ser apresentada é a grande diferença entre as concessões. Isso exemplifica que as possibilidades contratuais são muitas. No caso de Itatiaia, toda a arrecadação de ingressos é destinada à Parquetur. No caso da Tijuca, o funcionamento da operação é diferente. De acordo com o edital, o valor máximo percentual a ser arrecadado a cada ingresso pelo concessionário é de 17,5%. A proposta financeira para concorrer à licitação é justamente a apresentação de um valor percentual até esse teto a ser arrecadado, determinado por estudo de viabilidade econômica. A concorrente poderá pontuar no máximo 1760 pontos, sendo esse valor no caso de 0% de repasse, sendo diminuída na razão de 10 pontos para cada unidade decimal do percentual ofertado, sendo a oferta máxima de 17,5% referente a 0 pontos.

Do valor total recolhido pelo concessionário com a venda de ingresso, a parte percentual definida em contrato será da empresa pela prestação do serviço e o restante deverá ser destinado ao ICMBio, e essa contagem é responsabilidade do concessionário com emissão de relatório mensal. A empresa deveria, de acordo com edital, recolher diariamente aos cofres públicos do governo, via Guia de Recolhimento da União (GRU), o valor correspondente a parcela do ICMBio do valor do ingresso do visitante ao Monumento do Cristo Redentor, referente à arrecadação do dia anterior, ou, em caso de fins de semana e feriados, no primeiro dia útil subsequente.

Em relação à proposta técnica, cada concorrente poderá pontuar no máximo 440 pontos, divididos nos critérios transportes e cobrança de ingressos (200 pontos), estacionamento (90 pontos), centro de convenções (50 pontos), gastronomia (50 pontos) e lojas de conveniência (50

do consórcio, em que as empresas mantêm autonomia jurídica e administrativa, a *joint venture* envolve maior integração entre as partes e pode envolver a criação de uma nova pessoa jurídica.

¹⁵¹ Cabe, aqui, uma definição importante. Na primeira seção do capítulo, pontuamos que a Lei nº 14.133, de 2021 e a Lei nº 8.666/1993 são os marcos normativos importantes que definem a concorrência como um tipo de licitação. Dentro da modalidade concorrência, há diferentes critérios de julgamento, como menor preço, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto. O que precisamos dispor aqui é que a modalidade de concorrência pode prever distintos critérios. No caso do PNI, o edital definia como critério de julgamento a maior oferta em percentual sobre a receita operacional bruta (ROB), edital de Paineiras definia técnica e preço, e Trem do Corcovado indica no edital como uma concorrência de maior oferta. Para ver mais, recomenda-se artigo do Tribunal de Contas da União, disponível em:

<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-6-2-concorrancia/>. Acesso em abril de 2024.

pontos). Esses pontos são adquiridos por meses de experiência comprovada em cada critério. Será considerada a vencedora a que atingir a maior pontuação total a partir da soma da proposta técnica e financeira. Assim como em Itatiaia, há a previsão de pagamento de garantia, correspondente a 5% do valor total do contrato, podendo ser realizada em três modalidades, como caução em dinheiro ou dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

É evidente, portanto, que cada chamamento de licitação estabelece sua própria estrutura, a partir das especificidades dos parques. O contrato a ser firmado teria com vigência de 20 anos, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por mais 5 anos, havendo interesse público, e seria organizada pelo ICMBio uma Comissão de Fiscalização para avaliar periodicamente a concessionária, realizar acompanhamento das obrigações contratuais e tomar decisões a respeito da possível prorrogação.

O valor estabelecido de repasse da concessão é 5,11% da receita operacional bruta do concessionário. Ou seja, de toda a receita operacional da concessionária, a partir de operação de todos os serviços realizados, ela deve repassar 5,11% ao Estado. Nesse valor, está incluído o valor do ingresso – que ela deve reter no máximo 17,5%, conforme dado já apresentado. A receita inclui o que a empresa lucra com o ingresso, mas também estacionamento, lojas etc. É diferente da concessão de Itatiaia: lá, o valor do ingresso é completamente repassado ao montante da receita operacional da concessionária, e desse valor total, 2% é repassado ao Estado (além da outorga fixa).

E a diminuição do movimento durante quaisquer períodos, não obriga o Estado a ter responsabilidade sobre este fato. Mas a pandemia veio a impactar essa questão posteriormente, assim como em Itatiaia. O edital também prevê as situações promotoras de extinção da concessão, sanções administrativas, e dados importantes para conhecimento das empresas interessadas, como dados mensais de visitação por meio de transporte ao Corcovado.

O edital frisa que a utilização da via rodoviária de acesso ao monumento do Cristo, a Estrada do Corcovado, é exclusiva para o serviço de transporte de visitantes do Parque Nacional, e todos os veículos estacionam na área do Complexo Paineiras para que lá os visitantes comprem ingressos para subir ao Corcovado. Em síntese, a nova organização proposta para Complexo Paineiras deveria ordenar o fluxo de veículos e visitantes, controlar a capacidade de visitação, oferecer aos visitantes serviços de qualidade e compatíveis com os objetivos da UC, ofertar à cidade equipamento de centro de visitação, tendo o projeto a finalidade básica de estabelecer a forma na qual se dará a concessão de um conjunto de diferentes serviços de apoio à visitação pública do Complexo Paineiras.

Esses serviços seriam o controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras — Corcovado, cobrança de ingressos, estacionamento, alimentação, lojas, centro de visitação, eventos, concessionados em conjunto, mas com características operacionais próprias, de acordo com a viabilidade econômica e em consonância com o Plano de Manejo do PN. O edital estabelece todas os direcionamentos que a concessionária deve seguir quanto ao estacionamento, cobrança de ingressos, número mínimo de funcionários para cada operação, bem como formação esperada desses funcionários, infraestrutura mínima para operacionalização dos serviços, apresentando riqueza de detalhamento. O contrato foi estabelecido meses após a publicação do edital, com a empresa Paineiras-Corcovado LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 15.479.676/0001-87.

Em consonância com o edital, o contrato firmado entre Estado e empresa tem por objeto a concessão de uso de área de aproximadamente 20.469 m², pertencente ao ICMBio, para a prestação de serviço de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes no trecho Paineiras - Corcovado, obedecendo a todas as normas, valores e condições descritas no edital de concessão e anexos.

Há, até maio de 2025, cinco termos aditivos para essa concessão: um de 2018, um em 2020, outro em 2022, e dois em 2024, um de maio e outro de novembro. O primeiro acrescentou uma cláusula ao contrato que tornava obrigação da concessionária prover ferramenta apta a viabilizar a arrecadação de doações voluntárias dos visitantes do parque (e outros interessados) repassando os valores recolhidos à Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro¹⁵² para fins de apoio ao Projeto Amigos do Cristo Redentor, na forma a ser ajustada com a entidade donatária. O segundo termo aditivo ainda tem relação com essa cláusula: altera a sua redação, que passa a autorizar a cobrança de valor R\$1,50, juntamente com a cobrança de ingresso do parque, a serem recolhidos à Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro. O terceiro termo, em 2022, aumenta esse valor: fica autorizada cobrança, no valor de R\$5,50, aos visitantes do Parque Nacional da Tijuca, concomitantemente à cobrança do ingresso, para repasse à Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro. O quarto termo ainda se refere a mesma cláusula: estabelece que simultaneamente à cobrança do ingresso aos visitantes, fica autorizada cobrança de valor em favor da Mitra, para custeio das despesas operacionais e investimentos em área de relevante interesse religioso, histórico e turístico, e o referido valor praticado pela Mitra será reajustado anualmente, pela

¹⁵² Pessoa jurídica da Arquidiocese do Rio de Janeiro, instituição titular da área localizada no topo do Corcovado, no Rio de Janeiro, onde está erguido o Monumento ao Cristo Redentor - Santuário do Cristo Redentor. O monumento também é um patrimônio tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Ou seja, o monumento é da entidade religiosa, mas fica localizado dentro do PN, sob jurisdição do ICMBio, órgão estatal federal.

variação do IPCA ou outro índice que venha a substituí-lo, acumulado no período de 12 meses. Ou seja, inicialmente foi permitida a doação, depois estabelece-se o acréscimo de R\$1,50 ao ingresso do parque para repasse à Mitra, depois R\$5,50, e agora, ajustado anualmente pelo IPCA. O quinto termo não é referente ao valor repassado à Mitra. Ele, na verdade, altera a lógica de financiamento do parque.

O 5º termo aditivo insere um importante inciso ao contrato da concessão Paineiras, que estabelece uma nova obrigação da concessionária: a necessidade mensal de segregar o valor equivalente a 50% do valor arrecadado com a cobrança do ingresso para acesso ao Complexo do Corcovado a fim custear ações denominadas de “encargos acessórios”. Esses recursos, alocados em um Plano de Aplicação, não devem ser alocados em serviços e atividades que já são obrigações contratuais da concessionária, e o plano deve ser proposto pelo poder concedente. Os recursos serão direcionados, por exemplo, para aquisição de equipamentos ou insumos relacionados a atividades de fiscalização, projetos de pesquisa, ações de manejo de espécies, para uso em estruturas de uso público, contratação de serviços para apoio à elaboração de materiais diversos e produção de cursos e seminários, bem como de consultorias para condução de estudos, projetos técnicos e execução de pequenas obras.

Segundo o site da concessionária (maio de 2025), o valor para ingresso inteiro está totalizando R\$85,00 (sendo R\$52,00 referente ao ingresso do parque)¹⁵³, caso o embarque do visitante seja no Centro de Visitantes da Paineiras Corcovado, já no alto da Floresta da Tijuca. Se for no Largo do Machado ou Copacabana¹⁵⁴, bairros mais distantes, o valor sobe para R\$130,00. A empresa divulga a Figura 29.

¹⁵³ O valor do ingresso do parque foi alterado para R\$52,00 em 2024, através de portaria disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/normas-e-orientacoes/portaria-de-ingressos-2024.pdf>. Acesso em abril de 2025. É desse valor de ingresso que a concessionária retém 17,5%. E via solicitação de acesso à informação, sabemos que de fato o ingresso ao atrativo Alto Corcovado/Monumento do Cristo Redentor custa R\$52,00 o ingresso inteiro, com desconto de 50% aos amparados por lei da meia-entrada. O valor é o mesmo para ingresso pela Concessionária Paineiras-Corcovado: com transporte feito pela via rodoviária operada por vans, pela Concessionária Trem do Corcovado: com transporte ferroviário operado por locomotivas elétricas, ou pela trilha: percurso até o atrativo feito a pé, com bilheteria operada pela Concessionária Trem do Corcovado. O valor cobrado pela Mitra, em julho de 2025, arrecadado pelas Concessionárias de Paineiras-Corcovado e Trem do Corcovado, é de R\$6,00 a todos os pagantes. Não há atribuição de desconto para esse valor. O montante de R\$85,00 ou R\$130,00 compreende, além do ingresso, o valor do transporte.

¹⁵⁴ Durante entrevista realizada com a fiscal técnica da concessão, nos foi informado que a Paineiras opera apenas o embarque a partir do centro de visitantes, sendo o transporte de Copacabana ou Largo do Machado operado através de uma parceria entre a concessionária e uma outra empresa. Mas as vans são as mesmas, e não obtivemos essa informação nos canais da concessionária.

Figura 29: “Vem de van oficial”



Fonte: Site da concessionária Paineiras Corcovado

Hoje, o ICMBio disponibiliza no site oficial muitas informações¹⁵⁵ a respeito da concessão, sintetizando e atualizando as informações que apresentamos nesta seção retiradas do edital inicial. Lá também estão disponibilizados todos os documentos acessados, como editais, contratos, termos aditivos e portarias que atualizam valor de ingressos¹⁵⁶. Esse detalhamento de informação acontece para as outras operadoras de Parques Nacionais também, não exclusivamente para o PN Tijuca, nem tampouco exclusivamente da Paineiras, visto que a concessão Trem do Corcovado¹⁵⁷ também tem suas informações disponíveis. Nos ateremos às informações sobre a concessão do trem a partir de agora.

Divulgada em edital de 2014, a concorrência em questão era do tipo maior oferta, e tinha por objeto a concessão da área da União para ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado, conhecida como “Trem do Corcovado”, no trecho Cosme Velho – Corcovado, com finalidade histórica, turística e cultural. O edital afirma que o acesso rodoviário já é objeto concedido, e agora trata-se do acesso ferroviário.

O documento segue um modelo muito parecido com o da licitação do Complexo Paineiras. Estabelece-se a possibilidade de consórcios, exige-se a qualificação econômica e de

¹⁵⁵ Disponíveis em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/paineiras-corcovado-1/Paineiras_corcovado_p1. Acesso em maio de 2025.

¹⁵⁶ Além de pesquisas de satisfação dos visitantes. Há uma divulgada em abril de 2025, disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/paineiras-corcovado-1/pesquisa-de-satisfacao-do-visitante/satisfacao_1_trimestre_2025.pdf

¹⁵⁷ Disponíveis em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/trem-corcovado-1/trem>. Acesso em maio de 2025.

regularidade fiscal, além da comprovação da capacidade técnica, aborda a garantia, prevê as possibilidades de rescisão, os procedimentos de contratação posterior, os processos a serem seguidos quanto à documentação e apresentação do que foi solicitado em edital¹⁵⁸.

A concorrente deveria entregar uma carta de apresentação da proposta econômica que contenha a oferta, em percentual, da outorga variável, que não pode ser menor que 9,99% da receita operacional bruta, além de uma outorga fixa. Seguindo a mesma lógica dos editais anteriormente apresentados, não há previsão de responsabilidade do concedente em casos de diminuição do movimento de visitantes. O pagamento dessa outorga será via GRU, de frequência mensal, e reajustado pelo IPCA ou outro índice que venha a substituí-lo.

O valor máximo da passagem do trem que poderia ser cobrado naquele ano era de R\$40,00, correspondendo a remuneração do objeto da concessão (ou seja, para a empresa concessionária, neste caso, a única fonte de arrecadação da receita seria o transporte de visitantes). Sofreria reajuste pelo IPCA. O valor do ingresso, nesta concessão, seria repassado integralmente ao ICMBio. O que evidencia, uma vez mais, as possibilidades de ajustes contratuais quando se trata das concessões. Concessão Paineiras poderia reter parte do valor do ingresso, e o Trem, inicialmente, não.

O contrato foi firmado com a empresa líder do consórcio, Esfeco Administração LTDA., inscrita no CNPJ 29.262.672/0001-27, seguindo regras e os valores estabelecidos no edital apresentado. As informações atualizadas do ICMBio, disponibilizadas em 2025, preveem muitas alterações: outorga fixa mensal correspondente a 10% do valor originalmente estabelecido e a outorga variável mensal de 0,999% da ROB. Além disso, agora a empresa arrecada 50% do valor do ingresso. Essas alterações aconteceram após a pandemia como uma forma de reajuste econômico. Para entender essas alterações, vamos recorrer inicialmente a pesquisa documental, analisando os termos aditivos.

Para a concessão Trem do Corcovado, há 7 termos aditivos ao contrato. O primeiro, de 2013, apenas transfere a titularidade do contrato de concessão para a SPE Trem do Corcovado LTDA. O segundo, de 2018, autoriza recolhimento de doações para a Mitra. O terceiro, de 2020, altera a cláusula quarta do contrato original, que dispõe sobre a cobrança de ingressos,

¹⁵⁸ Cabe lembrar que ambas as concessões possuem, como contrapartidas em seus projetos básicos, obrigações contratuais de apoio a projetos socioambientais. A concessão Trem do Corcovado, por exemplo, dispõe recursos para projeto Favela Parque, que atua em parceria com quatro comunidades do entorno do parque: Cerro-Corá, Guararapes, Morro dos Prazeres e Vila Cândido. Ver: <https://www.favelaparque.org/o-programa>. Acesso em maio de 2025. Essa contrapartidas contratuais foram elogiadas pelos analistas nas entrevistas que realizamos, e podem vir a ser objeto de investigações futuras.

alterando do primeiro para o quinto dia útil do mês subsequente o repasse para o ICMBio, e modificando alguns prazos relacionados a pagamentos no cartão de crédito e possíveis multas. O quarto termo, de 2022, autoriza a cobrança extra de R\$5,50 dos visitantes para repasse à Mitra, e o sexto termo, de 2024, atualiza esse valor estabelecendo o reajuste IPCA, assim como na concessão Paineiras. Já o quinto e o sétimo termos aditivos exigem uma maior atenção e detalhamento. Eles alteram significativamente algumas questões estabelecidas em contrato, justamente buscando realizar os ajustes econômicos após a pandemia.

O termo aditivo nº 5, assinado em agosto de 2022, tem por objeto reconhecer desequilíbrios contratuais e adotar medidas de reequilíbrio econômico-financeiro, que buscam ajustar desequilíbrios produzidos pela redução da demanda especificada em edital, através da demonstração quantitativa da desproporção entre custos e receitas, da data da assinatura do contrato até 31 de maio de 2022, incluindo a análise dos efeitos gerados pela pandemia de COVID-19, entre março e agosto de 2020¹⁵⁹. Foi utilizada, na medição, uma metodologia que buscou considerar a diferença entre demanda projetada e demanda real, e a diferença entre a rentabilidade estimada por passageiro e a rentabilidade real.

Chegaram a um valor de dívida do poder concedente à concessionária que deveria ser amortizado mensalmente, e o valor restante ajustado de acordo com IPCA vigente. O termo estabelece medidas de reequilíbrio econômico-financeiro, que contemplam a redução de algumas obrigações originárias, como por exemplo, a redução do repasse da outorga fixa e outorga variável em 90% e da bilheteria com redução de 50%. Essa reorganização, que onera o poder concedente, merece atenção. Ainda que os contratos estabeleçam que a diminuição da visitação não seja responsabilidade do Estado, a pandemia, evento sem precedentes, acabou por direcionar as tratativas financeiras de modo a compensar a empresa privada pelas perdas. Houve significativa redução do repasse ao Estado, quando comparamos a assinatura do contrato em 2014.

Já o termo nº 7 dialoga com o termo nº 5 da concessão Paineiras, ambos assinados em novembro de 2024. Ele altera questões relacionadas ao recolhimento do repasse da bilheteria, também estabelecendo, por exemplo, que uma porcentagem dessa arrecadação seja direcionada para apoio a gestão, como contratação de empresa terceirizadora de força de trabalho que disponibilize profissional auxiliar-administrativo para atuar junto ao ICMBio, contratação de consultoria financeira independente para assessorar o Estado na revisão financeira quanto ao

¹⁵⁹ A Concessionária Paineiras protocolou pedido de reequilíbrio econômico-financeiro motivado pelos efeitos COVID em 06 de fevereiro de 2025 e ainda não houve tramitação até julho de 2025. Os documentos estão disponíveis na consulta pública de protocolo 02303.010911/2025-22.

reequilíbrio econômico-financeiro e indenizações, obras e manutenção das condições de infraestrutura, como estabilização de encostas e reforma da sala do administrativo do Parque Nacional da Tijuca no Alto do Corcovado, definidas em Plano de Aplicação a ser definido pelas duas partes (onde o poder concedente deve apresentar as propostas, e à concessionária cabem sugestões, assim como na outra concessão).

Nas Figuras 30 e 31, obtidas em pesquisa de campo realizada em setembro de 2023, evidenciamos o transporte rodoviário operado pela concessionária Paineiras, e o ferroviário, operado pela concessionária Trem do Corcovado.

Figura 30: Vans que levam ao Corcovado



Fonte: A autora, 2023.

Figura 31: Trem que leva ao Corcovado



Fonte: a autora, 2023.

No campo realizado em setembro de 2023, pudemos entrevistar a fiscal técnica da concessão Paineiras. Antes dessa data, no mês de julho, houve uma primeira entrevista com essa analista ambiental, no formato online. Em maio de 2024, realizamos uma entrevista presencial com o fiscal técnico da concessão Trem do Corcovado.

Há duas sedes do ICMBio no Parque Nacional da Tijuca. Uma é a sede Paineiras, próxima ao monumento do Cristo Redentor, onde ocorreu a entrevista com a fiscal da concessão Paineiras, e outra chamada Sede Floresta, que, como indica o nome, fica em uma área mais reclusa e afastada dos turistas, onde ocorreu a entrevista com o fiscal da concessão Trem do Corcovado.

Aqui, reunimos algumas informações trazidas por esses dois agentes de modo a complementar o que expusemos a partir da pesquisa documental.

Uma fala interessante realizada pela fiscal da concessão Paineiras foi de que havia uma grande singularidade em relação ao PN Tijuca: duas concessões operando e explorando o mesmo espaço, em suas palavras. O que não é encontrado, segundo ela, em outra UC: duas concessões operando basicamente o mesmo serviço no mesmo espaço (transporte e venda de ingressos para o monumento do Cristo Redentor). Ela chama atenção para a sobreposição territorial das duas, uma vez que a estrada rodoviária, utilizada pela Paineiras, vai cruzando a malha ferroviária do Trem do Corcovado.

E existe uma segunda singularidade importante: lá, as empresas já operavam esse serviço antes mesmo deles serem alvos reais de concessão. Os serviços são, inclusive, anteriores do Parque Nacional¹⁶⁰. Hoje, a concessionária apresenta o Trem como o serviço turístico mais antigo do Brasil, conforme Figura 32. Mais uma vez, o pioneirismo e centralidade do Rio de Janeiro aparecem.

¹⁶⁰ O trabalho não se dispõe a examinar a temática fundiária, mas cabe apontar que as áreas protegidas sofreram transferências de titularidade ao longo dos anos, devido a criação de novos órgãos e outras possíveis questões. Hoje, as ações de regularização fundiária são conduzidas pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU.

Figura 32: “O passeio turístico mais antigo do Brasil”



Fonte: Site da concessionária Trem do Corcovado¹⁶¹

A Estrada de Ferro do Corcovado¹⁶², primeira ferrovia eletrificada do Brasil, foi inaugurada por D. Pedro II em 1884, antes do monumento do Cristo Redentor, inaugurado em 1931. Foi através do trem, aliás, que foi realizado o transporte das peças. A construção da linha férrea que ligava o Cosme Velho às Paineiras nesse ano foi realizada pelos engenheiros Francisco Pereira Passos e João Teixeira Soares. O alto do Morro do Corcovado já era uma área de interesse turístico¹⁶³. Foi ainda em 1824 que D. Pedro I organizou a primeira expedição oficial ao topo do Corcovado, em uma comitiva que também contava com a presença do pintor Debret. E na década de 1870, então, inicia-se a construção da primeira ferrovia turística do Brasil, o que reforça a centralidade que o Rio de Janeiro apresenta na temática.

¹⁶¹ Disponível em: <https://www.tremdocorcovado.rio/>. Acesso em maio de 2025.

¹⁶² As informações a respeito da história da estrada férrea estão disponíveis no site da concessionária, projeto da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, em órgão cultural da Casa da Moeda do Brasil, e nossa principal fonte de pesquisa documental aqui, o projeto básico da concessão. Disponíveis, respectivamente, em: <https://www.tremdocorcovado.rio/institucional/3/historia.html>; <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0307.nsf/0545177651a377a383256cee006bb9af/2d33313990b7c82783257169006606d7?OpenDocument&Start=1.1&Count=200&ExpandView>; <https://clubedamedalha.com.br/140AnosTremCorcovado> e https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/arquivos/projeto_basico_parna_da_tijuca_trem_corcovado.pdf. Acesso em maio de 2025.

¹⁶³ Antes da construção do Cristo, havia no Corcovado um mirante conhecido com Chapéu do Sol. Um projeto intitulado Brasiliana Fotográfica, produto da integração entre a Fundação Biblioteca Nacional e do Instituto Moreira Salles, é um repositório voltado à preservação digital de fotografias. É possível visualizar diversas fotos desse período, bem como informações sobre a construção da ferrovia, no site do projeto, disponível em: <https://brasilianafotografica.bn.gov.br/?tag=corcovado>. Acesso em abril de 2025.

A Figura 33 evidencia um jornal da época que já apresentava os horários dos trens, e expomos as Figuras 34 e 35 para representar a estrada de ferro no século XIX e atualmente.

Figura 33: Jornal do século XIX indica funcionamento da estrada ferroviária ao Corcovado

DECLARAÇÕES													
ESTRADA DE FERRO DO CORCOVADO													
HORARIO DOS TRENS REGULARES													
A partir do dia 10 de Outubro de 1884													
DOMINGOS E DIAS SANTIFICADOS													
SARIDA							CHEGADA						
1	3	5	7	9	11		2	4	6	8	10	12	
A. M.	A. M.	A. M.	A. M.	A. M.	A. M.		A. M.	A. M.	A. M.	A. M.	A. M.	A. M.	A. M.
Corcovado-Velho	6-00	8-00	10-00	12-00	2-00	4-00	Paineiras	7-00	9-00	11-00	1-00	3-00	6-00
Silvestre	6-12	8-12	10-12	12-12	2-12	4-12	Silvestre	7-12	9-12	11-12	1-12	3-12	6-12
DIAS ÚTEIS													
SARIDA					CHEGADA								
1	3	5			2	4	6						
A. M.	A. M.	A. M.			A. M.	A. M.	A. M.						
Corcovado-Velho	7-00	10-00	3-20		Paineiras	8-00	12-00	6-00					
Silvestre	7-12	10-12	3-42		Silvestre	8-12	12-12	6-12					

A Companhia fará também trens especiais a qualquer hora quando forem reclamados com duas horas de antecedência, por mais de 25 passageiros e houver material disponível. •
 Os preços dos passageiros serão affixados nas estações, e avisa-se que as famílias ou grupos que tomarem um compartimento inteiro, poderão levar até 10 pessoas, free of charge, de abastecimento. Dão-se igualmente assentos gratuitos a preços muito reduzidos.
 Ha nas Paineiras um esplendido hotel-restaurant, cujo serviço é feito pela acreditada casa Paschoal da rua do Ouvidor. Mesa redonda da 9 horas da manhã e da 4 1/2 da tarde. Telephone n. 114.
 Rio de Janeiro 8 de Outubro de 1884.—Pela directoria da companhia, o engenheiro M. Ramos da Silva.

Fonte: Jornal do Commercio (9/10/1884), retirado de Projeto Brasiliana Fotográfica.

Figura 34: Estação das Paineiras, na Estrada de Ferro do Corcovado, século XIX



Fonte: Juan Gutierrez. Acervo Museu Histórico Nacional, retirado de Projeto Brasiliana Fotográfica.

Figura 35: Estação das Paineiras, na Estrada de Ferro do Corcovado, 2023.



Fonte: A autora, 2023.

De acordo com o projeto básico, a linha férrea sempre foi operada por concessionários, sob delegação da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e órgãos antecessores, desde sua inauguração. Em 2004, o decreto de ampliação do Parque Nacional da Tijuca estabeleceu que as terras contidas em seus limites pertencentes à União seriam cedidas pelo SPU ao órgão gestor da Unidade de Conservação, que na época era o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Em 2008 o Plano de Manejo determinou a transferência da dominialidade plena dos Próprios da União (Estrada de Ferro do Corcovado, estações de embarque e desembarque do Cosme Velho, das Paineiras e do Corcovado e demais estruturas para funcionamento da ferrovia) para o ICMBio, o que ocorreu oficialmente em 2013. Desde 1979¹⁶⁴ a estrada de ferro era operada pela ESFECO Administração Ltda., sendo a última

¹⁶⁴ Em 1906, a administração da ferrovia foi concedida a uma distribuidora canadense de eletricidade: Rio de Janeiro Tramway, Light & Power Co. Ltd., conhecida como Light, que tornou a então EF Corcovado a primeira ferrovia eletrificada no País. O controle da ferrovia foi operado pela Light até 1970. O prazo da concessão deveria terminar em 7 de janeiro de 1932, mas foi prorrogado para 7 de janeiro de 1970, quando foi entregue à União: a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional assumiu a Estrada de Ferro Corcovado. Em 1979, passa a ser operada pela ESFECO.

prorrogação do contrato com a empresa assinada em 2008, e tinha validade de 5 anos, vencendo em 2013.

Na época, em 2013, não houve tempo suficiente para elaboração do edital, então o ICMBio enviou carta convite a empresas do ramo ferroviário para que enviassem suas propostas de operação, para evitar a interrupção do serviço. A ESFECO foi a única empresa a apresentar a proposta, operando o contrato emergencial até maio de 2014. Nesse ano, então, acontece a concessão. A entrevista com o analista fiscal técnico contribui para a compreensão desse processo. Ele descreve o processo da transferência da propriedade e indica que a concessão vem, então, após o ICMBio estar no papel de agente dessa questão, o que não podia acontecer antes porque não tinha a titularidade das terras.

Segundo o projeto básico, a estrada de ferro é um bem incorporado ao parque, muito importante para a visitação pública da UC, que tem uma operação que foge do âmbito específico de trabalho do órgão ambiental, “podendo ser melhor operacionalizada através da concessão para a iniciativa privada. A concessão viabiliza com maior facilidade o aporte dos recursos necessários para sua adequada operacionalização e manutenção”. Aparece, novamente, a defesa de que a entidade privada, diferentemente do Estado, possui recursos suficientes e operacionaliza melhor as visitas turísticas. O valor do trem, em maio de 2025, é R\$128,00.

Até aqui, cumprimos a intenção de expor o funcionamento das duas concessões sobrepostas territorialmente no PN Tijuca hoje, identificando, para além das suas normativas contratuais, que elas configuram processos diferentes do caso analisado no PNI, já que regulamentam serviços operados há décadas, e evidenciam, também, a redução da arrecadação estatal após a pandemia. No próximo capítulo retomamos as duas concessões com questões importantes, como conflitos atuais com a Mitra, projetos da prefeitura que reivindicam a troca de gestão do PN, bem como a composição societária das empresas que operam as concessões.

2.3.4 Uma concessão malsucedida: a Hope no PARNASO

O Parque Nacional Serra dos Órgãos (PANARSO) foi um dos pioneiros na delegação de serviços do formato de concessão, que vigorou de 2010 a 2021. Além disso, também foi inserido nos programas recentes para estabelecimento de uma nova concessão, não realizada até junho de 2025. Apresentaremos aqui os dois momentos, amparados nos documentos usuais (edital, projeto básico, contrato, termos aditivos e atas de reuniões de conselho).

O edital publicado em 2010 prevê a realização de uma licitação na modalidade concorrência, do tipo maior lance ou oferta (mais uma vez o predomínio do repasse financeiro), que compreendia o complexo de portarias e vias internas do parque, e tinha por objeto a concessão para a operação dos sistemas de cobrança e controle de ingressos, estacionamentos, campings, abrigos de montanha e transporte interno das sedes do PARNASO, sendo a vencedora a licitante que ofertasse a maior contrapartida ao ICMBio, em percentual. Possibilita a participação de empresas consorciadas, define prazos, tipos de garantias, indica multas, estabelece obrigações do poder concedente e da concessionária, de maneira muito semelhante às outras concessões apresentadas até aqui. Assim como os outros editais, este determina que a diminuição do movimento durante qualquer período não obrigaria o Estado a nenhum tipo de responsabilidade.

Uma diferença em relação às concessões do Tijuca e Itatiaia é que o contrato a ser estabelecido no PARNASO teria 10 anos de vigência, podendo ser prorrogado por mais 5 anos após seu vencimento, caso a comissão de fiscalização deferisse esse procedimento no penúltimo ano de operação da concessionária. Os contratos mais recentes costumam propor 20, 25, até 30 anos de operação, e o do PARNASO previa 10. Ele foi prorrogado por mais 1 ano. E a operação foi marcada por várias problemáticas, o que corrobora o argumento de que prazos muito extensos, defendidos pela necessidade de viabilidade econômica do lado empresarial, comprometem uma decisão mais rápida pela manutenção ou interrupção do serviço.

Segundo o projeto básico, a concessão da operação dos serviços a entidades privadas deve proporcionar melhores condições de atendimento aos visitantes, sejam locais, nacionais ou estrangeiros. Esse documento estabelece todas as obrigações da concessionária, com grande nível de detalhamento, quanto aos procedimentos ligados à cobrança de ingressos, estacionamento, infraestrutura a manter e a construir, além de sistemas operacionais a serem utilizados.

Os objetivos da concessão, indicados no projeto básico, se fundamentam na [1] garantia de maior controle e segurança para UC e seus visitantes, por meio do controle de acesso e cobrança de ingressos, [2] operacionalização de transporte interno reduzindo trânsito de veículos particulares, [3] oferecimento de pagamento antecipado de ingresso, além de [4] alojamento abaixo custo e [5] apoio no alto da montanha, com disponibilização de sanitários e estrutura de apoio. Assim, a concessionária seria responsável por operar [1] o sistema de cobrança de ingresso nas três sedes, [2] o estacionamento, [3] o sistema de transporte interno, [4] as áreas de acampamento, [5] os abrigos de montanhistas. Nota-se, mais uma vez, a diversidade de possibilidades contratuais. Enquanto no caso do Tijuca há a concessão do

transporte de visitantes, o caso do PARNASO compreende vários outros serviços e diferentes sedes.

O contrato foi assinado em 2010, entre ICMBio e empresa HOPE Recursos Humanos LTDA., inscrita no CNPJ nº 31.880.164/0001-84, a única a participar da licitação. Estabeleceu que a contrapartida seria uma remuneração mensal de 15% sobre o valor do faturamento obtido pela concessionária. Assim, os valores eram arrecadados pela empresa, que depois repassava a porcentagem acordada ao Estado.

O primeiro termo aditivo veio após 10 anos de contrato, estabelecendo a extensão da vigência por mais 12 (doze) meses, a partir de 30 de julho de 2020 até 30 de julho de 2021, quando chegou ao fim a concessão¹⁶⁵. Antes mesmo desse encerramento, em abril de 2021, já havia sido publicado o Decreto nº 10.673, que qualificava o Parque Nacional da Serra dos Órgãos no PPI e o incluía no PND. Ou seja, acabava a concessão anterior, mas o Estado já manifestava seu interesse em uma nova licitação.

O caso do PARNASO é muito importante, porque ilustra uma situação de onze anos de concessão com uma grande empresa operando todo o uso público com diversas complexidades e problemáticas, além de ser, recentemente, alvo de um novo processo de concessão que, por conta da experiência anterior, vem sendo amplamente debatido e apresenta novos problemas. Foi possível entender esse processo recorrendo novamente às atas das assembleias do conselho consultivo do parque, procedimento que utilizamos para expor o caso do Itatiaia.

O Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (CONPARNASO) disponibilizava em site 53 atas¹⁶⁶ de suas reuniões, de 2012 até 2025. Todas elas foram analisadas de forma primária, em busca de identificar aquelas que tratavam do processo de concessão. Encontramos 26 que faziam referência a delegação de serviços. Apresentaremos, a partir de agora, informações relevantes resultantes da análise minuciosa dessas 26 atas.

¹⁶⁵ Em 30 de julho de 2021, a página oficial da rede social *facebook* do PARNASO fez uma postagem indicando que após 11 anos, chegava ao fim contrato de concessão, e o ICMBio assumiria a operação da visitação com a contratação de 36 agentes temporários ambientais. Entre os comentários da publicação, destacamos: “Infelizmente, estava na hora... Pois o serviço prestado estava de péssima qualidade. Espero que agora os preços sejam condizentes com a qualidade dos serviços prestados”; “Maravilha. A empresa atuante tinha uma péssima performance. Que péssima parceria.” e outros. Disponível em: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1934683870024011&id=173116289514120&set=a.1472292056263197A>. Acesso em maio de 2025.

¹⁶⁶ Todas as atas analisadas estavam disponíveis em <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/quem-somos/conselho-gestor.html?id=51:atas-do-conparnaso>, até maio de 2025. Assim como no caso de Itatiaia, em julho de 2025 o domínio utilizado saiu do ar. Atualmente, é possível encontrar algumas atas mencionadas na pesquisa no link <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-da-serra-dos-orgaos/quem-somos/conselho-gestor>. Acesso em agosto de 2025.

Em nossa investigação, a primeira ata que de fato aponta problemas com a concessionária, é a de abril de 2015¹⁶⁷. Um dos conselheiros, nesta assembleia, apresentou uma avaliação preliminar da qualidade dos serviços da concessionária, realizada a partir de entrevistas e análises documentais. A avaliação apresenta fotos da infraestrutura precária de algumas áreas, como os banheiros e as barracas de um abrigo, bem como lixo sem separação, armazenamento inadequado de produtos poluentes e nocivos, ausência de equipamentos de segurança necessários, itens que comprometiam o que se estabelecia em contrato. Além disso, critica-se o sistema de compra de ingressos, qualificando-o como péssimo, e aponta-se que o sistema Fale Conosco deveria se chamar Não Fale Conosco, diante das condições ruins de acesso a comunicação: ligações não atendidas, formulários que não funcionam, número de telefone apresentado com erro. O presidente do conselho sugere então um plano de ação da empresa com os fiscais do contrato, que por sua vez estavam elaborando uma rotina de fiscalização.

Na assembleia de junho, no mesmo ano, o gestor do contrato faz uma explanação, e coloca como desafios a questão do contrato de longo prazo, o vácuo na legislação, que é deficiente, as falhas de execução, a dosimetria das penalidades. Em agosto, o então coordenador de uso público expõe em assembleia os resultados do relatório do grupo de fiscalização da concessão, e entre eles, identifica-se a verificação de 63 itens que estão em conformidade com que foi estabelecido em contrato, 39 parcialmente em conformidade, e 30 em não-conformidade (o que corresponde a 47,7%, 29,5% e 22,7%, respectivamente). Assim, a maior parte dos itens verificados não está em total conformidade com o estabelecido nos documentos contratuais. A assembleia estabelece como próximos passos a continuidade da fiscalização e reunião com a empresa para correções. Em dezembro, na última reunião do ano, o presidente do conselho informou que um relatório já foi encaminhado para o gestor do contrato, para que ele notificasse a empresa com o prazo de 15 dias para resolução do que não estava em conformidade.

Em 2016, houve uma importante reunião em junho, na qual ocorreu a prestação de contas da concessionária. O representante da Hope faz uma explanação com uma apresentação de gráficos e informações, seguida de, segundo a ata, muita polêmica. Houve questionamentos sobre a forma de apresentação dos gráficos, aponta-se que a portaria, trilhas e abrigo da sede em Petrópolis estão caóticos, entre outras intervenções. Concluem que o contrato não está a

¹⁶⁷ Em 2012, 2013 e 2014, identificamos menções à Hope, mas não o apontamento de problemas. Lembrando que estavam disponíveis atas de 2012 a 2025, então não analisamos atas de 2010 e 2011, primeiros anos da concessão. No novo domínio, só estão disponíveis atas a partir de 2016.

contento e que a discussão seria bastante longa e decidem que uma câmara técnica¹⁶⁸ dará continuidade a essa discussão, que seria retomada em futura reunião do conselho.

Em 2017 e 2018, há algumas menções à Hope, com críticas à ausência da concessionária nas reuniões de conselho, por exemplo. Em 2019, discute-se a criação de uma câmara temática temporária, para discutir especificamente a questão das concessões de serviços de apoio à visitação do PARNASO, formada por analistas ambientais do instituto e outros agentes, com o objetivo de subsidiar o conselho com informações sobre esses processos. Ela foi criada, posteriormente.

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia e pela extensão do prazo da concessão com a Hope. As atas mencionam que o processo estava sendo acompanhado, também indicam que os analistas, em reunião, deram informes sobre o processo, mas não há descrição desses informes. Em dezembro, o presidente do conselho informou que o contrato com a Hope venceu em julho, mas foi prorrogado por mais um ano devido à pandemia e prejuízos advindos da devolução de ingressos já vendidos, além dos lucros que cessaram durante o fechamento do parque.

Conforme já mencionamos, em 2021 o PARNASO entra no PND e PPI. Até aqui, as atas analisadas foram capazes de evidenciar que a parceria com a Hope foi marcada por problemas graves e insatisfação por parte dos usuários do parque. Agora, as discussões a respeito de uma nova concessão nos indicam que o ICMBio reconhece as falhas do contrato anterior, mas o tema segue sendo alvo de muitos questionamentos por parte do conselho. A reunião de março de 2021 já aborda a nova concessão, e, nela, um analista ambiental é encarregado de realizar esclarecimentos sobre um edital para a contratação de estudos das concessões no PARNASO que havia sido divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Turismo. Entrevistamos esse mesmo analista em 2024 e, mais à frente, apresentamos o resultado.

Nessa apresentação sobre o tema, ocorrida na assembleia em questão, o analista mostra os serviços passíveis de concessão, na época ainda sob responsabilidade da Hope (até julho de

¹⁶⁸ Câmaras Técnicas são grupos de discussão temática, de natureza consultiva, que podem promover a realização de diagnósticos e propostas para subsidiar as decisões do Conselho. Não tivemos acesso às atas de suas reuniões, mas acreditamos que a análise das atas das reuniões do CONPARNASO é suficiente para expor a problemática. Nesse caso citado na ata, trata-se da Câmara Técnica de Turismo e Montanhismo. Segundo o “Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento”, as câmaras técnicas “servem para organizar o trabalho do conselho repartindo os assuntos de acordo com o interesse e a experiência dos conselheiros. [...] Dessa forma, evita-se que todos os temas sejam debatidos de forma detalhada nas reuniões do conselho. Os conselheiros poderão solicitar mais detalhes sobre os assuntos debatidos nas câmaras técnicas se desejarem.” Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/conselhos-de-unidades-de-conservacao-guia-sobre.pdf> Acesso em maio de 2025.

2021, já que no ano anterior houve a prorrogação emergencial). Ele aponta que o objetivo do parque é melhorar a qualidade da experiência do visitante, e que isso só é possível com incremento econômico. Compara os serviços operados pelo ICMBio e pela concessionária e avalia que tal distribuição é desvantajosa para o interesse público porque o órgão ambiental possui menos recursos, mas destaca a falta de expertise da Hope na época dos primeiros anos de contrato, apontando melhora nos serviços nos anos seguintes. Ele menciona um relatório produzido pelo PARNASO sobre os serviços que a concessionária operava, que subsidiava o posicionamento da unidade, contrário à prorrogação, mas que não foi acolhido pela administração central do ICMBio. O que revela um distanciamento entre decisões de agentes do parque e decisões da administração central.

O analista apresenta propostas de serviços que poderiam ser delegados no futuro, possibilidades de terceirizações, destaca as modalidades de permissão e autorização como arranjos que promovem a governança local (porque podem ser concedidos e interrompidos pela unidade diretamente, sem interferência da administração central), e afirma que nos últimos anos vêm sendo desenvolvidos estudos para produção de melhores modelagens de concessões, com a participação de diferentes instituições, como MMA, BNDES e até UNESCO. Ele reafirma que apesar de notícias veiculadas na época da reunião, não se trata de privatizações, e sim concessões, e cabe ao conselho discuti-las.

A apresentação foi seguida de perguntas e comentários dos participantes. Entre as falas que decidimos destacar, houve o comentário de que a divisão de responsabilidades entre concessionária e órgão ambiental é injusta, defendendo que a concessão deveria ter maior participação na manutenção de estruturas que impactam a visitação. Há o apontamento de que o trabalho realizado pelos conselheiros sobre o contrato com a empresa já havia detectado muitos serviços não prestados ou inadequados, como manutenção precária, coleta de lixo deficiente, abrigos mal estruturados, falta de aparelhos de comunicação. Um participante pontuou que considera extremamente injusta a partilha da arrecadação, já que apenas 15% eram destinados ao ICMBio, propondo que tais proporções sejam revistas e que a câmara temporária incluía representantes com saber jurídico.

Critica-se o não cumprimento das obrigações contratuais da HOPE, a ausência da empresa nas reuniões do conselho, denuncia-se a prestação de contas insatisfatória que a empresa realizava e o não cumprimento das leis trabalhistas, com não pagamento de horas extras a funcionários, e o desvio de função de terceirizados e voluntários que não deveriam assumir funções do Estado brasileiro na conservação de áreas protegidas. Há um lembrete de que a democratização do acesso ao bem público deve ser promovida, que o parque é um motor

de desenvolvimento regional, e uma participante diz que, apesar das concessões não serem consideradas privatizações, vêm tomando espaços de gestão e de decisão, colocando interesses privados acima dos objetivos de conservação, surgindo assim como uma privatização que avança sorrateiramente, sugerindo parcerias mais locais, com a participação da comunidade. Uma outra participante lembra que a Hope é braço de uma grande empresa petrolífera com forte capacidade operacional, mas que tinha expectativas de lucro maiores nos parques, o que gerou o serviço ineficiente prestado e a recuperação judicial.

A ata indica que o analista se dispôs a responder os questionamentos realizados. Entre as respostas que escolhemos destacar, ele afirma que o ICMBio teve grande aprendizado durante a vigência do contrato com a Hope, em relação às melhores formas de redação do documento, mas também quanto a formas de fiscalização, cobranças e punições. Quanto a arrecadação também, visto que na época da assinatura não havia mecanismos para projetar a visitação e prever cenários econômicos como os atuais.

Um dos questionamentos é significativo: aponta-se que o PARNASO foi encarado historicamente como parque vitrine, e deve-se ter o cuidado de não o transformar em um parque shopping. O analista responde lembrando do modelo estadunidense, em que áreas semelhantes a shoppings convivem com zonas naturais, de trilhas, o que dá sustentabilidade financeira e atrai diferentes públicos. Há a réplica de que o ICMBio deve aprender com outras realidades além da estadunidense, muito copiada pelo Brasil e que não comporta comunidades locais, o que nos remete a discussão apresentada no capítulo 1, sobre a influência do modelo estadunidense nas políticas públicas ambientais brasileiras. A participante que faz essa réplica indica o Parque Nacional Serra da Capivara como potencial exemplo, em que se exigiu que a concessionária contratasse mulheres das comunidades locais em situação de vulnerabilidade¹⁶⁹.

Sobre a discussão a respeito das possibilidades de outros modelos de parcerias, o analista sugeriu que a câmara temática temporária (CT) de acompanhamento das concessões passasse a discutir também outras modalidades, podendo se chamar Câmara Temática Temporária sobre a Delegação de Serviços de Apoio ao Uso Público no PARNASO, e foi aprovada em conselho.

¹⁶⁹ Em visita ao PN Serra da Capivara em janeiro de 2020, um guia nos informou que Niède Guidon, principal figura motivadora da criação do parque, imaginou que os trabalhos de guiagem seriam protagonizados por homens. Assim, se preocupou em determinar modelos de gestão que contemplassem a exclusividade de mulheres em outros serviços, como nas entradas de acesso ao parque. Além disso, também promoveu vários projetos de envolvimento da comunidade local, diante da interrupção das suas atividades anteriores com as limitações estabelecidas pela criação da unidade de conservação. Recomendamos a entrevista disponibilizada no site da Câmara, realizada em 2007 com a arqueóloga, disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/102433-niede-guidon-arqueologia-com-preocupacao-social/>. Acesso em maio de 2025. A arqueóloga veio a falecer em junho de 2025.

A reunião de junho de 2021 é marcada pela apresentação de uma palestra denominada "Modalidades de parcerias para a prestação de serviços de apoio ao turismo: potencialidades e limitações", pela coordenação do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)¹⁷⁰. O observatório vem acompanhando, desde 2021, o processo do PARNASO, contribuindo em diferentes reuniões para a promoção de uma modelagem mais adequada. Nessa apresentação, explana-se sobre as diversas modalidades de parcerias entre poder público e entes privados, para além de empresas, como instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil e grupos de usuários, indicando que aspectos como arranjos locais, atividades tradicionais e capacidades do órgão público são importantes aspectos para consideração na escolha dos modelos mais adequados de parceria. Os participantes enaltecem a qualidade do que foi apresentado, segundo a ata, e discutem em conjunto questões como monitoramento, cuidados com redações dos contratos, hegemonia histórica da modalidade de concessão, desafios e potencialidades de parcerias com organizações civis.

Em agosto já havia sido encerrado o contrato com a Hope, e nessa reunião há a atualização sobre a nova gestão, realizada pelo Estado a partir do encerramento do contrato. O analista ambiental já citado aqui, que vinha realizando as explanações sobre o andamento do processo de concessão,

ênfaticamente que no atual contexto **sem empresa concessionária, o ICMBio tem muito mais liberdade para implementação de inovações e para acolhimento das sugestões** de Conselheiros e parceiros, e que hoje conta com pessoal de campo mais experiente, que agrega boas ideias e soluções, resultando em um trabalho mais prazeroso e criativo (Ata de reunião ordinária do conselho consultivo do PARNASO, 2021, grifos nossos).

Fica evidente, portanto, a percepção institucional de que a concessão promovia limitações na atuação do órgão ambiental.

Em 2022, as discussões avançam na tentativa de formular o novo modelo de parceria. Reuniões ao longo de todo o ano são marcadas por debates a respeito da nova concessão a ser estabelecida. A partir de agora, vamos expor as disputas realizadas nessas reuniões, porque elas expressam os desafios que caracterizam a concessão de áreas protegidas. Os participantes

¹⁷⁰ Se caracterizam como “um núcleo de pesquisa e de difusão de informação e práticas. Visa promover o conhecimento sobre o tema das parcerias em áreas protegidas, considerando a contribuição da pesquisa, do ensino e da extensão no campo das políticas públicas da área. Reúne professores, grupos de pesquisa e pesquisadores de diferentes instituições de ensino superior, buscando um ambiente de interação e cooperação entre seus membros”. O OPAP é muito importante na produção de informações e pesquisas a respeito das parcerias ambientais hoje, atuando, muitas vezes, diretamente com os gestores das unidades. Disponível em: <https://www.opap.com.br/opap/quem-somos>. Acesso em maio de 2025.

expõem os inúmeros problemas percebidos, e as respostas a essas intervenções revelam os posicionamentos institucionais.

No mês de março de 2022, uma das pautas da assembleia é o diálogo com consultoria contratada pelo BNDES para estudo sobre delegação de serviços, e o então chefe do departamento de estruturação de projetos de infraestrutura social do banco apresenta na assembleia o Roteiro de Estudos para Concessão do Parque Nacional Serra dos Órgãos, seguido de questionamentos dos participantes. Nessa reunião também está presente a Diretoria de Concessões do MMA.

Entre as perguntas, questiona-se o que foi pedido ao BNDES e qual o papel do banco nesse projeto de concessão, e qual seria a diferença entre a Hope e a proposta nova, e a resposta¹⁷¹ é que se busca, agora, uma mudança de paradigma em relação ao contrato de concessão realizado com a empresa anterior, que se trata de um projeto do ICMBio com parceria do BNDES, tendo o banco o papel de apoio institucional, técnico e financeiro, sem papel decisório e sendo supervisionado e orientado diretamente pelo ICMBio.

Um importante momento da reunião é a apresentação, pela coordenação da Câmara Temática de Delegação de Serviços¹⁷², da Nota Técnica¹⁷³ produzida pela CT após diversas reuniões. Se trata de um documento muito esclarecedor, em que se descreve o objetivo da câmara como o de acompanhar e contribuir com o processo de delegação de serviços de apoio ao uso público no PARNASO, e a perspectiva de delegação de novos serviços, determinando ações, como [1] acompanhamento do término do Contrato de Concessão da HOPE e desdobramentos pós concessão, [2] colaboração com o edital de autorização para comercialização de alimentação nas três sedes, [3] colaboração com o edital de credenciamento de condutores, [4] produção de edital de autorização para transportes de visitantes e locação de equipamentos e [5] acompanhamento e colaboração com estudos da parceria BNDES/PARNASO para futuras modelagens de serviços de apoio ao uso público. A conclusão da câmara é que

¹⁷¹ Algumas respostas apresentadas são feitas pelo representante da Coordenação Geral de Uso Público (CGEUP) do ICMBio e outras pelo representante do BNDES.

¹⁷² Gostaríamos de chamar atenção para a relevância desta câmara, pensando no futuro. Os órgãos ambientais institucionais, como o ICMBio, mas também o próprio MMA, vêm criando, nos últimos anos, coordenações e equipes voltadas diretamente para a promoção, desenho e acompanhamento das novas parcerias. A sociedade civil deve, também, se organizar de novas maneiras. Câmaras temáticas de acompanhamento de delegações são um potencial exemplo.

¹⁷³ Disponível em:

https://feemerj.org/wp-content/uploads/202203_NotaTecnica01_CTDelegacaoServicosParnaso.pdf.

Assinam a carta representantes de diversas instituições acadêmicas e de usuários do parque. Acesso em março de 2025.

As falhas das concessões no PARNASO e também no Parque Nacional de Itatiaia foram discutidas no âmbito desta CT, onde concluiu-se que a modelagem oferecida a estas UCs não foi a mais assertiva: regime de concessão de serviços a somente uma empresa, a não observância de alguma expertise nesse tipo de serviço por parte das empresas vencedoras; a dificuldade de se fazer cumprir alguns itens previstos no contrato [...] e a falta de discussão do processo de modelagem dos serviços com a sociedade e com os conselhos consultivos (Nota Técnica n. 01 da Câmara Temática Temporária sobre Delegação de Serviços de Apoio à Visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos).

Assim, o grupo interinstitucional criado via conselho consultivo para discutir especificamente o caso da delegação de serviços, que tem como uma de suas atribuições acompanhar o término do contrato da concessão anterior bem como colaborar para novas modelagens, conclui que a concessão ocorrida no PARNASO e também PN Itatiaia apresentou problemáticas relacionadas a delegação a somente uma empresa sem expertise nesse tipo de serviço, dificuldade de observância dos itens contratuais e falta de participação da sociedade no processo. A nota técnica cita o trabalho de Hanna Cruz (2021), dissertação que discutiu os aprendizados com a concessão do PARNASO, que identificou

uma série de desafios para o aprimoramento de experiências futuras de gestão por meio de parcerias na UC, como por exemplo, a necessidade de melhoria dos procedimentos internos do ICMBio para orientar de forma detalhada o planejamento, a implementação, o monitoramento e o controle dos serviços de apoio à visitação; a experiência incipiente da instituição gestora e da concessionária na gestão de contratos de concessão em parques; a dificuldade de garantir o cumprimento, por parte da concessionária, das responsabilidades previstas em contrato relacionadas aos aspectos ambientais e sociais; as limitações na gestão do contrato para realizar adequações e atender demandas; a necessidade de melhoria das condições de trabalho dos funcionários que atuam em áreas remotas; garantir o fortalecimento das iniciativas de educação, sensibilização e interpretação ambiental no escopo das concessões; o fato de que a concentração de atividades e serviços de apoio à visitação ofertada por meio de apenas um modelo e um único prestador pode limitar adequações e ajustes necessários em caso de instabilidades econômicas e políticas; e a limitada participação da concessionária nos espaços de consulta, diálogo e interlocução com os demais operadores de turismo da UC e com a sociedade civil (Nota Técnica n. 01 da Câmara Temática Temporária sobre Delegação de Serviços de Apoio à Visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos).

A identificação dos problemas é muito significativa. Existe, então, a urgência da melhoria dos procedimentos internos do ICMBio para orientar diferentes campos de ação, do planejamento ao monitoramento dos serviços concedidos, além da necessidade de experiência prévia das instituições envolvidas, a resolução das limitações existentes nos contratos que vem sendo desenvolvidos, a demanda por melhores condições de trabalho, iniciativas de educação ambiental, e mais participação das concessionárias nos espaços de diálogo com outros agentes. Cita-se que a concentração de serviços via apenas um modelo de único prestador, que tem sido

promovida nos casos analisados na pesquisa, limita ajustes necessários e adequações às especificidades locais.

A nota termina com proposições em busca da formulação de um modelo de delegação de serviços que de fato atenda ao interesse público, aos objetivos do SNUC, ao bem-estar, saúde e qualidade de vida das populações do entorno, à perspectiva da diversidade de oportunidades recreativas em áreas naturais, e à proteção do patrimônio natural, histórico e cultural e da biodiversidade local.

Entre os pontos identificados como necessários a serem incorporados numa experiência futura de delegação de serviços que contemple as aprendizagens a partir do caso anterior do PARNASO, a nota estabelece a necessidade de [1] garantir formas para efetiva participação da sociedade civil e do conselho gestor do parque na construção do modelo de delegação de serviços, [2] estudos de viabilidade econômica balizadoras da modelagem de serviços sejam complementados por estudos ambientais, como avaliação de impacto ambiental, considerando impactos na UC e entorno, além de estudos de capacidade de carga turística, [3] respeito total às normas e diretrizes estabelecidas no Plano de Manejo do parque, sobretudo quanto aos objetivos de visitação, zoneamento e instrumentos de controle e ordenamento da visitação. Também chama atenção para o fato de que

- 4) a delegação de serviços faz parte de uma política pública mais ampla de valorização e proteção de um patrimônio público, e **que os interesses econômicos não podem sobrepujar ou colocar em risco a conservação da geo/biodiversidade;**
- 5) **A visitação às unidades de conservação é um meio para se alcançar objetivos primordiais de apoio da sociedade às iniciativas de conservação** e de promoção das conexões emocionais com o patrimônio natural, histórico e cultural;
- 6) O Parque Nacional da Serra dos Órgãos é uma das unidades de conservação brasileiras com o maior número de pesquisas científicas em andamento, e isso só ocorre graças à valiosa e necessária infraestrutura de apoio à pesquisa, que inclui alojamentos para pesquisadores, laboratórios, biblioteca e pessoal de apoio a essas ações. **A delegação de serviços do parque, portanto, não pode colocar em risco a existência e manutenção dessa infraestrutura.** (Nota Técnica n. 01 da Câmara Temática Temporária sobre Delegação de Serviços de Apoio à Visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, grifos nossos)

A câmara [7] se posiciona ainda contrária à possibilidade de adoção de um modelo de concessão que considere a concessão de qualquer área do parque, ainda que parcial. Isto é, apontam que a celebração dos contratos deve delegar serviços de apoio ao uso público, e não concessões de área. Também se reafirma [8] a importância da política de descontos para moradores do entorno, para não ocorrer a elitização do acesso a uma importante área de lazer e recreação da população dos municípios do entorno, aponta-se [9] a preocupação com a turistificação de áreas do parque muito utilizadas por montanhistas, que poderiam passar a ter grupos com expectativas e motivações bastante diversas, e entendem que [10] as modalidades

de autorização e permissão devem ser adotadas a fim de garantir maior diversidade da modelagem de serviços de apoio ao parque. Modelos em que há possibilidade de adesão de empreendedores pequenos, e nos quais vários agentes podem atuar nos serviços, ampliando a participação e o benefício econômico para a população do entorno. Para autorizações, por exemplo, a nota cita serviços de alimentação, como lanchonete, equipamentos como trailer, restaurante, serviços de transporte como vans ou bicicletas, aluguel de equipamentos para camping, bem como hospedagem, e condutores, com o serviço de contratação para guias em trilhas. As conclusões e proposições desta nota técnica identificam os problemas com as atuais concessões de áreas protegidas e apresentam caminhos alternativos, dialogando com o objetivo dessa pesquisa.

Na reunião, após a apresentação da nota com os 10 pontos anteriormente destacados, o representante do BNDES corrobora a relevância do documento e diz que o encontro em questão é um exemplo de demonstração de diálogo institucional, que os estudos sobre a delegação ainda são preliminares, ou seja, esboços. Ele aponta que o contrato com a Hope não tinha caráter de concessão, apesar do nome, mas sim terceirização de longo prazo, evidenciando a necessidade de ajustes contratuais nos novos modelos. Afirma que as concessões são de serviços, não de área, faz outros comentários mais administrativos quanto à elaboração contratual, e concorda que é preciso utilizar mais de permissões e autorizações. A coordenação da câmara temática questiona se há reconhecimento dessas possibilidades de pulverização de parcerias, ao passo que o BNDES indica que sim, indicando a criação, talvez, de um mecanismo jurídico ou concessão de pequeno porte para solucionar as lacunas. Percebe-se a tentativa de conciliar interesses no discurso, mas na prática, como veremos a seguir, isso não se concretiza.

Levantam-se mais questionamentos para o representante do BNDES: a necessidade de ajustar o título da apresentação, que dizia *Concessão do Parque Nacional*, e deveria ser *Concessão de Uso Público* (mais uma vez, o conflito de vocabulário sobre o que, de fato, está sendo delegado: a área ou o serviço?). Indaga-se sobre a comparação, realizada na apresentação, entre as unidades estadunidenses e brasileiras, indicando que não é válido expor os números de visitantes dos dois países que têm realidades profundamente distintas quanto ao número de funcionários e investimentos.

Diante do que está na ata sobre os questionamentos dos participantes, parece que o caso do PN Iguaçu foi usado na apresentação como modelo (não temos acesso a apresentação em si), e esse foi um exemplo bastante criticado, visto que é um caso distinto do PARNASO, além de ter sido marcado pela falta de participação de todos os setores sociais envolvidos. Uma servidora do ICMBio aponta que não há vocação e nem “interesse social para transformar o

PARNASO em parque de diversões temático e de acesso econômico restrito”. Comentários subsequentes corroboram os que foram citados até aqui, com outros elogios a nota técnica e críticas à comparação do PARNASO com EUA e PN Iguaçu.

Uma série de indagações é realizada ao representante do BNDES por componentes presentes, de diversas instituições – impacto do turismo nas cidades do entorno (com possibilidade de especulação imobiliária e exclusão social), porcentagem de valores destinadas ao governo federal e à unidade, necessidade de garantia do direito constitucional ao lazer, urgência de mais estudos de impactos ambientais, a velocidade acelerada do processo, a existência de outros paradigmas para além da concessão (cita-se economia solidária, autogestão etc.). É evidente que o conselho é um espaço amplo de debate com a participação de importantes agentes que se posicionam de maneira crítica, de modo a buscar a melhor modelagem. É também um espaço privilegiado de contestação à concessão dos parques.

As respostas aos questionamentos indicam que não há pressa em se estabelecer o novo edital, mas que muito do que está sendo solicitado não será resolvido pela concessão, que as empresas técnicas e especializadas elaborarão o contrato mas isso não impede a participação da sociedade civil, que o modelo de Iguaçu foi apresentado para mostrar as melhorias estabelecidas pelo novo contrato, que além do BNDES há o ICMBio envolvido na elaboração da nova modelagem, e que haverá, posteriormente, espaço para participação formal da sociedade no processo. Cabe apontar que dessa forma proposta, a sociedade só participa após a produção do modelo novo, o que é um problema, no nosso entendimento, mas também no entendimento dos próprios conselheiros, como veremos a seguir.

Outras reuniões importantes acontecem em sequência neste ano. A de julho, por exemplo, tem uma pauta única: delegação de serviços de apoio à visita no PARNASO. A representante da CGEUP indica que o BNDES foi contratado pelo ICMBio para colaborar na estruturação do projeto de concessão, mas que não há nada finalizado visto que os estudos ainda são preliminares, destacando que nada será feito sem o conhecimento da sociedade civil, e que está ali para discutir os pontos da nota técnica. Em seguida, o representante do BNDES inicia sua fala e apresentação intitulada Estudos para a Concessão do Parque Nacional Serra dos Órgãos – imediatamente questionada por servidora que aponta que o título deveria ser Estudos para Concessão de Serviços de Uso Público. Mais uma vez, o conflito área x serviço, que destacamos nas conclusões.

A apresentação segue, abordando um documento intitulado caderno de encargos, que seria um documento com todas as obrigações do ente privado, mas que ainda não está disponível porque o projeto do PARNASO ainda estava na fase preliminar. Seria disponibilizado depois,

para o conselho avaliar e opinar durante a fase de consulta pública, e que o projeto atual seria realizado levando em consideração os aprendizados com o anterior. A representante da CGEUP afirma que o contrato da Hope era um modelo diferente das atuais concessões, e que na nova modelagem serão contemplados serviços a serem executados com mais qualidade para a experiência do visitante. Na apresentação, há uma seção intitulada Resposta aos itens da Carta da Câmara Técnica sobre Concessões – o que configura uma equívoco, porque se trata da Câmara Temática sobre Delegação de Apoio a Serviços de Visitação. Esse erro é mencionado na ata, como nota da secretaria executiva. Mais uma disputa de vocabulário. O BNDES intitula como câmara que trata de concessões, e o conselho busca afirmar que se trata de diferentes modalidades de delegação de serviços, para além das concessões.

Um dos questionamentos levantados é sobre o valor dos ingressos. A servidora que em reunião anterior denunciava a possível transformação do PARNASO em parque de diversões sinaliza que as pessoas mais pobres são as que menos têm acesso à natureza e que o ingresso gratuito deveria ser garantido, que seja priorizado o acesso da sociedade e não o lucro do concessionário. Além disso, a coordenação da câmara temática apresentou, na reunião, a 2ª Nota Técnica¹⁷⁴ produzida por eles.

Mais sucinta que a primeira, apresenta encaminhamentos para a modelagem da nova concessão: [1] endossar a primeira nota, apontando a urgência de aprofundar o debate com a equipe de consultoria contratada pelo ICMBio, [2] acesso total ao Processo SEI (Serviço Eletrônico de Informações)¹⁷⁵, [3] acompanhamento e esclarecimento da documentação com os cronogramas de cada etapas, [4] reuniões toda a comunidade envolvida e potencialmente afetada, presenciais e participativas, [5] observância ao SNUC, [6] engajamento de outras UC que compõe o NGI¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Disponível em:

https://feemerj.org/wp-content/uploads/202206_NotaTecnica02_CTDelegacaoServicosParnaso.pdf. Acesso em maio de 2025.

¹⁷⁵ O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, que oferece suporte à produção, edição, assinatura e trâmite. (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA). Ver: <https://www.ipea.gov.br/portal/sistema-eletronico-de-informacoes>. Acesso em junho de 2025.

¹⁷⁶ Referente a Núcleo de Gestão Integrada, uma forma de gestão integrada entre unidades de conservação próximas ou sobrepostas buscando otimização de recursos, compartilhamento de estrutura e equipamento, bem como trabalho integrado entre equipes. O NGI Teresópolis, criado em maio de 2020 pela portaria Nº 426, de 11 de maio de 2020, contava com 5 unidades de conservação: o PARNASO, a Área de Proteção Ambiental Petrópolis (APA Petrópolis), a Reserva Biológica do Tinguá (Rebio Tinguá), a Área de Proteção Ambiental de Guapimirim (APA Guapimirim) e a Estação Ecológica da Guanabara (Esec Guanabara). Ele foi suspenso após ação do Ministério Público. Ver: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Tutela-ICMBio-deferida.pdf>. Em 2022, a portaria Nº 1.044, de 18 de outubro de 2022 instituiu o Núcleo de Gestão Integrada - ICMBio Serra Fluminense, contemplando apenas três unidades: PARNASO, APA Petrópolis e REBIO Tinguá. Não é o escopo da discussão da pesquisa, mas criação de NGIs no ICMBio costuma levantar questionamentos, porque é um mecanismo que promove a redução do número de chefias de unidades e de efetivo em campo, que muitas vezes ignora o distanciamento entre as UCs e impacta a autonomia da gestão das unidades. Eles são interessantes em

Após expor a nota, a coordenação da câmara critica a proposta de concessão de 30 anos, por ser muito longa, mais uma vez enfatiza outras modalidades de concessão, e outra participante coloca que o conselho não quer apenas ser escutado, mas sim participar da construção do modelo de parcerias. Ela traz como exemplo o setor de transporte público, destaque na modalidade de concessão, que nas últimas décadas não trouxe benefícios para a sociedade como um todo, e que estudos recentes recomendam outras modelagens. Diz que contratos de duração longa costumam fomentar o domínio do setor por um número limitado de empresas, reduzem a competitividade e dificultam a inovação, sendo os contratos menores promotores de mais flexibilidade para acompanhar mudanças.

Outras críticas dessa participante, mais pontuais, são sobre a ampliação do estacionamento que promoveria mais uso do carro individual no parque, e sobre aluguéis de temporada (que estava previsto nas primeiras documentações apresentadas ao conselho), citando os problemas que podem existir a partir disso, e sobre o modelo de verificação da conformidade, uma vez que o desempenho do contrato será realizado por uma empresa privada contratada externamente indicada pela concessionária e não pelo ICMBio.

Sobre a solicitação da câmara de ter acesso a todos os documentos, a resposta é que o processo ainda não existe e, portanto, não pode ser cadastrado no SEI. O documento final da proposta precisaria ser fechado primeiro. Sobre a duração do contrato, o BNDES informa que o prazo é determinado pela estimativa de tempo para que ocorra o retorno do valor investido para haver lucro, e que precisa ser vantajoso para alguma empresa se interessar. Contratos curtos, segundo a resposta do representante, são menos estáveis e há menos investimento.

Sobre a hospedagem por temporada, afirma que a proposta foi retirada das documentações mais recentes. A respeito da infraestrutura de pesquisa, diz-se que a responsabilidade é do ICMBio, e não da concessionária. Sobre a verificação da conformidade, explica-se que é um agente que existe em todos os processos de concessão e sua função é auxiliar o poder concedente, nesse caso o ICMBio, produzindo relatórios públicos para que a instituição possa utilizá-los em sua própria fiscalização, sendo uma auditoria para deixar o contrato mais fluido.

Uma servidora faz um apontamento que consideramos de muito destaque:

a escassez de recursos é uma falsa premissa, pois o que não há é política adequada para provê-los, e que se falta recurso para o ICMBio é porque estamos dentro de uma

unidades que precisam de gestão integrada, mas por vezes utilizados como uma estratégia governamental para diminuir o gasto público, sem levar em consideração as necessidades das UCs. O número de NGIs aumentou durante o governo Bolsonaro durante o que se chamou de “reestruturação do ICMBio”, como podemos ver no documento disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/icmbio-em-foco/pdf/icmbioemfoco557.pdf>. Acesso em maio de 2025.

política governamental que escolhe não destinar esses recursos; declarou ainda que o papel da concessão é de auxiliar o ICMBio na prestação de serviço de apoio à visitação, logo, alertou que se deve tomar cuidado quando se aposta na concessão como uma ferramenta para resolver uma questão econômica que antes de ser econômica é política, e para que não se perca o foco da luta por políticas ambientais (Ata da Reunião CONPARNASO, 2022).

Toda a promoção do modelo de concessões se fundamenta em um argumento de que o Estado não possui recursos suficientes para a gestão das unidades de conservação de maneira adequada. Entendemos, a partir das entrevistas, que o cenário enfrentado pelos analistas que atuam na gestão é de fato bastante desafiador. Mas a servidora do ICMBio aponta uma questão importante, e que estamos de acordo: a escassez de recursos é uma escolha institucional de destinação desses recursos. Os problemas econômicos que existem na operação das UCs são, antes, políticos. A resposta do representante do BNDES é que

sabe que a concessão não é um remédio santo que vai resolver todos os problemas, e que é entendido que o orçamento é político, que é aprovado no Congresso, e que cabe a todos nós como cidadãos termos a nossa participação e cobrança com os nossos representantes, e que a concessão é uma ferramenta para conciliar um problema: não há orçamento disponibilizado para o meio ambiente e para o ICMBio por causa de uma priorização dos nossos representantes eleitos que nós como sociedade escolhemos; enfatizou que a concessão não vai solucionar esses problemas, mas a equipe do BNDES acredita que a concessão libera parte do orçamento do ICMBio para atuar em outras áreas, e assim usar o pouco que tem para fazer um pouco mais, usando a concessão como uma ferramenta para que os recursos do ICMBio sejam concentrados em questões mais voltadas à gestão e conservação (Ata da Reunião CONPARNASO, 2022).

Assim, o argumento institucional do BNDES¹⁷⁷ é que de fato o orçamento disponibilizado é uma escolha dos representantes eleitos, e que concessão poderia contribuir para uma utilização mais adequada dos recursos do ICMBio para questões voltadas à conservação, entendendo o modelo de concessão como o mais adequado, pois permite mais investimento e infraestrutura, não recomendando assim, para o PARNASO, a autorização e permissão. A representante da CGEUP salienta que as permissões são difíceis, o ICMBio deve entregar ao permissionário a edificação do atrativo pronto para uso, é um instrumento que pode ser revogado a qualquer momento por ato administrativo, sendo menos seguro que a concessão.

O momento da reunião é marcado por muitos questionamentos. Vamos transcrever alguns trechos da ata a seguir. Um participante do conselho diz que “fala-se muito que a gestão do parque continua com o ICMBio, mas questiona até que ponto o ICMBio tem de fato essa gestão, pois quem tem o poder indireto e informal é o privado, que é quem detém a gestão das

¹⁷⁷ Savannah Resende (2024) analisa que na gestão dos governos Temer e Bolsonaro, houve uma mudança de foco no BNDES, que passou a privilegiar regimes “de concessão e privatização, ajustando-se à diretriz de redução do papel estatal em favor do setor privado” (Resende, 2024, p. 36-37).

condições materiais do parque”, complementando que na conjuntura política atual, a administração sobrepõe processos de conservação, e “deve-se questionar até que ponto esse retorno não está escravo da demanda de um determinado público que tem o interesse de consumo sobre o parque”, indagando “se o parque se torna apenas um produto e se são realmente os servidores que tem gestão desse produto”. Percebe-se a preocupação da sociedade civil com a privatização da gestão do parque. As aspas utilizadas são referentes às falas dos participantes, dispostas em ata. Nota-se que o papel da instituição ambiental enquanto gestora, na condição de uma possível concessão, é questionado.

Posteriormente, esse mesmo participante diz que a “sua provocação foi mais reflexiva no sentido do espaço que o ICMBio está disposto a entregar para o privado”, e, assim, “é importante a UC, os servidores e o Conselho pensarem em formas de integrar a sociedade não apenas como consumidora”. Outro participante complementa que “o estudo apresentado pelo BNDES foi feito de acordo com o que é interessante para a concessionária explorar e lucrar e não o com o que é interessante para o usuário, para o parque ou para a gestão/administração como um todo”. O analista do ICMBio que acompanha o projeto complementa dizendo que não concorda com os apontamentos de que as intenções do projeto são de cunho econômico. Diz que o ICMBio faz a análise dos produtos a partir da visão da gestão do PN, com todas as premissas e regras da gestão do uso público, que o BNDES é o parceiro econômico porque tem a expertise que o conselho e o ICMBio não têm, e que outros projetos falharam justamente por não terem se adequados às necessidades econômicas. A reunião segue com discussões. A conclusão dada pelos que estão apresentando o projeto é que a documentação ainda não está fechada e que essa reunião havia sido feita para antecipar possíveis discussões.

Na reunião de setembro, uma das pautas é a atualização sobre o andamento do processo de delegação de serviços. Nela, expõe-se a informação de que ainda estão acontecendo articulações para consolidar as contribuições do conselho e que não houve avanço no projeto. Haverá consulta formal depois da consolidação da proposta. Os participantes pedem um cronograma por escrito, ressaltam a importância da antecedência da divulgação das datas para mobilização da sociedade para a consulta pública, e a coordenação da câmara temática enfatiza que o órgão ambiental não acolheu nos documentos do projeto as propostas do conselho sobre alimentação e modelagem de serviços. Uma servidora confirma o argumento de que o ICMBio não incorporou as contribuições, e o Grupo de Trabalho de servidores, que havia sido criado para fazer propostas para o projeto, compartilha dessa opinião. É evidente a contestação dos participantes quanto à ausência de transparência e participação, nesse momento.

Em novembro de 2022 há outra reunião com pauta única: Delegação de Serviços de Apoio à Visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Mais uma vez, há a participação do BNDES, e nessa ocasião está presente a diretora de manejo e criação de UCs do ICMBio (direção à qual a CGEUP está subordinada), que inicia a reunião dizendo que a Serra dos Órgãos está sendo priorizada para uma nova modelagem de concessão há algum tempo, e que a reunião comentaria as etapas necessárias, constituindo a fase de consulta pública do processo, exigida pela legislação. Essa fase envolve disponibilização de documentos, que ainda não havia sido realizada porque não havia finalizado, seguida de audiências públicas quando solicitadas.

Uma representante da CGEUP diz que houve uma alteração no modelo de concessão porque os antigos contratos não agregavam serviço e valor ao público (ela não menciona qual tipo de serviço e de valor), e o BNDES complementa que novas legislações, a partir de 2018¹⁷⁸, estão permitindo novas delegações e o modelo vem evoluindo. Diz que agora os recursos obtidos pelas concessões podem ser aplicados em atividades correlatas, como fiscalização, educação ambiental, manutenção de infraestrutura.

A coordenação da câmara temática pede um espaço de fala, e se manifesta dizendo que não houve participação dos membros da CT para participar da elaboração dos produtos (como editais, contratos, e documentos que ainda seriam disponibilizados), dizendo que houve uma falta de comunicação unilateral do ICMBio e do BNDES porque o conselho sempre solicitou participar. A representante da CGEUP admite que houve um problema de comunicação, e que há obrigações legais quanto aos documentos, que ainda serão disponibilizados. O BNDES reitera essa fala, e a coordenação da CT responde que essa premissa é repetida desde março daquele ano, e que a intenção do conselho era justamente construir essa documentação em conjunto. Outros participantes ratificam.

Fica evidente, a partir da leitura da ata, que há um desentendimento sobre as fases do processo. Em alguns momentos a reunião é citada como uma fase de consulta pública, em outro momento como uma etapa que antecede a consulta pública, já que essa aconteceria após disponibilização de documentos. Entendemos que existe uma compreensão de que a reunião é uma consulta ao conselho, o que configura uma consulta pública em sentido amplo, mas que a fase processual nomeada consulta pública é realizada formalmente após o fechamento e divulgação documental. De qualquer maneira, é evidente, também, que os participantes do conselho questionam justamente a ausência de participação prévia na elaboração dessa documentação, que, segundo a representação institucional da CGEUP, só pode ser acessada de

¹⁷⁸ Ele se refere à Lei nº 13.668 de 2018, que citamos na introdução do capítulo, e às normativas subsequentes.

forma prévia pelos servidores, devido a restrições legais, mas reforça-se, sempre, que os documentos divulgados depois ainda poderão sofrer alterações. Haverá espaço para novas contribuições, e o projeto só terá caráter executivo após passar pelas alterações após consulta pública formal, e depois do ICMBio aprovar projetos da vencedora da licitação. No dia anterior a essa a reunião exposta em ata, houve um encontro de servidores do ICMBio com a diretoria do instituto, em que alguns documentos foram apresentados, mas o conselho, por ter participantes externos, não poderia visualizá-los.

Seguem alguns questionamentos parecidos com que apresentamos anteriormente, ocorridos em reuniões prévias. Alguns documentos já haviam sido liberados anteriormente e alguns participantes já haviam lido. Essa divulgação foi entendida como prematura pelos representantes do projeto, mas entendida pelos participantes como satisfatória porque conseguiram, ao menos, identificar algumas problemáticas com antecedência. Fala-se sobre previsão de curva exponencial de visitação, questões sanitárias e ambientais, necessidade de técnicos muito especializados para produzir projetos, critica-se o não aprendizado com a experiência anterior em relação a escolha adequada da empresa parceira, aponta-se que quanto mais recurso vier do privado e não do governo, mais sujeito às decisões do ente privado o parque estará.

A ata da reunião indica que os responsáveis por apresentar o projeto – analista ambiental do parque, CGEUP, direção do ICMBio e BNDES – seguem explicando que muitas alterações contratuais foram feitas desde a última concessão para conseguir mitigar os problemas. Destacam que o contrato anterior não era típico de uma concessão porque não foram realizados investimentos (apenas operavam uma infraestrutura do ICMBio), e dessa vez não será dessa forma, visto as alterações legais e novos aprendizados que geraram documentações mais efetivas. Aponta-se que há um trauma gerado porque apesar do nome, não havia um contrato de concessão, e sim de terceirização, pois o ente privado auferia renda e os riscos eram exclusivos do órgão público. As novas cláusulas preveem mais avaliações de desempenho da concessionária, mais obrigações contratuais, e que, apesar do risco que existe, salvaguardas o mitigarão, segundo o representante do BNDES. Um participante aponta que no contrato com a Hope havia obrigadoriedades que não foram cumpridas, o que evidencia que a questão não envolve apenas a elaboração de documentação mais assertiva.

Existem muitas discussões, ao final da reunião, sobre os próximos passos e seus prazos. A administração do ICMBio explica que haverá uma comunicação da equipe de Brasília e a do parque para fechamento da documentação, que será disponibilizada na fase da consulta pública. Os participantes seguem solicitando acesso a ela, enquanto as respostas seguem explicando que

a legislação não permite, ao passo que a réplica é que o apego não é ao documento, mas a saber o que está sendo proposto. Fica claro, a partir da leitura da ata, que existe uma insatisfação de alguns setores, como a câmara temática, em relação a efetividade da sua participação. Diz um conselheiro que

está bastante desapontado com o processo, [...], solicitou várias vezes o diálogo; lembrou que o Conselho gerou duas Notas Técnicas que não foram incorporadas aos produtos, o que culminou na manifestação “Abraço ao Parque”¹⁷⁹; afirmou que entende que já existe um produto pronto com poucas arestas a serem aparadas e falou sobre a vontade de o Conselho ter construído juntos desde o início; [...] lamentou que se disponibilizaram durante meses para produzir uma delegação de serviços de alimentação no Parque bem como a capacitação dos condutores do PARNASO, e que não teve efeito algum [...] (Ata da Reunião CONPARNASO, 2022).

O analista ambiental que acompanha o processo responde, entendendo que a participação nunca foi cortada, e que administrar o parque sem o apoio de um parceiro privado exige muito sacrifício pessoal e muita energia. A resposta do conselheiro foi um elogio à gestão do ICMBio. Disse que há uma compreensão quase unânime de que o parque funciona melhor em 2022 do que com a concessionária Hope, o que demonstra uma boa administração do setor de uso público.

Em dezembro do mesmo ano, o grupo de trabalho Avaliação dos Produtos do Projeto de Concessão PARNASO – BNDES – ICMBio, criado em agosto de 2022, composto por servidores, emite uma Nota Técnica¹⁸⁰ como resposta após análise da documentação produzida via consultoria. Ou seja, os servidores, agentes que tiveram acesso aos tais documentos solicitados pelo conselho, analisaram esses materiais e produziram uma nota técnica profundamente crítica a eles. Esse documento identifica diversas lacunas e conclui que, diante dos problemas encontrados, o processo de concessão do PARNASO não estaria devidamente construído, exigindo melhor conformação dos serviços.

Aponta-se falhas quanto ao número balizador de visitação, apresenta-se problemas quanto ao texto de certos documentos e etapas, ausência de diálogo entre equipe da consultoria e equipe técnica do parque, concessões de área quando deveriam ser de serviços, e sobretudo, critica-se a falta de transparência. A nota indica que o conselho, historicamente participativo

¹⁷⁹ Ele se refere ao Movimento Abraço ao PARNASO, que segundo site da Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro (FEEMERJ), “culminou em três abraços simbólicos ao Parque Nacional da Serra dos Órgãos, nos três municípios que o compõe: Petrópolis, Teresópolis e Guapimirim”. Disponível em: <https://feemerj.org/concessao-parque-nacional-da-serra-dos-orgaos/>. Nesse artigo digital, há uma forte denúncia da sociedade civil à concessão. A FEEMERJ compõe o conselho e a câmara temática. Há um outro link importante, disponível em: <https://feemerj.org/informacoes/concessao-parnaso/>, onde divulga-se documentos relacionados à mobilização contrária ao prosseguimento do novo processo de concessão. Acesso em maio de 2025.

¹⁸⁰ Disponível em: https://feemerj.org/wp-content/uploads/Nota_Tecnica_no_13-2022-NGI_ICMBio_Serra_Fluminense.pdf. Acesso em maio de 2025.

nos debates relevantes do parque, não teve suas posições incorporadas nos produtos preliminares. A câmara temática – que conta com profissionais qualificados e conhecedores de demandas locais – também não pôde colaborar com a consultoria, que é, por sua vez, desprovida de conhecimento territorial, configurando uma ausência de processo participativo. Diz o documento: “não basta o órgão governamental declarar que há participação, mas sim a sociedade envolvida é quem tem a legitimidade de afirmar se está sendo devidamente ouvida ou não”. Assim, compreendem o modelo de trabalho adotado pela CGEUP como centralizado e pouco participativo, o que compromete as obrigações legais do ICMBio¹⁸¹. Trata-se de um documento muito detalhado que identifica muitos problemas.

Os servidores compreendem que as lacunas técnicas, dúvidas e erros observados foram em parte resultados da ausência de diálogo e debate técnico com a equipe do parque, desde o início do processo, e, assim, considerando a inadequação entre produtos apresentados e o Plano de Manejo do parque, a insatisfação do conselho gestor – com função de controle social da administração pública, falta de participação e transparência da discussão e produção do que foi apresentado pela consultoria, e considerando o risco de prejuízo para a administração pública, o GT faz recomendações. São elas que a consultoria corrija erros e reanalise os produtos com base nas considerações já feitas pelo conselho e pelas notas técnicas, que outras opções de cenários de delegações sejam apresentadas, que o conselho e a equipe do GT sejam envolvidos na construção da proposta, que sejam respeitadas as etapas do processo, e que a concessão futura não comprometa a competência do ICMBio e os objetivos primordiais de conservação do PARNASO.

Em fevereiro de 2023, já estava ocorrendo consulta pública. Nessa reunião, conselheiros indicam que a documentação foi apresentada com erros, inicialmente, e critica-se a data da abertura da consulta pública (22/12, próximo às festas de fim de ano). Menciona-se má vontade do BNDES e da CGEUP em incorporar sugestões do conselho e de servidores e expressa-se indignação com a falta de compromisso do ICMBio, que havia garantido que o projeto de concessão seria trabalhado em conjunto. Solicita-se uma resposta à nota técnica do GT e uma ampliação do prazo da consulta pública.

¹⁸¹ Diz o Artigo 5º do SNUC ele será regido por diretrizes que “asseguem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”. BRASIL, Lei nº 9.985/2000.

As atas de 2024 apresentam que estão ocorrendo Oficinas de Planejamento das Parcerias para Delegações de Serviços de Apoio à Visitação¹⁸² no PARNASO e que a câmara temática havia produzido a Nota Técnica n° 3. Diz a ata de outubro que a apresentação das oficinas e a nota estariam em anexo, mas não estavam disponíveis no site do parque. Até maio de 2025, o BNDES disponibiliza o seguinte cenário, indicando que a consulta pública ainda está acontecendo, prevista para até o terceiro trimestre deste ano:

Figura 36: Hub de Projetos do BNDES - PARNASO



Fonte: site do BNDES¹⁸³

Fica evidente que existe um campo de disputa institucional, em que internamente ao órgão ambiental existem interesses distintos. Além disso, a participação da sociedade civil no processo foi muito comprometida, visto que o conselho, que possui papel de fiscalizador do Estado, não foi contemplado em diversos momentos e etapas. É importante lembrar que o conselho se trata de um espaço consultivo formado por instituições e representantes da sociedade civil, com respaldo normativo, e ainda assim não foi contemplado. Abaixo,

¹⁸² Aconteceram oficinas entre 2023 e 2024. O relatório final identificou arranjos de serviços em alguns setores e foi apresentada uma proposta final de diferentes modalidades, a partir de arranjos que representem oportunidades para operadores locais e pequenos comerciantes e a proposta foi enviada ao BNDES para estudos de viabilidade econômica.

¹⁸³ Indica que o projeto está em “fase de estudos, de forma que, somente no seu final, será possível obter-se estimativa melhor do valor de investimento”. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/National-Park-Serra-dos-Orgaos>. Chamamos atenção para a nomenclatura “National Park” do link. Em documento divulgado em 2022 (um dos questionados pelo GT), nomeado “Avaliação comercial e estudo de demanda – PARNASO”, apresenta-se o Yosemite National Park como “*benchamrk*” (em português, “marca de referência”), segundo o documento utilizado para avaliar a aderência das melhores práticas que estejam alinhadas com a vocação e conceito do PARNASO. Esse documento ainda está disponível no link a seguir, mas não é possível encontrá-lo na categoria “Editais diversos 2022”. Acreditamos que ele foi retirado do site porque a consulta pública está prevista para o final do ano, mas o link que possuíamos ainda estava ativo até maio de 2025: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos/editais-diversos-2022/12.4.1_PARNASO_AVALIACAO_COMERCIAL_E_ESTUDO_DE_DEMANDA_V._30.09.2022.pdf Acesso em maio de 2025.

apresentamos a Figura 37, divulgada em reportagem do veículo Diário de Teresópolis¹⁸⁴, intitulada “Montanhistas contra a concessão do Parque Nacional da Serra dos Órgãos”. A foto divulgada, do primeiro ato Abraço ao PARNASO, expõe a faixa que diz: Sem a participação, dizemos não à concessão!

Figura 37: Sem a participação, dizemos não à concessão!



Fonte: O Diário de Teresópolis

Especificamente quanto ao PARNASO, entrevistamos três agentes entre 2023 e 2024: em formato online, dois analistas ambientais que acompanharam a concessão da HOPE, sendo um deles o fiscal técnico. De forma presencial, entrevistamos a coordenadora de uso público do parque. Diante da já perceptível relevância de suas proposições para análise do processo investigado na pesquisa, uma vez que o caso do PARNASO apresenta muitas questões para

¹⁸⁴ Disponível em: <https://netdiario.com.br/noticias/montanhistas-contr-a-concessao-do-parque-nacional-da-serra-dos-orgaos/>. Acesso em maio de 2025.

debate, suas falas serão mais discutidas no capítulo subsequente. Aqui, destacamos uma fala do primeiro analista entrevistado, que sintetiza, de maneira crítica, o que foi apresentado até aqui.

Agora, depois de acabado os dez anos da Hope, quando vieram fazer o chamamento para esse pacote atual do BNDES atual, [...], do final do governo anterior, que colocou uma quase uma dezena de unidades de conservação no chamado Plano Nacional de Desestatização, onde contratou o BNDS para fazer as modelagens. Quando isso veio ao conselho do parque, houve uma reação muito grande, muito intensa do Conselho do Parque e o processo acabou sendo rejeitado pelo Conselho e não foi adiante. Outros processos semelhantes, também agrupados nessa iniciativa do Plano Nacional de Desestatização, também não estão se mostrando que não foram muito bem-sucedidos. [...]. Há uma ligação de certa elitização e dos visitantes que têm condição de acessar o parque agora. E isso está com várias reportagens da imprensa, vários pronunciamentos de operadores de turismo locais que na verdade, as ocupações das pousadas do lado do município acabaram reduzindo porque o parque ficou caro para ser visitado. E aí a gente vai com o primeiro problema desse modelo, que é uma espécie de **elitização da visitação**, ou então tarifas que para o trabalhador médio brasileiro, muitas vezes são impraticáveis. [...] Uma outra alegação que é levantada, contrária em crítica a esse modelo, seria a **dominância de grandes empresas**, sem muita correlação com o pequenas e médias empresas locais, que poderiam oferecer alguns serviços como serviços de alimentação, pequenas lojinhas de souvenir, pequenos bens e serviços que não precisariam estar todos sob o guarda-chuva de uma grande empresa que acaba pegando todos os pacotes da concessão para um edital desenhado nesse modelo de concessão única para atrair uma grande empresa. Aí tem que ter um capital volumoso. Isso acaba inviabilizando a própria entrada na concorrência de pequenas e médias empresas locais. E existem algumas críticas acadêmicas. [...] Ou seja, os parques poderiam ser mais vislumbrados sobre uma possibilidade de auferir ganhos comerciais ou uma espécie de parque temático ou parque de diversão voltado ao negócio de turismo unicamente, e não a própria conservação da biodiversidade. Então, seria uma **espécie de subversão da lógica original das áreas protegidas, que não são desenhadas originalmente ou ontologicamente para gerar lucro** (Analista ambiental do PARNASO, 2023, grifos nossos).

O analista citado acima, após sintetizar o processo que apresentamos antes, enumera três grandes problemáticas: [1] elitização da visitação, [2] dominância de grandes empresas e [3] subversão da lógica original de áreas protegidas, passando a ter lucro como objetivo.

Gostaríamos de destacar que, entre os analistas ambientais entrevistados para apresentação deste capítulo, temos dois chefes de unidades de conservação (Itatiaia e Jurubatiba), dois coordenadores de uso público (Serra dos Órgãos e Itatiaia), e quatro fiscais de concessão (Paineiras, Trem do Corcovado, Hope e Parquetur). Apesar de todos os analistas ambientais apresentarem perspectivas relevantes, os que ocupam esses cargos, sem dúvidas, colaboram muito para a análise do processo – com destaque para os fiscais técnicos das concessões. E pudemos entrevistar, para essa pesquisa, todos os fiscais técnicos das concessões dos cinco Parques Nacionais do estado, as que estão em andamento hoje, e a já finalizada (Hope PARNASO).

Neste capítulo, apresentamos como ocorreu o processo de delegação de serviços nos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, bem como o arcabouço legislativo criado pelo Estado brasileiro para promover essa modalidade via concessão: da criação das normativas de licitações, concessões e desestatizações, além das associadas diretamente às parcerias ambientais, como o PAPP e as novas regulamentações do ICMBio.

Foi possível perceber, a partir da pesquisa documental, com análise da legislação, mas também das atas dos conselhos, que as operações de concessão configuram um campo de conflito. As investigações revelam que o caso do Itatiaia, sem precedentes, foi marcado por uma série de descumprimentos contratuais por parte da concessionária, levando a uma alteração societária que levantou as questões discutidas na subseção. O caso do PARNASO evidencia uma concessão catastrófica, finalizada com descontentamentos por parte do órgão ambiental e sociedade civil, e revela a manutenção da disputa institucional pelo prosseguimento dessa modalidade, além do descontentamento da sociedade civil que aponta a ausência de participação nos processos decisórios. O caso do PN Tijuca evidencia um caso distinto, porque as empresas não operam todo o uso público como nos casos anteriores, mas também revela a mercantilização da natureza no contexto neoliberal. Além disso, houve a retirada dos PNs da Restinga de Jurubatiba e da Serra da Bocaina dos programas aos quais foram inseridos no governo anterior, revelando outra disputa.

A densidade de normativas criadas a fim de possibilitar as novas modalidades de parcerias entre Estado e empresas para a gestão de áreas protegidas revela o funcionamento do Estado neoliberal e são uma evidência do processo de neoliberalização da natureza.

Como conclusão deste capítulo, buscamos responder à questão levantada pelo título da seção introdutória: concessão ou privatização?

Legalmente, apresentamos as normativas que diferenciam privatizações de concessões. O que analisamos na pesquisa se trata do instrumento jurídico de concessão. Diante da diferença legislativa, cabe o embate de interpretações. Entretanto, embora esse embate seja possível, é inegável que as concessões fazem parte da desestatização – promovida desde a década de 1990 pelo Estado brasileiro a partir das diferentes normativas citadas no capítulo.

Mas dentro do embate de interpretações, aqui, estabelecemos o argumento de que ocorre sim, na prática, uma privatização. Afinal, [1] o acesso aos parques é restrito a quem pode pagar o ingresso, [2] os lucros com arrecadação são de empresas privadas, e ainda que os contratos garantam a autonomia do Estado em diversas atuações, é evidente que [3] há uma limitação na gestão operada pelo ente estatal. Assim, a partir do que foi exposto, é possível perceber que há

uma privatização do acesso, do lucro e da gestão. Apresenta-se como delegação de serviço um processo que em sua essência é a privatização de vários elementos.

A própria resposta do ICMBio sobre a retirada dos parques do PND indica que o programa trata da redução da participação do Estado na gestão do bem público e “transferência do controle do ativo para o setor privado” – ou seja, a própria instituição governamental reconhece que a desestatização compreende, sim, a transferência do controle para o setor privado, o que reforça, para nós, o argumento de que as concessões são uma das formas em que a privatização se apresenta nas relações contemporâneas.

No próximo capítulo, buscamos apresentar os agentes envolvidos: os privados e os públicos, que entrelaçados promovem o processo de neoliberalização da natureza.

CAPÍTULO 3 - NO CAPITALISMO, NATUREZA É MERCADORIA: INTERESSES PRIVADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

No capítulo anterior, a evolução da legislação promotora de parcerias entre Estado e empresas foi apresentada, bem como os instrumentos jurídicos ambientais que norteiam as concessões de áreas protegidas hoje. O capítulo 2 expôs as operações de concessão da gestão dos 5 Parques Nacionais do Estado, e, agora, no capítulo 3, buscamos evidenciar os agentes privados que operam esses parques, bem como o posicionamento dos agentes públicos a respeito da modalidade, na intenção de revelar os entrelaçamentos entre essas duas instâncias – pública e privada, que configuram a neoliberalização da natureza. Além da pesquisa bibliográfica, para a escrita desse capítulo utilizamos mais uma vez a pesquisa documental com seleção e análise das entrevistas.

O presente capítulo é dividido em 3 seções. A primeira busca apresentar o *privado*: destacamos não somente as empresas que atuam no mercado de concessões de parques, mas também seus posicionamentos sobre a modalidade, a partir da análise de entrevistas fornecidas por agentes das concessionárias a diferentes veículos de mídia. Dividimos essa primeira em três subseções: a primeira aborda a organização Semeia, a segunda apresenta as empresas Hope e Parquetur, enquanto a terceira possui subdivisões: apresentamos inicialmente as concessionárias Cataratas e Esfeco, e depois abordamos a disputa pelo controle da área do Corcovado, e, por último, a questão dos parques municipais do Rio de Janeiro.

Na segunda seção, apresentamos o *público*, a partir da exposição da síntese do que foi observado nas entrevistas realizadas com analistas ambientais, o que permite perceber os posicionamentos dos agentes públicos, chegando a terceira seção, na qual discutimos o entrelaçamento entre dois âmbitos das seções anteriores que, juntos, protagonizam o processo de *neoliberalização*. É nesta última seção que conseguimos interpretar o processo apresentado até aqui como *neoliberalização da natureza*, além de discutir as categorias de *neoliberalismo*, *financeirização* e *acumulação por espoliação*, importantes para essa pesquisa. Esse capítulo, correspondendo ao último objetivo específico do trabalho, contribui para a discussão sobre novas formas de apropriação da natureza no capitalismo contemporâneo.

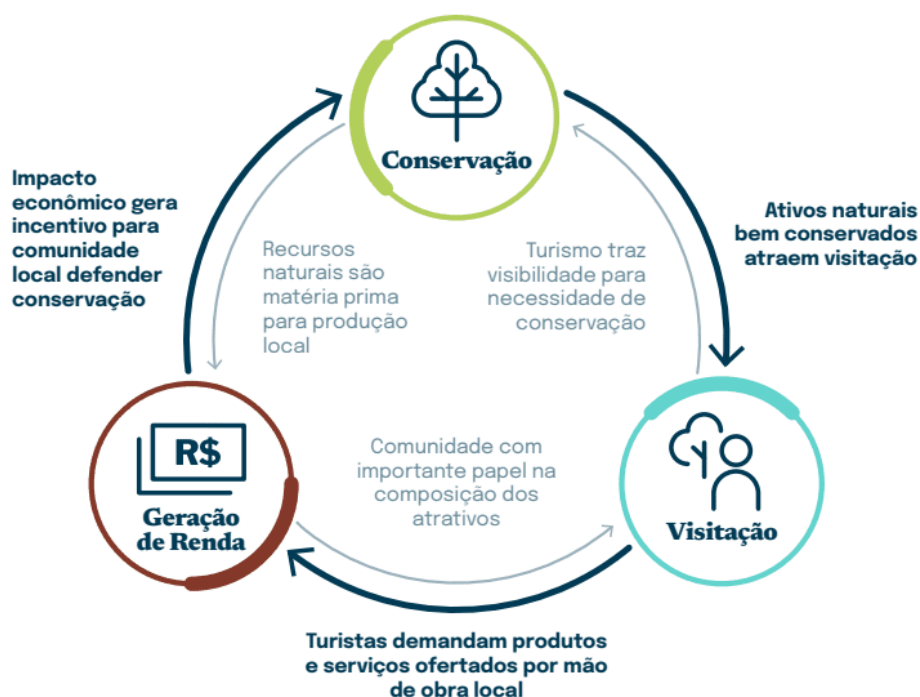
3.1 Os agentes privados e promoção das concessões

Nesta seção, apresentamos os agentes privados envolvidos nas concessões de áreas protegidas. Selecionamos as concessionárias dos parques apresentados, bem como organizações de destaque na promoção das parcerias ambientais, e algumas outras instituições relevantes – empresas e consultorias. Foram analisados produtos e informações disponibilizados até junho de 2025, como relatórios, reportagens e entrevistas.

3.1.1 Instituto Semeia e os novos horizontes da relação entre público e privado.

O Instituto Semeia se apresenta¹⁸⁵ como uma organização filantrópica, sem fins lucrativos, fundada em 2011, que busca potencializar o desenvolvimento socioeconômico sustentável de parques e unidades de conservação brasileiras. Descrevem suas atividades como apoio aos governos na concepção, implementação e gestão de parcerias que unem setor público, privado e sociedade civil, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas e gestão de parques, para que estejam mais bem preparados para receber visitação, com trabalho baseado no chamado “ciclo virtuoso das Unidades de Conservação”, Figura 38.

Figura 38: Ciclo Virtuoso das Unidades de Conservação



Fonte: Apresentação institucional, site Semeia

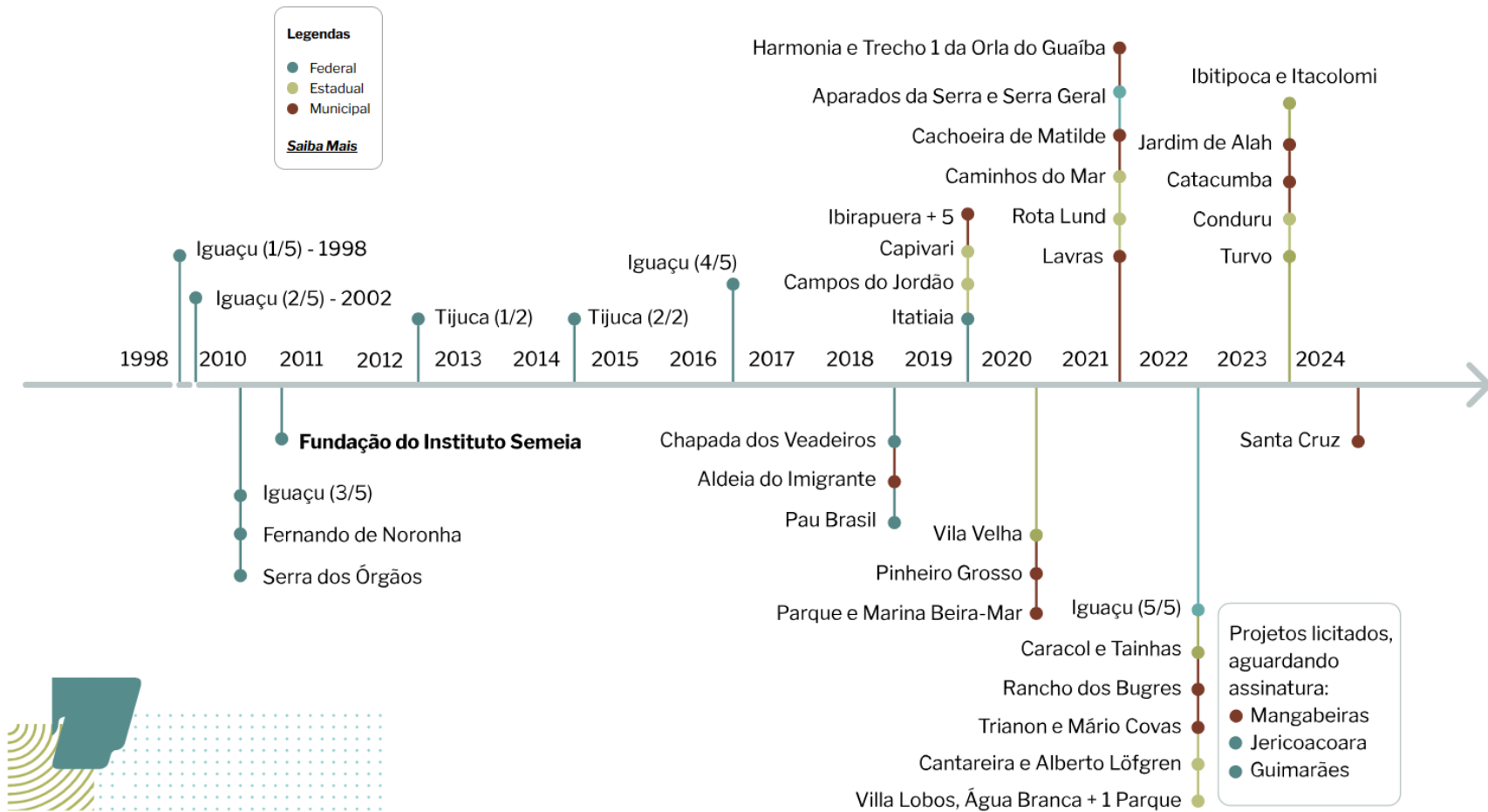
¹⁸⁵ Descrição do site institucional. Disponível em: <https://semeia.org.br/quem-somos/>. Acesso em maio de 2025.

O fluxograma desenvolvido por eles utiliza o termo “ativos” naturais – o que evidencia a mercantilização da natureza – que por sua vez atraem visitantes que demandam produtos e serviços, contribuindo para geração de renda. O curioso é que se coloca a força de trabalho local como produtora desses serviços, sendo o impacto econômico um incentivo para a comunidade defender a conservação, mas assistimos muitas vezes grandes empresas controlando essa geração de renda. Um outro ponto de incômodo é o argumento de que o incentivo econômico contribuiria para comunidades locais defenderem a conservação, quando na verdade foram essas comunidades que garantiram a conservação ao longo dos anos para além de interesses econômicos.

O impacto institucional do Semeia, hoje, é significativo. Até maio de 2025, o último relatório¹⁸⁶ divulgado pela organização era o de 2023, que indica que havia 34 contratos ativos de concessão dos serviços de visitação em parques no país, de diferentes instâncias, e a maioria deles contou com o apoio do Semeia em alguma fase, seja análise documental, construção de projetos, diálogo com a sociedade etc. Eles produziram uma linha do tempo, Figura 39. A linha do tempo deixa evidente o avanço da participação do Semeia nas políticas públicas ambientais do Brasil.

¹⁸⁶ Disponível em: <https://www.semeia.org.br/relatorio2023/>. Nesta seção, analisamos o relatório de 2023, mas o de 2024 foi disponibilizado em junho de 2025, e indicou 38 contratos ativos. Acesso em junho de 2025.

Figura 39: Linha do tempo da participação do Semeia no cenário brasileiro de concessões



Fonte: Relatório Anual Semeia 2023

No relatório, o grupo apresenta que em 2023 foram 13 entes públicos apoiados pela organização, e que naquele ano estiveram envolvidos na Coalizão Pró-UC, rede que contava com instituições¹⁸⁷ voltadas para defesa das UCs, com ações que buscam conter projetos legislativos voltados para redução de unidades de conservação. Apontam uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no desenvolvimento de publicações¹⁸⁸, como o Guia Prático de Parcerias em Parques e Priorização de Parques para Projetos de Parceria que citamos no capítulo 2, e a adaptação desse guia para evento PPP (Parcerias Público-Privadas) Américas 2023¹⁸⁹, no Panamá. Manteve ações com o setor privado, acompanhando 55 reuniões das equipes de empresas interessadas em projetos, além da divulgação do tema na internet.

Com parceria fechada com ICMBio, realizou capacitações para mais de 500 profissionais com participação de outras organizações estatais e universidades, sobre estruturação de projetos, gestão e fiscalização de contratos, e promoção de visitação em áreas protegidas. Há também o acordo firmado com o BNDES, que envolve contribuições técnicas para produção de estudos e documentos relacionados a projetos de concessão nos parques, e o auxílio na construção de diálogo com *stakeholders* relevantes para essas concessões. Dessa parceria com BNDES, listam os casos dos Parques Estaduais de Ibitipoca (MG), Itacolomi (MG), Turvo (RS), Serra do Conduru (BA), Serra Furada (SC), Rio Doce (MS), Caldas Novas (GO), e os Parques Nacionais de Jericoacoara (CE), Chapada dos Guimarães (MT) e Bodoquena (MS). Listam como resultados desses acordos a assinatura de 4 contratos de concessão, 3 editais para recebimento de propostas e 3 editais abertos para consulta pública.

Também em 2023, o Semeia chegou a equipes técnicas de municípios e governos estaduais: citam o apoio às secretarias estaduais de ambiente do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Rio Grande do Sul, além de apoio à equipe de desestatização de Santa Catarina e ao programa de concessões de Minas Gerais. Em municípios, apoiam a prefeitura de Recife (PE) na estruturação de parcerias e modernização de parques municipais, bem como Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS), enquanto em São Paulo (SP) citam acompanhamento de concessões vigentes, e no Rio de Janeiro o apoio para estudos e visitas técnicas voltados para

¹⁸⁷ Conservação Internacional, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), Rede Pró UC, Fundação SOS Mata Atlântica, WWF Brasil, Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ).

¹⁸⁸ De 2011 até 2025, produziram mais de 50 publicações, disponíveis em: <https://semeia.org.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em maio de 2025.

¹⁸⁹ Segundo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o “PPP Américas é o principal evento da América Latina e do Caribe focado em Parcerias Público-Privadas (PPP). Organizado a cada dois anos pelo BID, é um evento itinerante, hospedado por um governo regional. Reúne os principais atores dos setores público e privado para discutir, colaborar e avançar no desenvolvimento de projetos sustentáveis e de impacto em toda a região”. Ver mais em: <https://www.iadb.org/pt-br/quem-somos/topicos/comercio/iniciativas-comerciais/ppp-americas> Acesso em julho de 2025.

priorização da carteira de projetos municipais. Ou seja, o Rio tem uma *carteira* de projetos. Não está no relatório de 2023 por conta do ano de divulgação, mas em 2024 houve a assinatura de um acordo entre a EMBRATUR e a Semeia¹⁹⁰.

Não há dúvidas do enorme envolvimento institucional dessa organização com o Estado brasileiro na temática das parcerias¹⁹¹. Além disso, o vocabulário é evidentemente empresarial, ainda que se trate de organização sem fins lucrativos voltada para a sustentabilidade. Talvez isso aconteça porque o presidente fundador do Semeia, Pedro Passos, é um dos sócios fundadores da empresa Natura¹⁹².

A Natura é uma grande empresa brasileira, de cosméticos e perfumaria, que apresenta¹⁹³ seu modelo de negócio como comprometido com a conservação da biodiversidade e valorização do conhecimento tradicional. Foi considerada uma das três empresas mais sustentáveis do mundo, por relatório¹⁹⁴ de 2024 da consultoria global *GlobeScan*, costuma aparecer em reportagens¹⁹⁵ que mencionam seu papel da conservação ambiental do Brasil, mas também já figurou em casos de irregularidades, como acusações de biopirataria e convocação, em 2023, para depor na Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou algumas organizações após denúncias¹⁹⁶.

¹⁹⁰ O acordo assinado prevê o apoio da Embratur à participação do Semeia em ações de promoção do turismo em parques e unidades de conservação, no âmbito dos segmentos relacionados ao turismo de natureza nos mercados internacionais. No relatório de 2024, divulgado em 2025, essa informação já está disponível:

https://semeia.org.br/wp-content/uploads/docs/2025/05/Relatorio-Anual-de-Impacto_2024_Instituto-Semeia-1.pdf. Ver mais em: <https://embratur.com.br/2024/06/18/embratur-e-instituto-semeia-assinam-acordo-para-promocao-internacional-de-parques-naturais-do-brasil/>. O acordo foi renovado em junho de 2025: <https://semeia.org.br/conexao-semeia/noticias/semeia-embratur-renovam-parceria>. Acesso em julho de 2025.

¹⁹¹ No capítulo 2, mencionamos o mecanismo Chave de Decisão, elaborado pelo ICMBio em 2022 para pensar a elegibilidade das UCs à projetos de delegação de serviços. A Nota Técnica do instituto indica que foi realizada uma construção coletiva institucional “bebendo da fonte de produtos de parceiros como a publicação “Priorização de parques para projetos de parceria: métodos de seleção para estudos de viabilidade técnica”, do SEMEIA” (Nota Técnica nº 3/2023/CODEL/ICMBio).

¹⁹² Ver mais em: <https://www.natura.com.br/blog/mais-natura/natura-50-anos-conheca-os-marcos-da-nossa-historia>. Acesso em maio de 2025.

¹⁹³ Ver mais em: <https://www.natura.com.br/conhecimento-tradicional-associado>. Acesso em maio de 2025.

¹⁹⁴ Disponível em: https://globescan.wpengepowered.com/wp-content/uploads/2024/06/Sustainability-Leaders-2024_ERM-GlobeScan_Final.pdf. Acesso em maio de 2025.

¹⁹⁵ Uma reportagem publicada na Exame menciona estudos da revista *Management Science* sobre a redução de áreas de cultivo de soja e milho graças a atuação da Natura, por exemplo. Disponível em: <https://exame.com/agro/atuacao-da-natura-reduz-conversao-de-area-para-soja-e-milho-na-amazonia/>. Acesso em maio de 2025.

¹⁹⁶ O primeiro caso envolve apropriação indevida de conhecimento de indígenas ashaninka (que vivem no Acre), e o último caso envolveu a relação entre a empresa e a Cooperativa Mista da Floresta Nacional do Tapajós (COOMFLONA), em que um indígena denunciou à comissão da CPI caso de pagamentos irrisórios pela colheita de sementes. Destacamos dois links disponíveis no site do Senado:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/423914> e <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/07/11/cpi-das-ongs-convoca-presidente-da-natura>. Acesso em maio de 2025.

Cabe aqui destacar alguns pontos. A Natura é uma empresa que depende, em grande medida, de uma certa conservação ambiental. Os insumos utilizados na sua indústria são provenientes das florestas brasileiras, e a garantia da diversidade da oferta desses insumos e da sua manutenção é um fator determinante para a geração de receita. Nesse caso, contribuir para a redução do desmatamento é, em sua essência, também um fator comercial e produtivo. Quando citamos os casos midiáticos de redução do desmatamento associados às práticas da empresa, não temos o objetivo de entendê-los de forma dissociada dos seus interesses comerciais. E com a visitação comercializada das UCs, pode ser que essas áreas preservadas, para além de mantenedoras das matérias primas, possam constituir um novo produto. Carlos Walter Porto-Gonçalves nos ajuda nessa análise:

Tentar criar unidades de conservação ambiental, a pretexto de proteger a biodiversidade, expulsando povos e suas culturas que co-evoluíram com os ecossistemas é desconhecer todos esses fatos e sua contribuição para toda a humanidade e o planeta. Assim, insistimos, dá-se sobrevida a um paradigma que já demonstrou seus limites criando unidades de conservação onde natureza e cultura se excluem. Na verdade introduzem na vida dessas populações que habitam as selvas da América Central e da Amazônia uma dicotomia homem e natureza que jamais fez parte de suas vidas com propostas de unidades de conservação ambiental que expulsam esses povos, quase sempre por meio de entidades não-governamentais de origem estadunidense ou européia, constituindo verdadeiros latifúndios genéticos. Não existe expressão mais apropriada do que essa — latifúndio genético — pois se trata de constituir grandes áreas demarcadas a pretexto de pesquisa científica ignorando todo o saber construído por essas populações que habitam esses ecossistemas [...] a pretexto de proteção da natureza que, sabemos, corre perigo exatamente em função da lógica e da prática dicotômicas, produtivistas e consumistas, impostas a todo o mundo pelos europeus e pelos estadunidenses (Porto-Gonçalves, 2009, p. 11).

Além da crítica à criação de áreas protegidas que expulsam populações tradicionais a partir de um modelo importado, o autor nos aponta uma outra problemática, fundamentada na criação de grandes áreas demarcadas – latifúndios – utilizadas para garantir a diversidade biológica que é estratégica para empresas de biotecnologia, que ele cita no texto. Para além do uso da biotecnologia – também presente na Natura¹⁹⁷ – existem hoje outras questões que envolvem a manutenção de áreas verdes e vantagens comerciais para empresas, como as práticas de ESG (na sigla *Environmental, Social and Governance*, ou seja, Ambiental, Social e Governança), que promovem estratégias de atração de investimentos, além de benefícios fiscais, reputação associada a boas práticas ambientais, e outras. Em 2004, o acrônimo foi

¹⁹⁷ “Inovamos a partir da ciência de fronteira em diferentes áreas como fitocosmética e novos ingredientes de origem vegetal, biotecnologia, bioagricultura, ciências da pele e do cabelo envolvendo métodos avançados de genômica, biomimética, economia circular, experiência de consumidor, embalagens entre outras.”. Disponível em: <https://www.natura.com.br/inovacao#Produtos>. Acesso em maio de 2025.

cunhado em publicação intitulada *Who Cares Wins*, do Pacto Global com o Banco Mundial, correspondendo às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização¹⁹⁸.

Para Tavares (2021), a ESG vem substituindo o paradigma de desenvolvimento sustentável nas práticas corporativas, apresentando forte vínculo com o sistema financeiro, e no Brasil vem acontecendo uma corrida entre empresas para que se adequem aos critérios da ESG. O autor associa esse crescimento à influência da *BlackRock*, maior gestora de fundos do mundo, que anunciou a sustentabilidade como condição para escolha dos investimentos¹⁹⁹. Ele levanta como hipótese a possibilidade de “que as bases da ESG possam ser cada vez mais corporificadas em práticas espaciais heterônomas, respondendo entre outras intenções, a um a tática de preservação da imagem da empresa no devir de impactos/desastres ambientais” (Tavares, 2021, p. 18), indicando que não há muitos trabalhos na Geografia brasileira a respeito do tema, mas acredita que ser um importante objeto de estudo nos próximos anos em função dos vários possíveis desdobramentos socioespaciais que suas diretrizes podem provocar. As práticas de ESG não são um recorte dessa pesquisa, mas como veremos posteriormente em entrevistas dos agentes privados, o alinhamento das empresas às diretrizes, hoje, tem sido um fator de promoção das concessões e outros processos de neoliberalização da natureza.

Muitas vezes o Semeia é descrito como ONG, Organização Não Governamental, termo popular, mas se trata juridicamente de uma Organização da Sociedade Civil (OSC), que é uma associação privada sem fins lucrativos, ou seja, não distribui eventuais ganhos operacionais entre sócios, fundadores e diretores. A OSC Semeia é inscrita no CNPJ 10.621.023/0001-77²⁰⁰, cadastrada na área de cultura e recreação. Essas organizações têm como fontes de recursos os auxílios estatais e doações de pessoas físicas e jurídicas, e precisam prestar conta das verbas captadas²⁰¹.

¹⁹⁸ O Pacto Global foi lançado em 2000 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, como uma iniciativa de sustentabilidade corporativa. Com sede em Nova York, é uma “iniciativa voluntária que fornece diretrizes para a promoção do crescimento sustentável e da cidadania, por meio de lideranças corporativas comprometidas e inovadoras”. Ver: <https://www.pactoglobal.org.br/sobre-nos/>. Acesso em maio de 2025.

¹⁹⁹ Alguns trabalhos mais recentes têm discutido a questão, bem como indicando que há um distanciamento entre o discurso e a prática da gestora. Ver: GLOWIK, M.; BHATTI, W. A. CHWIALKOWSKA, A. *BlackRock, Inc.(USA): An environmentally sustainable asset investor as it claims to be? Critical Perspectives on International Business*, v. 20, n. 2, p. 185-205, 2024. Segundo relatórios recentes da BlackRock, também foi possível perceber, em 2024, um declínio significativo dos investimentos em propostas ambientais, com aponta reportagem do *Financial Times*, disponível em: <https://www.ft.com/content/2fbd12f2-a2e1-4fa7-ba63-7344ab274b4f> Acesso em maio de 2025.

²⁰⁰ O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas disponibiliza esses dados: <https://mapaosce.ipea.gov.br/detalhar/604082>. Acesso em maio de 2025.

²⁰¹ De acordo com a Receita Federal. Ver: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/cidadania-fiscal/extensao/osc>. Acesso em maio de 2025.

O Marco Regulatório das OSCs, Lei nº 13.019/2014²⁰², estabelece, entre outras normativas, o regime jurídico para as parcerias entre a administração pública e as OSCs, o que torna o repasse de recurso estatal mais transparente. Isto é, existem obrigações legais claras de divulgação detalhadas sobre parcerias firmadas entre as organizações e a administração pública, com valores recebidos e sua destinação, mas quando se trata do financiamento privado, é mais difícil ter acesso a divulgação dessas informações²⁰³.

Quanto ao Semeia, uma reportagem produzida em 2021 pelo veículo Brasil de Fato entrevistou o então diretor-presidente da organização, Fernando Pieroni²⁰⁴, e dela retiramos o seguinte trecho: “A gente tem um mantenedor, que acredita na causa, e 100% dos nossos recursos vêm dele, o Pedro Passos. Inclusive, no nosso estatuto, a gente é impedido de receber dinheiro público”²⁰⁵.

A reportagem trata de um acordo de cooperação técnica entre BNDES e Semeia que não envolve transferência de recurso público, em que a organização auxilia o governo nos estudos técnicos, jurídicos e econômicos. Apesar de não termos acesso aos dados de financiamento da OSC, a resposta do entrevistado é de que o mantenedor único é o sócio fundador da Natura. O Semeia e a Natura não são a mesma instituição. Mas cabe à ciência, à pesquisa e à análise crítica, o papel de levantar essas contradições. O mantenedor único da organização é um dos donos da grande empresa.

Em relatório de 2016, diz a OSC: “o Semeia não recebe dinheiro público. Nosso trabalho é doado aos governos”²⁰⁶. Existe uma evidente relação entre essa organização

²⁰² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm Acesso em maio de 2025.

²⁰³ Existem disputas jurídicas nesse tema hoje. O Projeto de Lei 736/2022 (Câmara) e o 6047/2023 (Senado), por exemplo, em tramitação em maio de 2025, propõe novas normativas de transparência para operação dessas organizações. O segundo tem artigo que dispõe a obrigação de divulgação na internet de demonstrações financeiras, identificando as receitas quanto à origem dos recursos públicos e privados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2153209&filename=PL20736/2022 e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161630>. Acesso em maio de 2025.

²⁰⁴ Especialista em parcerias público-privadas na revista Exame, que além do Semeia, já foi diretor da unidade de parcerias público-privadas da cidade de São Paulo (SP Parcerias), e da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), empresa brasileira especializada na estruturação de projetos de infraestrutura e parcerias público-privadas (PPPs), que tem o BNDES com um de seus acionistas e já teve convênio com a instituição reincidido pelo TCU por ilegalidades relacionadas ao favorecimento à empresa. Ver mais em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-rescisao-de-convenio-entre-bndes-e-empresa-elaboradora-de-projetos> e <https://oglobo.globo.com/economia/ebp-que-fez-desenho-de-concessoes-de-portos-aeropostos-alvo-de-processos-no-tcu-no-mp-9113564>. Acesso em maio de 2025.

²⁰⁵ GIOVANAZ, D. Programa de concessão de parques estaduais é financiado por sócio-fundador da Natura. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/04/programa-de-concessao-de-parques-estaduais-e-financiado-por-socio-fundador-da-natura/>. Acesso em maio de 2025.

²⁰⁶ Disponível em: <https://www.semeia.org.br/relatorio2016/index.html>. Acesso em 2025.

do terceiro setor²⁰⁷ e o Estado²⁰⁸. Na verdade, a relação é entre Estado e uma organização sem fins lucrativos financiada por uma pessoa física que tem seu lucro associado aos ganhos de uma empresa. Esta, por sua vez, se beneficia da manutenção dessas áreas protegidas por diferentes razões, como argumentamos.

Conforme indicado na introdução, analisamos algumas entrevistas em que participaram representantes das empresas e organizações. O já mencionado Fernando Pieroni, diretor do Semeia, costuma participar de diferentes meios de divulgação. Em uma entrevista realizada para o Podcast Infracast²⁰⁹, realizada em abril de 2021, é possível entender um pouco mais a respeito de como opera a relação entre a instituição Semeia e o Estado. O diretor explica que a relação com os governos é de auxílio nos processos de estruturação de parcerias em parques, reforçando que não se trata de uma consultoria, mencionando que

é assim que a gente se relaciona, seja com o Estado de São Paulo, seja com a Prefeitura de São Paulo, enfim, com os vários governos que a gente apoia. Com o BNDES é o mesmo. Então, nós não somos exatamente um consultor contratado para fazer a estruturação dos projetos. Mas nós somos um parceiro técnico com conhecimento especializado que ajuda o BNDES em cada etapa, desde a seleção dos consultores até a revisão dos materiais, dos estudos realizados pelos consultores, com a gestão de stakeholders, com o engajamento privado, mas numa relação de parceria (Fernando Pieroni em entrevista ao Infracast, 2021).

Empresas do terceiro setor por vezes captam recursos de outras fontes, como o BNDES. Mas a partir das informações levantadas, o Semeia se descreve como um parceiro que não recebe dinheiro de fontes públicas. Diante desse cenário, cabe refletir sobre quais interesses motivam essa parceria, além de refletir sobre a própria ideia de parceria, que mascara a condição de consultores que interferem diretamente em políticas públicas.

Além das entrevistas com plataformas de interesses diversos, o Instituto Semeia também já participou de eventos promovidos pelo próprio BNDES, o que outra vez demonstra a relação interinstitucional. Existe a série BNDES Verde, com quatro vídeos disponibilizados em 2020

²⁰⁷ Aqui nos referimos a categoria de primeiro setor para Estado, segundo setor para o mercado (empresas privadas com fins lucrativos), e terceiro setor como entidades da sociedade civil (organizações da iniciativa privada, sem fins lucrativos e que prestam serviços de caráter público). Ver:

https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-uma-organizacao-nao-governamental-ong_ba5f4e64c093d510VgnVCM1000004c00210aRCRD. Acesso em maio de 2025.

²⁰⁸ Relação que vai além de acordos e estudos em parcerias técnicas. Em trabalho anterior (Gomes, 2021a), analisamos a promoção de uma Parceria Público-Privada para o Parque Estadual da Ilha Grande (RJ), projeto que, segundo o já citado relatório de 2016, foi apoiado pelo Semeia, que financiou os recursos para contratação e acompanhamento dos consultores. Mas a legislação não previa isso. Isto é, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), aprovou em caráter de urgência, a Lei nº 7.061 em setembro de 2015, e foi essa lei que tornou possível o estabelecimento de Parcerias Público Privadas para a gestão de unidades de conservação estaduais, mas as consultorias financiadas pelo Semeia já estavam em andamento antes mesmo da previsão legal da possibilidade dessa modalidade para UCs estaduais.

²⁰⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0Hg327FW2M>. Acesso em maio de 2025.

no Youtube²¹⁰, apresentada pelo então presidente do banco na época, Gustavo Montezano. A série buscou levar especialistas para discutir temas como finanças verdes e experiências internacionais de preservação de florestas, e o primeiro episódio tem o título “Oportunidades na concessão e preservação de parques”, em que os entrevistados são Pedro Passos, apresentado no vídeo como cofundador e copresidente do Conselho de Administração da Natura, e Fernando Pieroni, apresentado como diretor-presidente do Instituto Semeia. Para além do conteúdo da entrevista, gostaríamos de salientar que esse vídeo representa, no nosso entendimento, uma evidência da relevância do tema para o mercado. As entrevistas são conduzidas pelo presidente do banco, e, além disso, o primeiro tema discutido na série é justamente a respeito das concessões de parques, sendo a instituição Semeia a primeira a participar na condição de especialista. O que explicita a condição de instituição intermediária entre o Estado e empresa privada que atua como concessionária. Portanto, trata-se de consultoria.

Ao ser questionado sobre como surgiu a ideia de construir o Semeia, Pedro Passos responde que o grande objetivo foi fazer os parques se tornarem motivos de orgulho para os brasileiros, ideia que ganha força ao analisar os exemplos internacionais, citando, como era esperado, o caso dos Estados Unidos

[...] assusta. por outro lado, entusiasmo, o tamanho da oportunidade que nós temos aqui pela frente. Se você pegar, por exemplo, o parque mais visitado nos Estados Unidos, representa mais do que os dez maiores parques visitados no Brasil. Então, o número de visitas, de visitações nos Estados Unidos, num parque só, é maior do que os dez maiores parques brasileiros. A gente tem visto maior disponibilidade no nível federal, no nível estadual, no nível municipal, de fazer concessões de parques como um elemento de melhorar o serviço entregue à população e, de alguma forma, minimizar o custo para o Estado também da manutenção desses ativos. [...] A gente acha que, baseado nos números de outros países, nós podemos multiplicar essa economia hoje desse ecoturismo por 10 vezes com facilidade, porque nós estamos falando de coisas razoáveis que fazem os nossos países vizinhos aqui em algumas regiões, Nova Zelândia, Austrália, não vou nem falar da África do Sul, mas enfim, Estados Unidos, Canadá, todos esses países, na verdade... tiram muito proveito, o impacto econômico é relevante (Pedro Passos em entrevista ao BNDES, 2020).

Como a maioria das entrevistas analisadas em que os convidados são representantes que defendem as parcerias, grande parte da conversa é fundamentada na apresentação dos benefícios dessa modalidade, que envolve, conforme apresentado no trecho acima, a exploração dos benefícios econômicos. Esse termo, *exploração*, aparece na fala do fundador: “você imagina como Chile e Argentina exploram melhor do que a gente? [...] com certeza, Atacama,

²¹⁰ Playlist dos vídeos disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=Rx7cSKhcIYE&list=PL8J9LMzIw_ErXqFYF6czAC6btDDqT64Wt. Acesso em maio de 2025.

Patagônia chilena ou argentina, enfim, todas essas regiões altamente visitadas por turistas estrangeiros. Porque são bonitas, têm atrativo, sem dúvida nenhuma. Mas aqui nós também temos” (Pedro Passos em entrevista ao BNDES, 2020).

Para além dos benefícios econômicos e apontamentos do enorme potencial não aproveitado no Brasil, é muito comum nas entrevistas a tentativa de diferenciar privatização de concessão – nesta, em questão, o presidente do BNDES pede para Fernando Pieroni explicar o que é a concessão de um ativo florestal, além da defender que essa modalidade é superior em relação a gestão estatal em diversos sentidos. Uma série de apontamentos são feitos: maior disponibilidade de recursos por parte das empresas, podendo auxiliar os órgãos ambientais em termos de infraestrutura e de preservação, cita-se a ampliação do turismo nas cidades do entorno do parque que seriam beneficiadas, e a redução de impactos, já que se defende que uma visita maior, porém ordenada, é mais eficiente do que uma visita menor, mas com pouca fiscalização dos órgãos do Estado.

O presidente do BNDES chega a dizer que para ele “ficou claro, está óbvio, agora, que o parque concessionado vai ser mais bem preservado do que o que está simplesmente sem dono ou malcuidado ali pelo setor público” (Gustavo Montezano, BNDES Verde, 2020). Essas vantagens, segundo eles, poderiam ser conquistadas com a promoção das parcerias, que estão aumentando, graças à mudança de filosofia por parte do Estado e maior interesse das empresas, por conta da ESG, mas também de novos mercados, como o de carbono. Combinamos alguns trechos das falas de Pedro Passos para elucidar esse ponto:

É importante dizer que os **órgãos em geral responsáveis pela gestão dessas unidades de conservação, tinham uma filosofia de operadores**, enquanto que o que nós trouxemos para a discussão foi que esses órgãos deveriam ser muito mais controladores e gestores em vez de operadores. E com isso, trazendo também a imagem de uma concessão integral. Antigamente se fazia no Brasil concessões de serviços parciais dentro de um parque. Então você tinha o serviço da portaria para alguém, o serviço do transporte para outros, pequenas concessões, pequenas concessões, um trabalho enorme, e não tinha um integrador que era responsável por promover de forma articulada o uso público daquele parque, fazer o *branding* do parque. fazer o marketing da atração. [...] Então, a importância de ter um integrador aumentando o uso público, atraindo pessoas, fazendo marketing, defendendo... **A marca dos parques brasileiros é muito importante.** [...] E você sabe que agora também, **com o crescimento da importância do ESG entre as empresas**, cada vez mais empresas querem adotar parques ou unidades de conservação. como forma de atuação socioambiental. Então está crescendo o lado do *buy-side* de uma forma importante, porque por vezes ele não está nem tão interessado no retorno da operação em si, **mas ele sabe que aquilo compõe para ele um posicionamento importante.** [...] Nessas concessões até hoje, não falamos de crédito de carbono, na verdade. Que é um mercado que vai crescer. Então, **parques naturais vão ter no futuro uma receita extraordinária, uma receita extra, que é o próprio recurso proveniente dos créditos de carbono.** É outra avenida para a gente desenvolver (Pedro Passos em entrevista ao BNDES, 2020, grifos nossos).

Para além da defesa de que o órgão gestor transformou sua visão a partir da contribuição da instituição, passando a se entender como gestor ao invés de operador do serviço, ele defende que é importante defender a marca dos parques brasileiros. O vocabulário, constantemente em disputa nessa temática (e em tantas outras que envolvem a produção dos discursos), envolve termos comerciais constantemente: a floresta é um *ativo*, a *marca* do parque é importante, os interessados são *stakeholders* e *players*, o setor de uso público dos órgãos é também de *negócios*. O entrevistado menciona que o retorno da operação às vezes é menos significativo do que o posicionamento sustentável da empresa, importante hoje no mercado.

Além disso, o último ponto: a *receita extraordinária* que os parques vão possuir a partir da venda de créditos de carbono²¹¹. Parece que as vantagens comerciais vão além das socioambientais, tão reiteradas nas entrevistas. Há, na nossa compreensão, um interesse em produzir um discurso que exponha os benefícios da operação de parceria para a sociedade em geral, ao mesmo tempo que busca expor benefícios para as empresas, na intenção de atrair investidores. A natureza do Brasil se torna um produto exposto: investindo nos parques, há receita proveniente dos serviços operados, há vantagens quanto ao marketing sustentável, e, muito em breve, dos mecanismos de comercialização do carbono. Ao imbricar a propriedade (via concessão) com os propósitos do ESG, se tornam ativos para o mercado financeiro – o que discutiremos na última seção deste capítulo.

Na entrevista citada anteriormente, do podcast Infracast, Fernando Pieroni diz que também percebe o interesse crescente das empresas, e de muitas que

trabalham com concessões de outros setores de infraestrutura, começando a olhar os parques. E aí, olhando os parques por dois motivos. Primeiro, porque os contratos de concessão de parques podem ser uma linha de negócios rentável. Não fazendo filantropia, não. Um negócio rentável mesmo. Só que, além disso, ao você trazer ativos verdes para dentro do seu portfólio, você torna o seu portfólio mais verde. Então, **eu vejo já empresas pensando não só na atividade em si, mas na externalidade que esse novo ativo traz, a externalidade ESG para a sua carteira.** Depois eu vejo que tem empresas que já estão começando. A gente olha parques, até

²¹¹ A Lei nº 14.590 de 2023 alterou a Lei de criação do ICMBio, inserindo, nesta última, o artigo 14-D, estabelecendo que as concessões em unidades de conservação poderão contemplar em seu objeto o direito de desenvolver e comercializar créditos de carbono e serviços ambientais. As modalidades de concessão previstas nesta Lei citada não se referem às concessões de serviços, de áreas ou de instalações de unidades de conservação, ou seja, as que estão sendo discutidas neste trabalho. Essa Lei regulamenta apenas as concessões florestais, regidas pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que permite que União, estados e municípios, mediante licitação, concedam a uma pessoa jurídica o direito de manejar de forma sustentável e mediante pagamento as florestas de domínio público para obtenção de produtos e serviços. Ou seja, as concessões florestais não são concessões de uso público, como no caso dos parques. De qualquer maneira, no futuro, diante, inclusive, da fala do entrevistado, é possível que seja criada alguma regulamentação quanto a essa possibilidade em concessões de uso público. Sobre concessões florestais, ver:

<https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/concessoes-e-monitoramento/o-que-e-concessao-florestal>.

A Lei nº 14.590 de 2023 está disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14590.htm#art2. Acesso em junho de 2025.

quatro anos atrás, a gente tinha praticamente quatro parques concessionados e praticamente três concessionários. Hoje a gente já tem 18 parques concessionados, então em quatro anos, a multiplicação é muito grande. A gente já tem aí sete players com concessões, mas tantos outros que participaram de processos licitatórios e acabaram não sendo bem-sucedidos, né? Mas eu vejo que começa a ter uma sofisticação desses agentes procurando criar os seus fundos de investimento em participações, de enquadrar, eu estava conversando recentemente com um desses agentes sobre o enquadramento de parques. para a emissão de debêntures incentivadas de infraestrutura²¹²[...]. **Então eu vejo um caminho para uma sofisticação do mercado financiador dessas concessões.** E o que eu vejo também é que antes **as concessões eram iniciativas isoladas de governos.** E é difícil para uma empresa incorrer em todo aquele curso de transação que existe, para você entender o que é aquele mercado, o que é aquela regulação, qual é a legislação específica. **Só que no Brasil hoje a gente tem uma carteira, a gente tem uma indústria emergente.** Então eu acho que a gente está num momento muito bom para que as empresas de outros setores de infraestrutura, e a gente tem visto esse movimento, e até players internacionais que comecem a olhar o Brasil. Porque agora, de repente, se ele não for bem-sucedido em um, ele tem todo um *pipeline* de projetos vindo. [...]. Então eu vejo de maneira muito otimista, tanto em função desse **apetite privado**, quanto da oferta de projetos que a gente vai ver no curto, médio prazo. Inclusive se o mercado privado não se desenvolver no mesmo **ritmo que o poder público tem puxado**, a gente provavelmente vai ter desafio de leilões vazios lá na frente por não ter um mercado privado à altura do *sell side*, **um buy side à altura do sell side.** Então, acho que tem uma **oportunidade** que a gente vai ver aí nos próximos anos (Fernando Pieroni em entrevista ao Infracast, 2021, grifos nossos).

Muitas questões reaparecem: o interesse das empresas em tornar o portfólio mais verde, o vocabulário comercial: “*players*”, “*pipeline*” de projetos (estruturação de conjunto de etapas que um projeto tem, da concepção até implementação) e o Estado aparecendo como “*sell side*”, lado vendedor, e as empresas como “*buy side*”, lado comprador. As concessões aparecem como iniciativas do governo, caracterizando o Estado neoliberal, que aparece como o lado vendedor. O Estado é o lado *vendedor*. E o entrevistado vê, então, um caminho para uma sofisticação do mercado financiador das concessões, revelando a financeirização, e vê uma indústria emergente.

Diz o fundador da organização na entrevista com o BNDES que um desafio para implementação dessa modelagem é que o parque não está no imaginário brasileiro, situação diferente de outros países. Aqui, seria necessário promover essa educação ambiental via visitação. Diz ele que “você precisa ir lá para o Fernando Noronha, nadar do lado da tartaruga, precisa saber o quanto aquilo lá é importante. Então, essa visitação promove uma educação ambiental, que a gente não consegue de alguma forma transmitir só nas nossas escolas” (Pedro Passos em entrevista ao BNDES, 2020). O ingresso para o Parque Nacional Marinho de

²¹² Títulos de dívida emitidos por empresas com o objetivo de captar recursos para financiar projetos de infraestrutura, evidenciando a financeirização envolvida no processo. Hoje reguladas pela Lei nº 14.801 de 2024, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/114801.htm. Para ver mais: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/carteira-de-projetos/debentures-incentivadas-1>. Acesso em maio de 2025.

Fernando de Noronha, para o público geral, é de R\$373,00 em maio de 2025²¹³. Brasileiros têm desconto de 50%, custando R\$186,50²¹⁴. Nem todos os brasileiros vão conseguir inserir o parque no seu imaginário a partir desse valor. Se a educação ambiental é promovida através da visitação, por que o valor do acesso deveria impedir essa visitação? Além disso, acreditamos que a deliberação sobre o que as escolas são capazes de transmitir deveria envolver assunções menos simplistas.

3.1.2 Falência da Hope e crescimento da Parquetur: reconfigurações do mercado ambiental

Nesta subseção, abordamos as duas empresas envolvidas na concessão do Parque Nacional do Itatiaia: Hope e Parquetur, sendo a primeira também a concessionária do Parque Nacional Serra dos Órgãos entre 2010 e 2021.

A empresa Hope, fundada em 1987, se apresenta²¹⁵ como especializada em *Outsourcing* e *BPO (Business Process Outsourcing)* de serviços técnicos e administrativos, ou seja, terceirizações de função específica ou processo completo, respectivamente. Segundo o site da instituição, atuavam nos mercados de óleo e gás, mineração, telecom, governos e energia elétrica, operando mais de 10.000 prédios administrativos e técnicos, em cerca de 3.000 obras por ano, 368 prédios com serviços de portaria e recepção, 4,6 milhões de m² em serviços de conservação e limpeza, possuem mais de 3.000 colaboradores em *outsourcing* de serviços e 5,9 milhões de m² de manutenção de áreas verdes. Em portfólio digital, apresentam o *case* Reserva Ambiental, descrito como parceria público-privada com operação de portaria, hotelaria, manutenção de trilhas e acessos, limpeza e até conservação. O site está desatualizado, uma vez que a empresa já apresentou falência, e com erros, já que cita o PN Bocaina, que não foi operado pela empresa, em seu portfólio.

Das empresas que apresentamos neste capítulo, sem dúvidas a Hope é a que menos se constitui como própria do segmento ambiental. As outras são especialistas nesse setor, e colaboram para a defesa do modelo de concessões. A Hope, todavia, é uma empresa de atuação voltada para outros segmentos, mas que possui muitas parcerias com Estado brasileiro. Na

²¹³ A nível de comparação, esse valor equivale, em julho de 2025, a por volta de 25% do salário-mínimo no Brasil.

²¹⁴ O visitante da ilha também precisa pagar a Taxa de Preservação Ambiental – TPA, cobrada a todas as pessoas que estejam em visita de caráter turístico, custando em maio de 2025 o valor de R\$101,33 por dia. Esse valor dá acesso à ilha, e o valor do ingresso do Parque Nacional é para acessar as áreas do arquipélago que fazem parte dos limites do PN, como as famosas Praia do Sancho e Baía dos Porcos.

Ver mais em: <https://www.noronha.pe.gov.br/catalogo-de-servicos/taxa-de-preservacao-ambiental-tpa/> e <https://www.parnanoronha.com.br/visitante>. Acesso em maio de 2025.

²¹⁵ Ver: <http://hopeservicos.com.br/quem-somos/#>. Acesso em maio de 2025.

Consulta de Contratos Públicos do Portal de Transparência²¹⁶, encontramos mais de 40 contratos assinados entre 2008 e 2017. Muitos com ICMBio, para prestação de serviços diversos, não só quanto às concessões, mas a maioria com a Petrobras. A falência da empresa foi oficialmente decretada em 2023²¹⁷, quando já não havia mais operação da empresa nos parques brasileiros: a concessão no PARNASO encerrou em 2021, a Parquetur assumiu Itatiaia ao final de 2022, ano em que também houve a caducidade²¹⁸ do contrato de concessão do Parque Nacional Pau Brasil, na Bahia, que a Hope havia assumido em 2018.

Já a Parquetur, que assume a sociedade da concessão do PNI, conforme apresentamos no capítulo 2, é uma empresa em crescimento de um setor que se amplia no Brasil: a gestão de parques. A Figura 40 evidencia seu portfólio.

Figura 40: Compre seus ingressos para os parques da Parquetur



Fonte: site da Parquetur

Com 8 anos de atuação, R\$21 milhões investidos em concessões, mais de 645 mil visitas nos parques concessionados: são os dados apresentados em site institucional, que descreve uma empresa brasileira, administradora do uso público de parques naturais, que busca prestar serviços para promover maior acessibilidade ao público visitante destas áreas, que “surgiu do

²¹⁶ O Portal da Transparência é uma plataforma de acesso livre, em que o cidadão brasileiro pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado.

Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/contratos/consulta>. Acesso em maio de 2025.

²¹⁷ O escritório de advocacia que operou o processo de recuperação judicial reúne toda a documentação em <https://rucker-longo.com/grupo-hope/>. Acesso em maio de 2025.

²¹⁸ Ver: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/arquivos/Declaracaodecaducidade.pdf>

sonho de empresários ambientalistas de criar uma iniciativa para destravar o imenso capital natural do Brasil e construir um modelo de negócio que promova a sua conservação”²¹⁹. É uma empresa recente, criada durante o processo de expansão das concessões no Brasil, que busca, sim, destravar o imenso capital natural do Brasil. Uma questão pode ser levantada: estava travado? Além disso, o uso da expressão “capital natural” é mais uma evidência da natureza aparecendo como mercadoria e reserva de valor.

A empresa foi criada em 2015 por Plínio Ribeiro, que além de cofundador e presidente do conselho da Parquetur, é também cofundador e CEO da Biofilica Ambipar, empresa que busca, segundo site institucional, “gerar valor para o mercado de ativos ambientais, combater as mudanças climáticas, proteger a biodiversidade e promover o bem-estar social e o desenvolvimento”. Atuam com descarbonização de grandes empresas, de projetos de redução das emissões e a oferta de créditos de carbono, e já foram denunciadas por conexão com grileiros²²⁰. Plínio também é apresentado no site da Parquetur, em maio de 2025, como líder do comitê de sustentabilidade da Sociedade Rural Brasileira (SRB), associação de produtores rurais que atua em defesa dos interesses de ruralistas brasileiros²²¹. A Biofilica é uma empresa de 2008 que foi comprada pela Ambipar em 2021, e essa compra envolveu investimentos de sócio cofundador da empresa Natura e da Lorinvest²²².

²¹⁹ Ver: <https://parquetur.com.br/>. Acesso em maio de 2025.

²²⁰ Recomendamos a leitura da reportagem do Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais, ou World Rainforest Movement (WRM), publicada em 2023, que explica as complexidades envolvidas na venda de créditos de carbono referente a terras que foram adquiridas ilegalmente (lembrando que grilagem é o termo usado para a prática de tomar posse, de maneira ilegal, de terras públicas ou de terceiros, que remetia ao antigo uso de grilos para envelhecer documentos, mas que hoje é um termo abrangente que se refere a distintas apropriações indevidas de terra). Na época, a reportagem teve como reposta uma Nota de Esclarecimento, produzida pela Biofilica, que alegou informações falsas. A WRM publicou uma resposta a essa nota, questionando muito detalhadamente uma série de pontos, com referências suficientes para entendermos os processos. É evidente que o mercado de carbono operando no Brasil, hoje, apresenta inúmeras complexidades, alterando o modo de vida de populações tradicionais, ou com o envolvimento de apropriação de terra ilegal. A primeira reportagem está disponível em: <https://www.wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim/redd-e-economia-verde-agravam-opressao-e-desmatamento-no-para-brasil>, a nota em https://www.wrm.org.uy/sites/default/files/2023-10/2023_%2008_10_FSB_Ambipar_Clarification_note_VF-Rev-AG.docx.pdf e a resposta à nota <https://www.wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim/resposta-do-wrm-referente-a-nota-de-esclarecimento-da-biofilica-ambipar>. Acesso em maio de 2025.

²²¹ Em reportagem veiculada no site da SRB sobre as eleições de 2022, lê-se: “A Sociedade Rural Brasileira vem a público destacar a importância de que o próximo presidente da República, a ser escolhido no segundo turno das eleições deste ano, esteja alinhado com as pautas prioritárias do agronegócio. Neste sentido, ressalta que o atual presidente Jair Bolsonaro, que concorre à reeleição, foi ao longo de seu governo amplamente comprometido com itens fundamentais desta pauta, que são a segurança jurídica no campo, e ao direito à livre iniciativa e à propriedade privada, especialmente nas questões que envolvem a demarcação das terras indígenas e o respeito ao marco temporal. Houve também um posicionamento do governo sempre favorável às liberdades individuais e contrário ao planejamento centralizado”. Optamos por expor esse trecho para deixar evidente o posicionamento ideológico defendido pela instituição da qual faz parte o cofundador da empresa Parquetur. Disponível em: <https://www.srb.org.br/eleicoes-2022-posicionamento-da-sociedade-rural-brasileira/>. Acesso em maio de 2025.

²²² O sócio da Natura em questão era Guilherme Leal, que, segundo formulário de prestação de contas enviado em 2020 pela Natura à SEC (*Securities and Exchange Commission*), que é a Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, era também diretor da Biofilica. São muitos entrelaçamentos. Disponível em:

De acordo com o portal da transparência, os diretores da empresa são Claudio Pádua, cofundador da empresa e professor aposentado de Engenharia Florestal da Universidade de Brasília, e Pedro Cleto, CEO que costuma representar a empresa em entrevistas para diferentes veículos de mídia. É a partir dessas fontes que indicamos, a seguir, algumas questões a respeito de como a empresa se apresenta.

Em uma entrevista para o Podcast Cenário Relevante²²³, divulgado em junho de 2023, a atividade da Parquetur é apresentada pela entrevistadora como gestão de uso público de parques naturais através de concessões estaduais e federais, descrição que foi elogiada pelo entrevistado, o diretor Pedro Cleto, que diz ser a melhor apresentação feita até agora, tecnicamente perfeita, em suas palavras, uma vez que a gestão da unidade de conservação segue sendo do poder concedente e a Parquetur opera o uso público, evidenciando a preocupação com o vocabulário. Em seguida, o entrevistado passa a contar a história da empresa. Transcrevemos um trecho abaixo:

A Parquetur foi fundada por duas pessoas, idealizada por duas pessoas, que é o Cláudio Pádua e o Plínio Ribeiro. Depois o Rafael Ferraz entrou ali na fundação para começar a operação dos parques, operação dos estudos dos parques, para ser mais exato. O Claudio e o Plínio já tinham essa ideia dez anos antes, em 2005, mas eles entendiam que a agenda política, o Brasil, não estava 100% maduro para isso. E daí, quando houve, em 2015 [...] teve o marco dos parques aqui no estado de São Paulo, até influenciado pelos dois que na época o Alckmin conseguiu fazer esse marco para conseguir colocar as concessões dos públicos nos parques. E logo em seguida veio o governo federal, conseguiu fazer isso. E na época do Temer, tiveram os primeiros dois leilões, [...] os leilões de fato começaram... A primeira concessão começou lá em 1999, com as cataratas do Iguaçu, depois ficou quase 20 anos, só houveram [sic] quatro leilões e depois desses 20 anos, nos últimos quatro anos, já tivemos por volta de 20 leilões. Então, é uma agenda que vem sendo construída, [...] Então, naquele momento, em 2015, eles começaram a estudar. O primeiro parque foi ganho no leilão em 2018, a primeira operação começou em 2019, e a partir dali a gente desenvolveu um pouquinho mais a metodologia aqui (Pedro Cleto, em entrevista à podcast, 2023).

A neoliberalização enquanto processo é protagonizada pelo Estado, que se reorganiza para poder promover novas arenas de privatizações e relações com o mundo corporativo, e

https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1776967/000095010320009157/dp125816_20f.htm. Acesso em maio de 2025. A Lorinvest, por sua vez, é uma holding de investimentos fundada pela família de Erling Sven Lorentzen, empresário norueguês que fundou a Aracruz Celulose, uma das maiores produtoras mundiais de celulose e que já foi investigada por ocupação ilegal de terras indígenas, acusada de danos ambientais causados pela monocultura de eucalipto e já foi alvo de CPI que apurava violência contra indígenas durante a ditadura militar. Sobre esse último caso, há publicação no site do arquivo nacional, disponível em: <https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/noticias/aracruz-celulose-teria-usado-prisoos-arbitrarias-para-obter-terras-indigenas-na-ditadura>, que aborda o projeto conduzido pela Universidade Federal de São Paulo, com o Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (CAAF/Unifesp) junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo, intitulado “A responsabilidade de empresas por violações de direitos durante a Ditadura”, que reuniu 55 pesquisadores. Nosso objetivo, ao apresentar essas informações, é evidenciar que as empresas envolvidas na promoção de um mercado supostamente sustentável no Brasil se mostram, na verdade, contraditórias. Acesso em maio de 2025.

²²³ Disponível na plataforma *Spotify*,

em <https://open.spotify.com/episode/4fdfAKndwTNegd1D4LcQkO?autoplay=true>.

acreditamos que isso fica bastante evidente na fala do entrevistado, que atribui o sucesso da empresa às reformulações legislativas que possibilitaram a abertura desse novo mercado.

Ele menciona um marco dos parques, que teria sido implementado em 2015 no estado de São Paulo, e acreditamos que ele esteja se referindo a Lei nº 16.260/2016, que autorizou o Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas inerentes ao ecoturismo²²⁴, e depois atribui ao governo Temer o início dos leilões e a criação de uma agenda. Sobre a atuação da empresa, diz o diretor que

é uma empresa de educação ambiental, basicamente, e usa a visitação em parques naturais como a ferramenta ideal para essa educação ambiental, porque se a gente for olhar um pouquinho para fora, os parques são concessionados no mundo desde 1876 [...]. Então, não estamos desenvolvendo algo muito novo. A gente está só tentando evoluir uma dinâmica que já acontece, já é feita e muito bem feita mundo afora. [...] Então, quando a gente olha para a parte de infraestrutura dos parques, vou dar um dado para você aqui, 48% dos parques não têm sequer banheiro no Brasil. Então, é o básico do básico do básico que precisa ser começado a ser feito. [...] o que mais além do banheiro precisa ter? Precisa ter um centro de visitante para explicar para que serve aquele parque, o porquê daquele parque existir, e ter ali uma exposição interpretativa, ter ali uma lanchonete, uma Coca-Cola, um suco, algo para as pessoas conseguirem estar ali (Pedro Cleto, em entrevista a Cenário Relevante, 2023).

A empresa é apresentada como de educação ambiental, e que, para promovê-la, utiliza a visitação. É, de fato, um discurso muito potente, afinal, estaria beneficiando a sociedade. Usa-se a expressão educação ambiental de forma instrumental para defender os interesses da empresa. Aponta-se que essa modelagem já existe em muitos outros países de maneira muito bem-feita, e que os parques brasileiros não têm o básico do básico do básico (como ele repetiu em sua fala) em termos de estrutura de visitação.

As perguntas seguem. Sobre a escolha de quais parques a operar a gestão, ele atribui à visitação. Descreve, de forma orgulhosa, as metodologias criadas pela empresa para elaborar a participação nos primeiros leilões: investigar quais eram os parques que tinham mais visitação, visitar o local, olhar o livro de visitantes, tirar foto, contabilizar quantas pessoas, de onde elas vêm, e a partir dali passaram a construir os protocolos da empresa.

Elenca os leilões vencidos: Chapada dos Veadeiros, Caminho do Mar (Parque Estadual da Serra do Mar), cita a operação de Itatiaia, Ibitipoca, Itacolomi e menciona Guimarães, dizendo que ganharam o leilão, mas não conseguiram assinar ainda²²⁵. A entrevistadora

²²⁴ No mesmo mês de aprovação da Lei, o então governador de SP e atual vice-presidente do Brasil, Geraldo Alckmin, sancionou projeto que autorizava abertura de licitação para conceder 25 parques estaduais. A lei está disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16260-29.06.2016.html>. Acesso em maio de 2025.

²²⁵ Na época da entrevista, o TCU havia solicitado a suspensão do processo de concessão por irregularidades editalícias. Mas o processo seguiu e em 2024 o contrato foi assinado.

pergunta um exemplo de desafio enfrentado e superado pela empresa. A resposta é de que o maior desafio é coexistir com o poder concedente, no caso, o Estado.

A relação com o público é muito diferente. O público, eu estou falando aqui, o poder público, o poder concedente, no final das contas. Porque nós do privado, empreendedores, a gente vai fazendo as coisas, erra, acerta, volta, e muitas vezes com uma velocidade diferente do que o poder concedente. E quando a gente pensa em ICMBio, Fundação Florestal, ou mesmo a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Então, é uma relação diferente, é um aprendizado muito grande de como você criar os processos para ter uma relação saudável, de parceria, porque a gente está falando aqui de contratos de 30 anos, então a gente precisa construir uma relação de parceria muito sólida, mas **são culturas totalmente antagônicas no primeiro momento**, quando a gente olha. [...] Então, essa parte que eu acho que é o maior desafio é coexistir com o poder concedente, criar uma parceria de longo prazo para conseguir fazer a gestão do uso público da melhor forma possível. E aqui eu estou falando... A gente está tendo bastante sucesso, eu estou bem feliz com isso. Mas logo na largada foi algo bem difícil de aprender, de ter jogo de cintura, ter graxa, porque existe um formalismo, existe uma hierarquia, que é muito diferente do privado, como normalmente privado com privado, né? **Privado com público é um pouco diferente** (Pedro Cleto, em entrevista a Cenário Relevante, 2023, grifos nossos).

Além de entender a relação com o ente público como o maior desafio, a entrevista segue apresentando os benefícios para o entorno, as ESGs são mencionadas (diz ele que “está na moda o ESG, mas a gente está falando exatamente disso na veia”), e ele explica um ponto importante sobre o financiamento da Parquetur:

hoje a gente desenvolveu um veículo de investimento. **que foi um fundo de investimento**, a gente teve até o benefício de ser chancelado como de infraestrutura, então a gente está falando aqui de um FIP, um fundo de investimento e participações, focado em infraestrutura e a gente fez essas captações no mercado com algumas famílias, algumas empresas, para ter o capital necessário para tocar esses projetos. E hoje, conforme eu falei, estamos aí com cinco projetos, indo para o sexto projeto. [...]. Mas nesse momento, onde a gente está mais se organizando, é para cuidar do que a gente já colocou para dentro do nosso portfólio, **que é o portfólio mais legal do Brasil, não tenho dúvida, dos parques que a gente tem**. A gente se prepara assim, cuidando do que a gente tem agora, a nossa área de novos negócios continua analisando e caso tenha boas oportunidades em licitações, seja no âmbito federal, seja em âmbitos estaduais, a gente vai ficar atento (Pedro Cleto, em entrevista a Cenário Relevante, 2023, grifos nossos).

A empresa gestora de parques brasileiros (que são entendidos como parte de um portfólio comercial) existe a partir de um fundo de investimento. Conforme indicamos no capítulo 2, 99% de participação da concessionária do Parque Nacional do Itatiaia é do fundo de investimento Parques FIP, enquanto 1% é da Sociedade Anônima Parquetur Participações. Na entrevista citada, o diretor da empresa elucida que o financiamento da Parquetur então vem desse fundo que fez captações no mercado com famílias e empresas.

Segundo site institucional do governo brasileiro²²⁶, os Fundos de Investimento em Participações (FIPs) são investimentos em renda variável fundamentados na comunhão de recursos destinados à aplicação em companhias abertas, fechadas ou sociedades limitadas. O administrador constitui o fundo e realiza o processo de captação de recursos com os investidores através da venda de cotas. Os fundos participam do processo decisório da companhia investida, influenciando definição de sua gestão e política. Os de infraestrutura²²⁷ são aqueles que mantêm seu patrimônio investido em sociedades que desenvolvem projetos de infraestrutura. Pela limitação temática da pesquisa, não vamos aprofundar a explanação sobre os tipos de fundos e suas normatizações recentes, mas é importante destacar que eles fazem parte de um contexto de financeirização que se aprofunda após a década de 1990, que marca um período em que

foi criado no Brasil um contexto favorável à participação privada em infraestrutura a partir de importantes mudanças institucionais que contemplaram a parte legal (leis e regulamentações) e incentivos para se atrair esse capital. [...] Assim como em outros países que passaram pela implementação do modelo neoliberal, no Brasil também se adotou um discurso de falência e ineficiência do Estado, em seus diferentes níveis, para promover as reformas econômicas que possibilitaram a ascensão do mercado de capitais nos projetos de infraestrutura através de privatizações e abertura econômica. Observadas todas as mudanças ocorridas na década de 1990, surgiu e se desenvolveu, no Brasil, a partir dos anos 2000, uma indústria de gestão de ativos financeiros responsável por gerir um volume de recursos considerável (Peres, 2024, p. 72).

No âmbito da Geografia, Lucia Peres (2024)²²⁸ discute o aumento dos fundos após esse contexto de emergência do neoliberalismo, em que o Estado, através do discurso de ineficiência, se coloca como promotor de reformas que atraem a participação do setor privado em diferentes âmbitos. No caso da Parquetur, o regulamento do fundo²²⁹ está disponível online, e podemos acessar informações via consulta na central de sistemas da Comissão de Valores Mobiliários (CMV)²³⁰.

Sabemos que o administrador do fundo é o Banco Daycoval S.A, e que o fundo possui investimentos em ações das companhias Parquetur Parque Caminhos do Mar S.A., SociParques Chapada dos Veadeiros, SPE Parquetur Ibitipoca Itacolomi e BR Parques Ltda. Em função da

²²⁶ Ver: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/investir/tipos-de-investimentos/fips>. Acesso em maio de 2025.

²²⁷ Ver mais em: https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-variavel/fundos-de-investimento-em-participacoes-fip.htm. Acesso em maio de 2025.

²²⁸ Dissertação intitulada “Uma geografia dos fluxos de investimento do capital de risco no Brasil: uma análise a partir dos FIPs com participação em infraestrutura”, publicada em 2023 por Lucia Peres no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense.

Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFF-2_033abcb74621aaa2beed653d421c8b91. Acesso em maio de 2025.

²²⁹ Disponível em:

<https://sistemas.cvm.gov.br/docsrecebidos/20210407151205UP08c4535b5f1a4bf6b790b1800bc3cb71.pdf>

Acesso em maio de 2025.

²³⁰ Disponível em: https://cvmweb.cvm.gov.br/swb/default.asp?sg_sistema=fundosreg. Acesso em maio de 2025.

legislação que dispõe sobre sigilo das operações de instituições financeiras (Lei Complementar nº 105/2001) e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), não conseguimos ter acesso a informação de quem são os cotistas, ou seja, os investidores do fundo. Mas sabemos que são 5: 1 pessoa jurídica não financeira, 2 outros fundos de investimento e 2 pessoas físicas.

O processo de financeirização, associado ao de neoliberalização, é destacado no contexto atual do capitalismo. A natureza só pode ser entendida como ativo diante da existência de um arcabouço técnico e normativo que possibilita esse tipo de apropriação, em que fundos de investimento mantidos por pessoas físicas e jurídicas que não conhecemos podem garantir a existência de empresas que operam a infraestrutura de áreas protegidas. Os parques, assim, se convertem em produtos negociáveis e em instrumentos de especulação e lucro. Vamos apresentar, a seguir, outras empresas associadas ao processo de concessões.

3.1.3 A disputa pelo símbolo nacional: diferentes agentes do PN Tijuca

Ainda que a Parquetur seja hoje uma empresa de destaque no âmbito das concessões em parques, ela é recente. A empresa mais consolidada nesse mercado se chama Grupo Cataratas, a responsável pela Paineiras Corcovado S.A., concessionária do Parque Nacional da Tijuca.

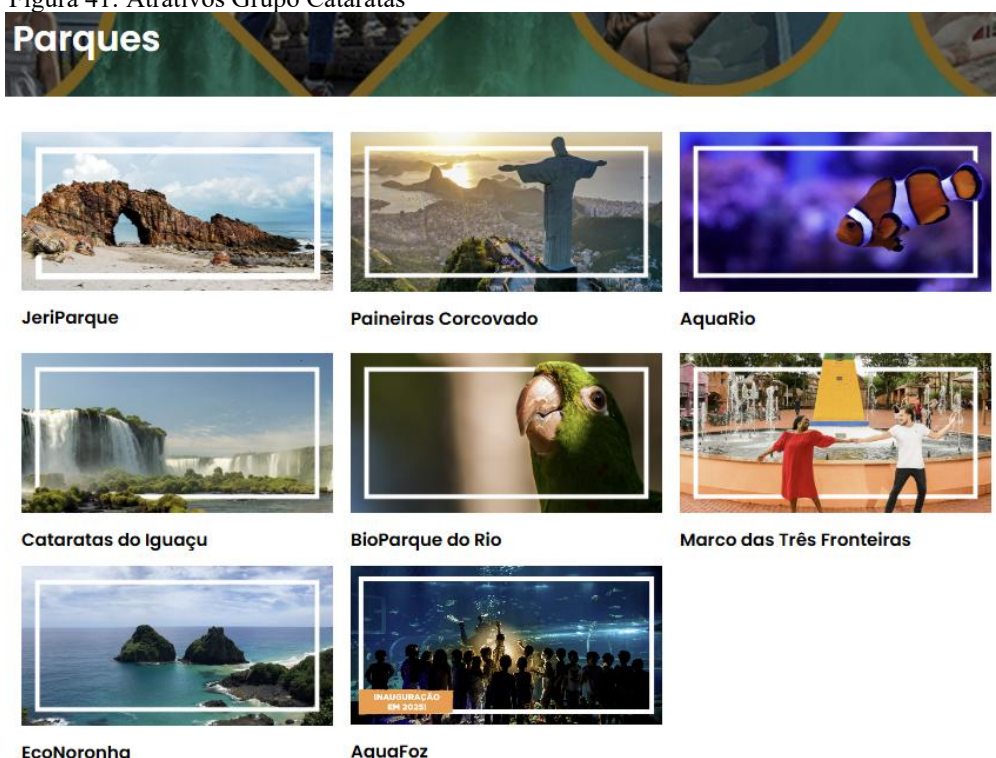
Segundo o site institucional²³¹, o grupo atua desde 1999 com gestão e operação de experiências em parques e atrações turísticas, qualificando a si própria como a principal empresa de turismo sustentável do Brasil, com história que

começou na cidade de Foz do Iguaçu, onde um grupo de investidores se uniu para concorrer à concessão de serviços no Parque Nacional do Iguaçu, dando início a gestão das Cataratas do Iguaçu S.A. Essa iniciativa marcou o início de uma jornada bem-sucedida no ecoturismo. Expandindo sua atuação, integrou a EcoNoronha em 2011 e, no ano seguinte, chegou ao Rio de Janeiro com a concessão da Paineiras-Corcovado e a criação do AquaRio. Desde então, o Grupo incorporou o Marco das 3 Fronteiras (2015) em Foz do Iguaçu e o BioParque do Rio (2016), antigo RioZoo, no Rio de Janeiro. O próximo passo é a inauguração do AquaFoz em 2025. O Aquário de Foz do Iguaçu trará uma nova oferta turística para a região que já é tão visada por turistas nacionais e internacionais. Em 2025, a Urbia + Grupo Cataratas têm como missão transformar o Parque Nacional de Jericoacoara em um modelo de turismo sustentável, combinando inovação, conservação ambiental e impacto positivo para a comunidade e o meio ambiente. O Grupo Cataratas, através de seus atrativos, busca criar e promover um legado duradouro de impacto positivo. (Site Grupo Cataratas)

²³¹ Disponível em: <https://grupocataratas.com/sobre/>. Acesso em maio de 2025.

O trecho acima expõe a relevância da empresa na operação de parques no Brasil. Conforme exposto ao longo do texto, o PN Iguazu é citado como exemplo de modalidade de concessão por diferentes agentes, por ser a primeira grande operação, e pelo fato de alguns considerarem uma experiência bem-sucedida. A Cataratas, é assim, a empresa pioneira na gestão de Parques Nacionais brasileiros, e hoje expandiu sua atividade para PN Tijuca, PN Jericoacoara, PN Marinho Fernando de Noronha, além de outras instâncias e atividades, como o Bioparque e AquaRio, zoológico e aquário, respectivamente, localizados na cidade do Rio de Janeiro (RJ). A Figura 41 expõe os atrativos geridos pela empresa.

Figura 41: Atrativos Grupo Cataratas



Fonte: site Grupo Cataratas

Quando analisamos os sites institucionais das empresas, podemos perceber, via comparação, que a Cataratas, diante da sua experiência mais longínqua, possui um arcabouço documental mais significativo do que as demais empresas concessionárias. Eles disponibilizam no site sua política de responsabilidade socioambiental corporativa e código de conduta, se comprometendo com uma série de valores, relacionados desde a condições de trabalho a condutas ambientalmente responsáveis, com diretrizes de implementação do que está estabelecido nas normativas. Entretanto, a empresa já passou por episódios controversos, como quando houve a morte de 3 de 18 girafas importadas pelo BioParque para exposição no

zoológico. As denúncias envolveram maus-tratos e inadequação do local onde os animais estavam, resultando em multas de mais de R\$4 milhões aplicadas pelo Ibama ao BioParque²³².

O Grupo Cataratas é hoje uma *holding*, ou seja, empresa que mantém o controle sobre outras empresas, com capital nacional e internacional, que administra, por sua vez, a Cataratas do Iguaçu S.A., a EcoNoronha, a Paineiras Corcovado, e as outras empresas responsáveis pelas respectivas concessões apresentadas.

Conseguimos informações a respeito dos fundadores do grupo através de outro grupo gestor de parques: Soul Parques, empresa brasileira, criada em 2017, que administra hoje o Parque dos Pescadores (Aparecida, SP), Parque Vila Velha (Ponta Grossa, PR) e Parque Capivari (Campos do Jordão, SP). Nenhum deles é um PN. A empresa se apresenta no site²³³ como formada por sócios com mais de 20 anos de expertise na gestão de parques, isto é, os sócios fundadores do Grupo Cataratas: Pattac, Soifer, Tucumann, Dines e GS. Optamos por explicar o caminho de investigação dessa informação para podermos expor, abaixo, a Figura 42, retirada do site da Soul Parques. No debate de vocabulário entre *privatização* e *concessão*, parece que a empresa Soifer entende que o processo é qualificado como o primeiro.

²³² Ver nota de esclarecimento do IBAMA: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2024/nota-de-esclarecimento>. Lembrando que enquanto o ICMBIO lida com unidades de conservação, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) tem outras atribuições, como controle do comércio de fauna e flora. Ambos são vinculados ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Acesso em maio de 2025. Recentemente, em julho de 2025, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) confirmou a detecção do vírus de gripe aviária de alta patogenicidade (IAAP) em aves do Bioparque. O zoológico interrompeu suas atividades, retornou parcialmente aberto, e após a morte de mais animais, fechou novamente. Vem sendo cobrado pela sociedade civil por essa reabertura temporária. Nos lembra que toda empresa e suas decisões operacionais têm como objetivo a manutenção do lucro. Ver: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-confirma-foco-de-gripe-aviaria-em-aves-do-bioparque-do-rio-de-janeiro> e reportagem disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/07/30/bioparque-do-rio-fecha-novamente-apos-morte-de-mais-4-aves.ghtml>. Acesso em julho de 2025.

²³³ Disponível em: <https://soulparques.com.br/experiencia/>. Acesso em maio de 2025.

Figura 42: Soifer – “pioneira no movimento de privatização de parques nacionais e estaduais”

**Soifer Participações
Societárias S.A.**

Consolidada no mercado imobiliário, possui ampla experiência nas áreas de logística e turismo e atua na construção de shopping centers. Trouxe marcas internacionais inéditas para o sul do Brasil com o shopping Pátio Batel em Curitiba (PR). Pioneiro no movimento de privatização de parques nacionais e estaduais, o Grupo Soifer possui investimentos no Grupo Cataratas, com operações em Foz do Iguaçu, Fernando de Noronha e Rio de Janeiro.

Fonte: site da empresa Soul Parques

As outras empresas citadas são a Pattac Participações S.A., da família Marder, que atua com infraestrutura em diferentes segmentos, como portos, rodovias, parques, energia renovável, telecom, investindo no Grupo Cataratas, Soul Parques, Terminal Portuário Paracas, Volga, Athon Energia, Weclix e Cargo X.

A GS Participações LTDA. se apresenta como consolidada em parques e atrações turísticas, já que detém participação acionária em companhias operacionais turísticas do grupo Cataratas, mas que atua em diversos segmentos empresariais e operação de geração de energia renovável, com foco em parques eólicos e solares fotovoltaicos no Estado da Bahia, e em Pequenas Centrais Hidrelétricas-PCHs nos Estados do Paraná e Mato Grosso.

Já a Tucumann Engenharia e Empreendimentos Ltda é centrada no mercado de construção civil com obras de grande porte, execução de obras portuárias, operação de rodovias, estacionamentos, gestão de logística portuária, geração de energia e na prospecção de gás natural, e administra áreas de visitação turística através da associação com grupos empresariais, tais como Cataratas do Iguaçu S.A., Soul Parques, Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP), Terminal Portuário de Paracas (TPP -PE) e outros.

Além da Dines, holding familiar voltada para investimentos no segmento de parques, turismo e preservação ambiental, além de ter acionistas que atuam há mais de 40 anos no segmento portuário. Individualmente estão nos ramos de transporte, importação e distribuição

de combustíveis, telecomunicação e energia. Percebemos, assim, que os sócios fundadores do grupo Cataratas estão conectados a diferentes segmentos, especialmente relacionados à infraestrutura.

Em 2014, a Advent, empresa especializada em investimentos, comprou uma parte significativa do Grupo Cataratas. Ela entrou no negócio através de duas empresas (criadas como veículos de investimento), a Brasil Turismo e Entretenimento 2014 Participações S.A. e a Brasil Parques Naturais 2014 Participações S.A, que adquiriram 49,99% do capital social da Cataratas. A Advent foi fundada em Boston em 1984, possuindo hoje mais de USD 91 bilhões sob gestão²³⁴, com mais de 400 investimentos em diferentes países. Atua investindo em empresas com potencial de crescimento, adquirindo grandes participações que após valorização, são vendidas.

No Brasil, adquiriram grande parte do Grupo Tigre, de fabricação de conexões e tubos, além de grandes investimentos na Inspira Rede de Educadores, donos de mais de cem escolas no país, compraram parte majoritária do Walmart Brasil em 2018 (que depois foi vendida ao Carrefour), além de participações relevantes em corretoras de investimento, como a Nu Investi, além de ser fundadora da International Meal Company (IMC), que opera marcas conhecidas no setor de alimentação no Brasil, como, Viena, Pizza Hut e KFC, mas não participa mais da empresa. Apresentamos esses investimentos para evidenciar a relevância da empresa no mercado.

Hoje, a Cataratas estabelece duas grandes parcerias com a Urbia, outra empresa gestora de parques, e juntas operam em consórcio o PN Iguaçu e o PN Jericoacoara. A Urbia é uma empresa do Grupo Construcap, criada em 1944 e é hoje uma das dez maiores construtoras do país, nos segmentos de edificações, energia e infraestrutura²³⁵, com atuação em projetos na Estrada de Ferro Carajás (MA), grandes resorts, estádios como Arena Mineirão – Belo Horizonte (MG), linhas de metrô de diferentes municípios etc.

A Urbia é a empresa que faz a operação do Ibirapuera, importante parque urbano da cidade de São Paulo (SP), concessão que por sua vez está sendo, em 2025, alvo de investigação do Ministério Público de São Paulo (MPSP) por possíveis irregularidades, como cobrança de taxa para assessorias esportivas, loteamento de espaços pagos (restaurantes, edifícios, serviços) que elitizam o espaço e reduzem a área de uso gratuito da população, e festivais que promovem poluição sonora e criam infraestrutura sem divulgação de informações sobre custos e usos.

²³⁴ Ver: <https://www.adventinternational.com/about-us/>. Acesso em maio de 2025.

²³⁵ Ver: <https://www.construcap.com.br/pt/empresa/nossa-historia>. Acesso em maio de 2025.

Diversos veículos de mídia, como o G1, tiveram acesso ao despacho do MPSP sobre a investigação, e também entrevistaram o promotor Silvio Marques, que abriu o processo. Em entrevista²³⁶ ao veículo citado, o promotor afirmou que

A partir dos depoimentos que temos colhido, é possível dizer que tem acontecido uma **privatização gradual e constante de espaços públicos comuns** dentro do Ibirapuera, o que é inaceitável. É um processo de transformação de um patrimônio público em shopping center que fere a Constituição Federal. [...] O parque é uma área de uso comum da população e não do uso exclusivo de algumas pessoas ou de algumas empresas que podem pagar alguma coisa lá. **O que nós estamos vendo nesse momento é a total descaracterização como parque** (Promotoria do Ministério Público de São Paulo, em entrevista ao G1, 2025, grifos nossos).

No debate de léxico, mais uma vez, ganha a privatização. A Prefeitura de São Paulo e a concessionária Urbia estão sendo investigadas por segregação de espaços públicos para fins particulares dentro do parque, em concessão que, nas palavras do promotor do MPSP, faz exploração predatória e vem transformando a principal área verde da cidade de São Paulo em um shopping center a céu aberto.

Não é só a cobrança de ingresso de entrada que pode elitizar os espaços públicos. No caso do Ibirapuera, áreas exclusivas pagas foram criadas para oferecer serviços para clientes pagantes. O Nubank, instituição financeira brasileira, criou no parque a Casa Ultravioleta, para fornecer aos seus clientes de alta renda espaços de trabalho colaborativo, café e vestiário, em área que antes era ocupada por um espaço público. A própria prefeitura ordenou o fechamento da Casa Ultravioleta em fevereiro de 2025 por meio da Procuradoria do Município, que se manifestou argumentando que equipamentos públicos sociais municipais são espaços que não devem realizar exclusão de público, e sim oferecer serviços de cultura, lazer, educação e saúde para toda a população, não para um grupo seletivo de clientes. O fechamento não aconteceu, porque o banco ampliou o público, não restringindo mais apenas aos seus clientes. Isto é, agora, qualquer cidadão pode acessar – desde que pague o valor de R\$150,00. O promotor do MPSP afirma, segundo a reportagem já citada, que essa criação de espaços exclusivos é predatória, discriminatória e ilegal, estando a concessionária loteando o Parque, reduzindo espaço livre de uso comum da população dentro do parque, transformando-o em shopping.

Os casos de irregularidades são diversos. No caso do Ibirapuera, a Urbia é a única concessionária, mas também há conflitos nas operações do consórcio com o Grupo Cataratas.

²³⁶ Ver: “Após Parque Ibirapuera criar espaços pagos, MP vê 'transformação de área pública em shopping' e abre investigação”. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/05/12/apos-parque-ibirapuera-criar-espacos-pagos-mp-ve-transformacao-de-area-publica-em-shopping-e-abre-investigacao.ghtml>. Acesso em maio de 2025.

Em 19 de maio de 2025, o Ministério Público recomendou a suspensão imediata da execução do Contrato de Concessão do Parque Nacional de Jericoacoara, através Promotoria de Justiça do município de Jijoca de Jericoacoara (CE) e Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (Gaema), do MP do Ceará, em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), devido à falta de licenciamento ambiental e de estudos de impacto no meio ambiente para a execução das obras. O documento foi direcionado ao ICMBio e à SPE Urbia Cataratas Jericoacoara S.A, que vem realizando obras sem os devidos licenciamentos ambientais²³⁷.

Outro caso importante de mencionar é o dos Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral, operados pela Urbia desde 2021. Em 2024 a empresa solicitou o fechamento emergencial e temporário dos parques alegando problemas financeiros. Segundo a Assessoria Especial de Comunicação Social da Advocacia-Geral da União (AGU)²³⁸, houve um processo de emergência em que foi estabelecida uma decisão que preservou a abertura e o funcionamento dos atrativos de visitação ao público, enfatizando que o fechamento retiraria da coletividade um bem de uso público, por motivos que afetam apenas o gestor do bem, o que não tem respaldo legal. Toda a cadeia de turismo da área seria comprometida.

A empresa também pediu a suspensão de determinados encargos acessórios previstos no contrato, o que também foi indeferido, mas foi acatado o pedido de suspensão, enquanto não houver regularização fundiária e a atualização do Plano de Manejo, de investimentos obrigatórios que a concessionária deveria realizar. Ou seja, diante da redução de lucro, teríamos dois Parques Nacionais fechados ao público.

E essa não foi a primeira complexidade dessa concessão, porque a queda de visitantes após o início da cobrança de ingressos já vinha afetado o turismo local²³⁹. Taiene Rosa e Valério Turnes (2024) indicam como resultados preliminares de sua pesquisa sobre essa concessão, que relatos de diferentes agentes sugerem uma mudança do perfil dos visitantes, além da queda do número de visitação, depois do início da cobrança do ingresso, além de um tensionamento da relação entre os condutores locais e a gestão da concessão, com desentendimento entre os limites do trabalho dos monitores ambientais contratados pela concessionária e a atividade de condução de visitantes.

²³⁷ Ver: <https://mpce.mp.br/2025/05/mp-recomenda-suspensao-imediata-do-contrato-de-concessao-do-parque-nacional-de-gericoacoara-e-paralisacao-de-obras/>. Acesso em maio de 2025.

²³⁸ Ver <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/atuacao-da-agu-preserva-abertura-dos-parques-nacionais-de-aparado-da-serra-rs-e-praia-grande-sc>. Acesso em maio de 2025.

²³⁹ Em reportagem de 2023 do veículo UOL, comerciantes locais atribuem a redução do movimento de turistas nas cidades do entorno ao início da cobrança de ingressos para os parques. Ver: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2023/04/11/com-ingresso-a-r-94-turismo-caiu-nos-canions-de-cambara-do-sul-rs.htm>. Acesso em maio de 2025.

Os casos referentes a Urbia foram apresentados visto que é uma parceira da Cataratas em grandes operações (a maior do Brasil – PN Iguaçu), e porque os conflitos e tensões auxiliam na defesa do argumento de que as concessões são modalidades adequadas à lógica empresarial.

Voltando a operação do PN Tijuca, a própria Cataratas já esteve também na mira da atuação do MPF, como quando em 2021 foi escolhida em licitações de permissão para operação de lojas próximas ao monumento do Cristo Redentor mesmo após atrasos no envio de documentação. Segundo reportagem do O Globo, o MPF entendeu que houve benefício da empresa Cataratas²⁴⁰.

Lembrando que além do Grupo Cataratas, no PN Tijuca há a atuação da empresa Esfeco, na concessão Trem do Corcovado. Na verdade, a licitação para o trem foi vencida por uma operação conjunta, na forma de consórcio, entre a Cataratas e a Esfeco, e uma ruptura ocorreu posteriormente à assinatura de contrato²⁴¹.

A Esfeco não é uma empresa de grande atuação em diferentes segmentos como as outras apresentadas, foca sua atividade na administração do trem, e o quadro societário da empresa hoje é formado Sávio Neves, Marília Neves, Sávio Neves Filho²⁴². Esse sobrenome Neves é o mesmo de Tancredo e Aécio Neves, conhecidos políticos do Brasil²⁴³. Aécio Neves foi candidato à presidência da república em 2014, quando perdeu para Dilma Rouseff, e foi um dos promotores de mobilizações e campanhas a favor do impeachment da ex-presidenta, que ocorreu em 2016.

O Parque Nacional da Tijuca, conforme argumentamos, é de extrema importância na construção da imagem do Rio de Janeiro como atrativo turístico internacional, e isso se deve sobretudo ao monumento do Cristo Redentor. A disputa pelo controle desse espaço ultrapassou as concessões apresentadas, e em 2025, instituições como a Mitra Arquiepiscopal e a Prefeitura do Rio de Janeiro passaram a reclamar por mais dominância na área. A sociedade civil reagiu a partir da criação de um movimento intitulado “O Corcovado é da Floresta”, que abordamos a seguir.

²⁴⁰ A Cataratas, além da concessão do acesso rodoviário ao parque, é permissionária de lojas que ficam no Alto do Corcovado. Ver: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/06/11/documentos-mostram-indicios-de-que-gestao-de-salles-favoreceu-grupo-em-concessoes-de-pontos-comerciais-no-cristo.ghtml>. Acesso em maio de 2025.

²⁴¹ Essa informação foi obtida através de entrevista, e depois solicitamos acesso aos documentos institucionais. Os documentos institucionais relacionados à saída da empresa Cataratas do Iguaçu S.A. da Sociedade de Propósito Específico (SPE) Trem do Corcovado podem ser consultados no processo SEI nº 021698866. Nossa consulta pública de protocolo 02303.010911/2025-22 contém esse documento.

²⁴² Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/cartoes/consulta/pessoa-juridica/29262672000157>. Acesso em maio de 2025.

²⁴³ Ver: <https://diariodorio.com/savio-neves-recebe-titulo-de-cidadao-do-estado-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em maio de 2025.

3.1.3.1 Corcovado é da floresta

Os processos de neoliberalização dependem de arranjos normativos para possibilitar cada vez mais flexibilidade entre as relações estatais-corporativas. O caso da disputa pelo Corcovado envolve projetos de lei distintos, que representam interesses de diferentes agentes pelo controle da gestão, em teoria, da área do monumento. Na prática, a arrecadação proveniente dos ingressos dos visitantes parece ser um dos pontos de grande interesse.

Um dos projetos citados é o PL 3490/2024, de autoria dos senadores Carlos Portinho (PL/RJ), Flávio Bolsonaro (PL/RJ) e Romário (PL/RJ), de setembro de 2024, que busca excluir a área do Alto Corcovado dos limites do Parque Nacional da Tijuca, em defesa que sustenta que

Em razão da criação da unidade de conservação, hoje administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a Mitra Arquiepiscopal teve **sua autoridade relativizada** a ponto de precisar pedir autorização prévia formal à autarquia gestora do parque para poder acessar o Cristo Redentor. A concessão, pela União, dos serviços de transporte até o monumento tornou ainda mais complexa a administração da área, e a gestão do local, que passou a envolver a concessionária, tornou-se ineficaz, com responsabilidades difusas e falta de processos estabelecidos. O Alto Corcovado se encontra carente de manutenção e modernização, com problemas estruturais e de gestão. A título de exemplo, equipamentos estão obsoletos e degradados, e o local não possui acessibilidade adequada a pessoas com deficiência. As escadas rolantes que dão acesso ao monumento chegaram a ficar inoperantes por três meses. Por três anos, o local ficou sem banheiros. **Não podemos aceitar que o ícone brasileiro de maior reconhecimento internacional permaneça em situação de precariedade e má gestão. Ao mesmo tempo, é inadmissível que a Igreja Católica, historicamente responsável pela construção do monumento ao Cristo Redentor e por tentar mantê-lo em condições dignas em meio ao cenário de descaso do poder público, seja alijada de sua administração e até mesmo impedida de acessar o santuário, em ofensa ao consagrado direito constitucional de liberdade de culto.** Para resolver o problema, propomos a exclusão de uma pequena fração do Parque Nacional da Tijuca, exclusivamente a área ocupada pelo monumento, pelo santuário e sua infraestrutura de acesso. Assim, a Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro terá liberdade para administrar o complexo sem as amarras burocráticas que envolvem a gestão de uma unidade de conservação de proteção integral. A área a ser desafetada pela proteção ambiental é insignificante ante as dimensões do parque. Serão 6.771,73 m² excluídos de um total de mais de 39 milhões de metros quadrados, o que representa menos de 0,02% da área total da unidade. Além disso, a exclusão se dará sobre área majoritariamente edificada, sem vegetação nativa e de uso turístico e religioso intensivo. **Não há, portanto, prejuízo à conservação da rica biodiversidade protegida pelo Parque Nacional da Tijuca (PL 3490/2024, grifos nossos).**

Segundo o projeto apresentado, o Corcovado, ícone brasileiro de maior reconhecimento internacional, está localizado em uma área insignificante ao parque pelo tamanho reduzido, e a concessionária atua de forma ineficaz, trazendo então como solução a transferência da

administração para a esfera religiosa, que poderia atuar sem as amarras burocráticas de uma gestão de unidade de conservação de proteção integral.

Há um outro projeto, do mesmo ano, que corre por sua vez na Câmara de Deputados, de autoria de Washington Quaquá - PT/RJ, agora prefeito do município de Maricá (RJ), que busca autorizar a transferência da área que compreende ao entorno do monumento do Cristo Redentor para o Município do Rio de Janeiro. O texto diz que

o formidável advento da condição de uma das sete maravilhas do mundo requer doravante uma multiplicação de esforços para aperfeiçoar todo o sítio do monumental ponto turístico, sobretudo no que tange aos serviços, à Infraestrutura turística em geral. nada melhor do que a Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro Arquidiocese de São Sebastião estar à frente destas tarefas e administração e conservação do local, afinal trata-se de um patrimônio cultural e histórico (art. 30, ix da CF) não obstante poder haver a cooperação dos entes federados, há muito as controvérsias relativas à gestão do monumento do cristo redentor poderiam estar resolvidas. eis que, nesse momento, o fundamental é estruturar as bases de uma gestão moderna e eficaz no monumento - sob o designo da descentralização (PL 3208/2024).

Esse projeto, por sua vez, sofreu uma apensação do PL1142/2025, este de autoria do deputado Pedro Paulo - PSD/RJ. A apensação é um instrumento que autoriza a tramitação conjunta de proposições que dispõem sobre assuntos semelhantes ou iguais. A Câmara recebeu uma proposta semelhante a outra que já estava tramitando, e o instrumento permite que a mais recente seja apensada à antiga. Diz o PL 1142 que

O Parque Nacional da Tijuca, com limites de 39,51 km², é uma das mais antigas Unidades de Conservação do País, remontado a 1861. É composto pela Floresta da Tijuca, Serra da Carioca, Pedra Bonita/ Pedra da Gávea e Pretos Forros/Covanca. Por apresentar flora e fauna bastante diversificadas, belezas naturais como grutas e cachoeiras, além de obras arquitetônicas de grande valor histórico e artístico, como o Cristo Redentor, uma das sete maravilhas do mundo moderno, é o parque mais visitado do Brasil. A sua localização - exatamente no centro da Cidade do Rio de Janeiro, dividindo-a em Zona Norte e Zona Sul, **confere ao Parque um inegável caráter de área de interesse local, da municipalidade, que não existe em nenhum outro dos parques nacionais brasileiros.** Contudo, o fato de sua gestão ser afeta ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) **causa dificuldades na administração dessa Unidade, em face do distanciamento da autarquia federal para gerir área central de cidade, cuja responsabilidade deveria caber a Prefeitura.** Essa é essencialmente a razão da apresentação do presente projeto. Veja-se, como exemplo, a morte do turista ocorrida em 18/03/2025, cuja demora no atendimento e desassistência por parte do Instituto repercutiram negativamente para a cidade do Rio e o turismo brasileiro. Por fim, vale lembrar que a medida aqui proposta encontra antecedente importante na Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996, que transferiu para o Governo do Distrito Federal a administração e fiscalização da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu (PL1142/2025, grifos nossos).

Esse projeto menciona uma suposta característica exclusiva do PN Tijuca, que seria o interesse da municipalidade diante da relevância local. Acreditamos que a grande maioria dos

Parques Nacionais do Brasil são de extrema relevância para os municípios em que estão localizados, bem como para os do entorno. Entendemos que o que há de diferente quanto ao município do Rio de Janeiro é um interesse mercadológico por parte da prefeitura, que vem entendendo o setor de parques como uma potencial esfera de investimentos, como apresentamos no capítulo 1. O PL apresenta como problemática administração do ICMBio, cita a morte de um turista como exemplo de desassistência pelo órgão ambiental, e indica como precedente uma transferência de gestão que não é de uma unidade de conservação de proteção integral (APA da Bacia do Rio São Bartolomeu).

O caso referente ao falecimento do turista se refere a março de 2025, quando uma pessoa faleceu após passar mal nas escadarias de acesso ao monumento. Ele apresentou os sintomas no horário de 7h39, mas o posto médico, de responsabilidade da concessionária Trem do Corcovado, só abre as 8h. Como o homem subiu de van, ele chegou antes da abertura. Os socorristas chegaram às 7h50, mas não houve mais possibilidade de salvamento. A concessionária emitiu uma nota²⁴⁴ se solidarizando com a família, mas apresentando o caso como uma fatalidade. Em reportagem²⁴⁵, o santuário religioso apontou que a "tentativa do ICMBio de transferir toda a responsabilidade à concessionária é uma manobra inaceitável, que escancara a negligência do órgão e sua incapacidade de garantir a segurança".

O ICMBio afirmou não ter recebido comunicado da Secretaria de Estado de Defesa do Consumidor, enquanto o secretário disse ter notificado e que "o que não pode é ficar um jogando para a conta do outro. A responsabilidade é de todos e da concessionária".

Essa tragédia escancara, na nossa compreensão, as dificuldades de operação das concessões. Em múltiplos sentidos – fiscalização das obrigações, horários de funcionamento que são afetados pela sobreposição da atuação de duas empresas, atuação do órgão ambiental em diferentes escalas de monitoramento. Mas não entendemos que a utilização do caso como respaldo para o argumento de que a gestão deveria ser da instituição religiosa é isenta de interesses privados.

Os três projetos seguiam em tramitação em maio de 2025, mas com resposta da sociedade civil, que se organizou no movimento "O Corcovado é da floresta", e também a partir do próprio conselho consultivo do PN, que emitiu moção de repúdio²⁴⁶ aos projetos, alegando que são inconstitucionais, chamando atenção para a ausência de precedentes jurídicos, a falta

²⁴⁴ Disponível em: <https://www.tremdocorcovado.rio/news/52/nota-oficial.html>. Acesso em junho de 2025.

²⁴⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/03/17/procon-rj-vistoria-e-fecha-trem-do-corcovado-apos-morte-de-turista.ghtml>. Acesso em junho de 2025.

²⁴⁶ Disponível em: <https://ocorcovadoedafloresta.com.br/wp-content/uploads/2025/04/Mocao-do-Conselho-do-Parque-Nacional-da-Tijuca.pdf>. Acesso em junho de 2025.

de expertise da Mitra/RJ na gestão de visitantes e do patrimônio e o uso inapropriado do Cristo Redentor e de sua imagem.

Entre os argumentos da moção, destacamos [1] “ceder território protegido a uma entidade privada, mesmo que esta possua vínculos religiosos, não se justifica à luz da supremacia do interesse público , sendo ainda mais alarmante quando a entidade em questão carece de expertise em gestão ambiental e turística”, [2] “a alienação de terras pertencentes a um Parque Nacional em benefício de um ente privado colide diretamente com esse entendimento jurisprudencial, ao ignorar o princípio da função social da propriedade”, [3] “a privatização parcial de uma área de conservação federal para fins específicos — com o turismo religioso — pode configurar desvio de finalidade , uma vez que o Parque Nacional da Tijuca não foi criado para atender interesses privados ou sectários”, [4] a “crescente exploração comercial da imagem do Cristo, associada a interesses privados, distorce o propósito original do monumento [...]. O uso excessivo de sua imagem para fins mercadológicos [...] subverte o significado do Cristo Redentor como bem público”.

A moção de repúdio termina criticando a transformação do Cristo Redentor em objeto de exploração comercial e que a troca de gestão aprofundaria esse processo. Os quatro argumentos foram destacados porque nos fazem refletir sobre as concessões para grandes empresas, também. A cessão de território a uma entidade privada, a alienação da área do parque que violaria a função social da propriedade e desviaria a finalidade para atendimento de interesses privados, e o uso mercadológico excessivo são denunciados como problemáticas, mas que também existem dentro da lógica das concessões de áreas protegidas para operação turística de grandes grupos empresariais.

Não estamos justificando aqui os projetos de lei que buscam reduzir a área do ICMBio, muito pelo contrário. Estamos defendendo que a gestão do órgão é importante para mitigar todos esses problemas apresentados. Os efeitos da transferência de propriedade para a entidade religiosa seriam desastrosos, no nosso entendimento. Sabemos que no caso dos PLs, seria uma privatização de fato, com transferência de propriedade, e, portanto, mais suscetível ainda aos interesses privados e não coletivos. Mas os argumentos que podem ser utilizados para criticá-la também podem servir de embasamento para pensarmos outro modelo de gestão que não o pautado nos interesses empresariais. O movimento O Corcovado é da Floresta denuncia, via Figura 43, os riscos da privatização.

Figura 43: Os riscos da privatização



Fonte: site do O Corcovado é floresta²⁴⁷

Os riscos dispostos no site são [1] a privatização de um bem público que afeta o direito de qualquer pessoa frequentar o local, [2] conflito de interesses, já que a entrega de uma área pública para uma entidade religiosa fere os interesses dos objetivos de conservação de PN, [3] risco ao manejo da diversidade biológica do PN, [4] enfraquecimento da gestão do ICMBio e do próprio PNT, que perderia o seu maior ponto turístico e fonte de receita, o que é agravado pelo fato dos seus recursos também apoiarem outras unidades de conservação federais, [5] perda anual de aproximadamente R\$25 milhões de reais destinados à gestão do PNT, [6] pagamento de indenização de mais de 10 anos de contratos como cada uma das concessionárias que atuam no parque, por parte do Estado, [7] ameaça à liberdade de uso da área por pessoas de outras religiões, [8] impacto nos processos de prestação de contas e transparência na gestão, uma vez que a Mitra não presta conta do faturamento que obtém dos eventos no local. É evidente que as perdas seriam muitas. Acreditamos que são verdadeiros todos os riscos apontados pelo movimento – que se mobiliza nas redes sociais, com abaixo-assinado e apoio de figuras relevantes, como políticos e artistas.

Para além dessas questões, pensamos também sobre a natureza. Não no que tange aos desafios da gestão ambiental, mas do seu papel na disputa que se realiza. É muito comum o discurso de que o PN Tijuca é o mais visitado do Brasil em função do monumento do Cristo Redentor. E assim também entendemos. Mas não acreditamos que a visita ao monumento está dissociada, inteiramente, da natureza do entorno. O passeio envolve a visita à floresta da Tijuca, a posição dos mirantes do Corcovado com vista panorâmica da cidade, e a natureza faz parte, sim, dessa mobilização comercial.

Também pensamos que, apesar da apensação do PL do deputado Pedro Paulo, de 2025, ao PL de 2024, de autoria de Washington Quaquá, há algumas diferenças importantes. Ambos

²⁴⁷ Disponível em: <https://ocorcovadoedafloresta.com.br/> Acesso em junho de 2025.

buscam a transferência da área para o município, mas enquanto o PL de 2024 propõe que a administração seja da Mitra, o de 2025, apensado, busca municipalizar a gestão do PN, ficando o poder executivo do município do Rio de Janeiro responsável por todas as atividades inerentes à administração e fiscalização da UC.

O deputado Pedro Paulo já foi candidato à prefeitura pelo Partido Social Democrático, mesmo partido do atual prefeito, Eduardo Paes, que apoiou Pedro Paulo na candidatura de 2016 (ano em que Eduardo saiu do cargo de prefeito após dois mandatos, retornando em 2020). Essa relação evidencia uma proximidade entre os dois políticos, e estamos salientando-a porque é a prefeitura de Eduardo Paes, hoje, que promove uma série de concessões em parques municipais, além da construção de novos parques.

Há um crescimento da exploração da imagem dos parques pela prefeitura da cidade, conforme apresentamos no primeiro capítulo. A gestão do PN Tijuca, poderia, então, fazer parte desse portfólio que cresce²⁴⁸. A seguir, apresentamos o cenário desses parques municipais para corroborar esse argumento.

3.1.3.2 A capital: Rio de Janeiro em disputa

Em momento anterior, já expomos os casos das concessões de parques urbanos e Naturais Municipais no Rio de Janeiro (RJ), como parte de uma lógica comercial. Aqui, vamos nos ater a algumas problemáticas que se levantam nessas concessões. No capítulo 1, mencionamos a concessão do Parque da Catacumba, Jardim de Alah e o Programa Parques Cariocas, esse último em parceria com o BNDES. Todos os três casos apresentam questões a se discutir. Em trabalho anterior (Gomes, 2024c) apresentamos os casos com maior detalhamento, mas cabe aqui breves apontamentos.

²⁴⁸ Em junho de 2025, Justiça Federal do Rio de Janeiro reconheceu a propriedade da União sobre a área do Alto Corcovado, afastando a pretensão da Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro de obter o domínio útil do terreno, garantindo ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) a gestão integral da área que abriga o monumento, sob processo nº 5084562-81.2020.4.02.5101. Ver informação da Assessoria Especial de Comunicação Social da AGU e do ICMBio em <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-garante-dominio-do-icmbio-sobre-area-comercial-no-corcovado>

e <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/justica-federal-reforca-em-decisao-que-dominio-da-area-do-alto-corcovado-e-da-uniao>. Acesso em julho de 2025. Diz a sentença que “não detém a Igreja qualquer direito sobre o terreno em que foi erigida a estátua, pedestal e capela”.

Disponível, na íntegra, em:

https://parquenacionaldatijuca.rio/wp-content/uploads/2025/07/Sentenca-Embargos-de-Terceiros_%C3%ADntegra.pdf. Acesso em julho de 2025.

Salientamos que, apesar desta decisão, o processo analisado não se altera, afinal, queremos destacar o múltiplo interesse em retirar áreas da gestão do instituto, que não está encerrado.

A concessão do Parque Natural Municipal da Catacumba, em 2023, foi sustentada a na ideia “é avançar cada vez mais com a concessão de espaços públicos que, com regras claras, são muito bem geridos pelo setor privado” (Prefeitura do Rio, 2024a), de acordo com subprefeito da Zona Sul do município. Na operação, será construído um estacionamento, loja de souvenir, um restaurante e uma lanchonete, uma nova tirolesa, e um centro de visitantes com museu que abordará a história da favela que foi removida da área. Até o processo de remoção dos moradores da Favela da Catacumba na década de 1970 será utilizado como serviço turístico. O Parque “foi o primeiro de uma série de parques que a Prefeitura do Rio estuda conceder à iniciativa privada” (Prefeitura do Rio, 2024a).

O caso Jardim de Alah também levanta questões. Importante registrar que foi assinado contrato com o vencedor da licitação em novembro de 2023, o Consórcio Rio + Verde, formado pelas empresas Accioly Participações²⁴⁹, Grupo DC-Set, Opy Soluções Urbanas e Pepira. Também concorreram o Consórcio Novo Jardim de Alah, composto pela Magus Sgg e a Dream Factory, e a empresa Duchamp Administradora de Centros Comerciais, que concorria sozinha. A concessionária fará a gestão por 35 anos, mas o processo vem sofrendo uma série de entraves, que começaram a ocorrer antes mesmo da assinatura do contrato, quando já havia quatro ações judiciais contestando a licitação: uma Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, uma Ação Popular promovida pela sociedade civil, uma Ação Anulatória de Licitação e um Mandado de Segurança, esses dois últimos solicitados pela empresa Duchamp, que perdeu a licitação. Há a contestação da validade da licitação por diferentes motivos: licitude da avaliação das propostas, violação do interesse público e descumprimento da Lei Orgânica do Município, que por sua vez impede a concessão de áreas verdes.

A Duchamp contesta dois pontos: a análise das propostas econômicas antes das técnicas, que configurou uma alteração da ordem estabelecida no edital favorecendo a vencedora, e a comprovação de experiência técnica exigida, alegando que a vencedora apresentou apenas uma

²⁴⁹ A reportagem “Quem é Alexandre Accioly, o dono de quase tudo nas áreas mais nobres do Rio de Janeiro”, aborda as centenas de empreendimentos do empresário líder do consórcio vencedor. Disponível em: <https://f5.folha.uol.com.br/celebridades/2023/09/quem-e-alexandre-accioly-o-dono-de-quase-tudo-nas-areas-mais-nobres-do-rio-de-janeiro.shtml> Acesso em junho de 2024. Outra reportagem, desta vez da Revista Piauí, denuncia a transformação do Jardim de Alah em “um shopping center a céu aberto, composto de 56 lojas, lounge, palco para apresentações, praça de alimentação e um estacionamento com 228 vagas”, e apresenta outros empresários do consórcio (com ligações políticas conflituosas), e casos de irregularidades e denúncias. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/jardim-alah-concessao-shopping-tombamento/> Acesso em junho de 2024.

declaração do município de Curitiba para comprovação da sua capacidade técnica, e que a empresa citada na declaração não tinha vínculo societário com as empresas do consórcio.

Já a Ação Civil Pública denuncia o descumprimento da Lei Orgânica e atenta para o regime jurídico dos bens públicos que devem ser resguardados de vontades particulares para manutenção da sua destinação coletiva. A Ação Popular, uma petição promovida por representantes de associação de moradores dos bairros do entorno, como Ipanema e Leblon, argumenta que o processo de concessão foi ilegal, apresentando violações à Lei Orgânica Municipal, decretos de tombamento do patrimônio do local, ao Estatuto da Cidade e outras normativas, demandando a anulação da concessão.

Desde então, a licitação já foi suspensa e retomada algumas vezes. O Ministério Público do Rio suspendeu em dezembro de 2023, mês seguinte a assinatura do contrato, e em janeiro de 2024 a execução foi retomada, após decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em abril de 2024 uma Ação Civil Pública da 1ª Promotoria de Meio Ambiente do MPRJ resultou na suspensão novamente, e em maio de 2025 essa suspensão foi revogada pela justiça, que liberou as obras. A disputa segue, com o MP afirmando que irá recorrer.

Cabe pontuar alguns argumentos, alinhados ao discurso neoliberal, que o STJ utilizou em janeiro de 2024 para conceder a permissão da execução. Pontuaram que é um projeto de revitalização urbanística de importante área que está degradada, que a paralisação prejudicava a segurança da região, comprometendo a “economia do entorno da região, que se beneficiará com o incremento turístico e comercial proporcionado pela revitalização da área”, impede “arrecadação tributária” e “gera instabilidade jurídica e tumulto administrativo” (Superior Tribunal de Justiça, 2024).

Acreditamos que essa diversidade de problemas expõe a fragilidade dos modelos de concessão, pois

Há a disputa jurídica em torno da legalidade, sobretudo porque são novos instrumentos regulatórios, ou ao menos novos mercados inseridos em antigos instrumentos regulatórios, que não dão conta das novas especificidades. A criação de precedentes e jurisdições pode influenciar processos licitatórios futuros, há o impacto sobre o patrimônio público, e há dúvidas sobre a qualificação técnica das empresas gestoras. Mas cabe também lembrar que moradores de Ipanema organizados em associações e empresas que oferecem R\$30 milhões de outorga e perdem a licitação não são os únicos agentes impactados com as concessões de parques. O caso do Jardim de Alah, apesar de elucidar a disputa de interesses envolvidos no novo mercado que se constitui hoje, não dá conta de apresentar as complexidades que existem em parques como o de Madureira, de outra realidade social, em que a população realiza uma série de apropriações do espaço que seriam comprometidas com a concessão, nem dá conta dos desafios relacionados às unidades de conservação (Gomes, 2024c, p. 10).

Ou seja, o caso do conjunto de praças dos bairros mais ricos da cidade elucidada, sim, uma série de problemas que podem acontecer na modalidade de concessões que analisamos aqui. Mas existem várias outras que esse caso não dá conta de expor. Parques de áreas mais periféricas da cidade, como o Parque Madureira, são utilizados para o lazer da população, há trabalhadores vendendo lanches, são espaços apropriados para manifestações religiosas – qual seria o impacto de uma gestão empresarial nessas apropriações materiais e imateriais do espaço? O acesso permanece gratuito, mas e se a empresa quiser fechar o espaço para um evento privado? E o que aconteceria com os trabalhadores que atuam hoje dentro e fora do parque?

O Programa Parques Cariocas também merece um breve destaque, inclusive porque nele está inserido o Parque Madureira. Conforme indicado no capítulo 1, se trata de uma parceria entre prefeitura e BNDES voltada para a estruturação de uma modelagem de concessões de parques com o objetivo de ser reproduzida em outros locais.

O primeiro lote de parques é formado pelo Parque Madureira, Dois Irmãos, Garota de Ipanema, Parque da Cidade, Orlando Leite e Pinto Teles, e a intenção do programa é estabelecer concessões em mais de 20 parques em diferentes lotes no futuro. Para a Prefeitura, o programa Parques Cariocas

representa uma iniciativa ambiciosa da Prefeitura do Rio de Janeiro, **sendo um dos maiores programas de requalificação de áreas verdes do mundo**. Uma das frentes deste programa é a requalificação de parques através de concessão de serviços de apoio à visitação. [...] Além de contribuir para a qualidade de vida da população da cidade e de seus visitantes, o programa Parques Cariocas visa impulsionar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais por meio do turismo sustentável. O acesso a todos os parques permanece público e gratuito. Como contrapartida, a empresa parceira tem permissão para realizar atividades comerciais e eventos (Prefeitura do Rio, 2024, grifo nosso).

Estivemos presentes na audiência pública realizada em junho de 2024 que discutiu o programa com a sociedade civil, conforme Figura 44. O encontro fez parte da fase de consulta pública, e o edital só foi publicado em 5 de junho de 2025²⁵⁰. Na época da audiência pública, não existia o documento editalício, mas pudemos entender as intenções dos agentes envolvidos a partir da explanação em audiência. O prazo previsto para a concessão desse lote é de 30 anos, com investimentos revertidos em serviços turísticos e ambientais, acesso gratuito mantido, e a licitação prioriza maior valor de outorga. Ou seja, características comuns aos processos de concessão. O que vale a pena apresentar aqui, são importantes apontamentos feitos pelos

²⁵⁰ Os parques do programa seguem os mesmos, mas em 2024 a Prefeitura do Rio renomeou o Parque Municipal Pinto Teles para Parque Municipal Célio Lupporelli. O edital e seus anexos estão disponíveis no site da CCPar, em: <https://www.ccpa.rio/mapa/parquescariocas>. Acesso em junho de 2025.

representantes da sociedade civil na audiência pública²⁵¹, similares as questões apresentadas no trabalho.

Figura 44: Audiência Pública – Programa Parques Cariocas



Fonte: A autora, 2024.

Diferentes agentes se manifestaram: trabalhadores que atuam nos parques, como vendedores de lanches, sociedade civil organizada na forma de movimentos sociais, acadêmicos etc. Destacamos as seguintes críticas:

[...] a ausência de consulta à comunidade usuária dos parques, ou seja, falta de participação nos processos decisórios; a modelagem da concessão, isto é, argumentou-se que não são apenas os serviços que seriam concedidos, o projeto abre brecha para uma gestão privada da área territorial; parques urbanos e parques naturais municipais não podem estar no mesmo pacote de licitação porque unidades de conservação seguem o SNUC e não podem ter planejamento voltado para benefício privado; conflito quanto a legitimidade do processo, porque a Lei Orgânica atual veda esse tipo de concessão, então parece que o Estado está contando com a aprovação da emenda em votação, proposta pelo Partido Novo, que alteraria a Lei Orgânica e permitiria concessão de áreas verdes; a definição dos parâmetros da construção de aparelhos de lazer nos espaços concedidos e dos balizadores dos limites à visitação; o período de concessão, muito grande para projetos pilotos; a crítica ao critério de escolha da concessionária, estritamente econômico, a partir da outorga fixa, que inclusive não incentiva pequenos investidores e pequenos empresários locais; a defesa de que, em tempos de crise climática, não devemos usar nossas unidades de conservação a serviço do lucro de alguns, com o argumento de que acimentar os parques vai na contramão do que deveríamos buscar; a cronologia dos procedimentos licitatórios, porque, no modelo vigente, a assinatura do contrato é anterior à apresentação da proposta de implementação das obras e projetos; questiona-se a possibilidade de perda de uso público e autonomia da comunidade nos parques, já que eventos precisariam de agendamento prévio e autorizações por parte da concessionária (Gomes, 2024c, p. 12).

²⁵¹ A gravação da audiência está disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=rERVg7LgVPA>. Acesso em junho de 2025.

Ou seja, em síntese, foram apresentados questionamentos à participação ativa da população dos processos de decisão, a privatização do espaço público, a confusão normativa entre concessão de parque urbano e unidade de conservação, a legitimidade de um projeto que depende de alteração da Lei Orgânica, aos termos contratuais e procedimentos editalícios etc.

A audiência, presidida pelo então gerente de estruturação de projetos da CCPar, consistiu em uma apresentação do programa pelo BNDES, seguida de intervenções de representantes da Prefeitura, da Fundação Parques e Jardins, responsável pelos parques urbanos, e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade – SMAC, responsável pelas unidades de conservação municipais. Após essa explanação foi aberto o período de intervenções em que foram realizadas as críticas destacadas. Esses representantes institucionais puderam, então, responder aos levantamentos e dúvidas da sociedade civil.

Nenhuma resposta foi capaz de frear o descontentamento dos presentes, o que fez com que a Prefeitura concordasse em estender o período de aquisição de respostas do formulário online de consulta pública e levar em consideração as intervenções da audiência para elaborar as próximas etapas da modelagem, mas “não parece possível, já que as intervenções da sociedade civil demandaram um tipo de concessão completamente diferente da apresentada, não ajustes no projeto atual” (Gomes, 2024c, p. 13). No site do programa, a fase atual do processo é a *Publicação do Edital*, que indicamos ter acontecido em junho de 2025. Em pesquisas futuras, cabe analisar quais contribuições da sociedade civil foram ou não inseridas no edital.

A escolha por evidenciar esse processo municipal nesta seção foi em função da disputa também municipal a respeito do Parque Nacional da Tijuca. Acreditamos que a cidade do Rio de Janeiro é espetacularizada também através da mobilização da natureza, e as recentes ações da prefeitura evidenciam que os parques também passaram a ser objetos de negócios. A presença das instituições de gestão pública, como do BNDES, bem como as alterações e disputas legislativas, indicam o papel determinante no Estado nesse processo, promovendo os processos de neoliberalização. A prefeitura do Rio, apesar de agente público, revela postura evidentemente promotora de interesses privados, por isso está exposta nesta seção.

É importante lembrar que há todo um mercado para além das empresas citadas nesta seção. Existem as empresas contratadas para fazer as consultorias dos projetos, há as concessionárias que não citamos aqui porque não tem relação com os parques tratados no trabalho, há as empresas contratadas pelas concessionárias para serviços distintos, e toda uma gama de possibilidades de acumulação, como os espaços privados dentro dos parques (como o caso da Casa Ultravioleta, do Nubank), ou de eventos que podem ser realizados em parques

municipais. Na seção subsequente, apresentamos o posicionamento dos agentes públicos diante do processo analisado.

3.2 A percepção das concessões pelos agentes públicos

A exposição das reformulações normativas que permitem as concessões e posicionamentos institucionais sobre essa modalidade foi realizada no capítulo 2, dedicado a se debruçar nas concessões de parques. Aqui, neste capítulo, chegamos ao tema da neoliberalização, que exige uma análise imbricada de dois âmbitos: o privado e o público. Para o primeiro, analisamos entrevistas que representantes das empresas forneceram a veículos de mídia, o que foi possível expor na seção anterior.

Agora, o texto se debruça nas entrevistas que realizamos com analistas ambientais do ICMBio, para destacar os diferentes posicionamentos com os quais nos defrontamos ao longo da pesquisa. A operação via concessão não é promovida por todos os agentes – algo que acreditamos já estar claro, através da exposição das atas de assembleias de conselhos no capítulo anterior. Alguns agentes públicos, entretanto, acreditam que essa modalidade é potencial.

Reiteramos o fato de que para essa pesquisa importantes agentes foram entrevistados: representantes dos cinco parques analisados e com cargos significativos, todos os atuais fiscais das concessões, responsáveis diretos pela fiscalização da operação, mas também coordenadores de uso público, que lidam com a visitação, além de alguns chefes gestores, autoridades máximas de gerenciamento do PN. Mantivemos a opção de não nomear os entrevistados. Escolhemos designá-los, aqui, apenas pelo cargo e pelo parque.

Optamos por expor no formato de quadro, que foi produzido a partir da seleção de diferentes trechos das entrevistas. Reunimos diferentes partes em um único fragmento, este, disposto no quadro, de maneira a organizar uma síntese do posicionamento do ou da analista ambiental. Ou seja, realizamos a análise da totalidade da entrevista e elaboramos uma exposição que reúne os principais pontos de conclusão de cada agente entrevistado sobre a modalidade de concessão.

O quadro abaixo indica, portanto, o que pensa cada analista sobre a modalidade de concessões em unidades de conservação, a partir da nossa análise de suas falas. Optamos por expor essas longas citações porque entendemos que, em termos de pesquisa, aqui temos a síntese da concepção da modalidade de concessão dos agentes públicos dos PNs do Rio de

Janeiro que atuam diretamente com elas. Configuram um importante elemento para esta pesquisa, e para outras, futuras.

Quadro 20: Síntese “Como você avalia a modalidade de concessão para UCs”?

<p>Fiscal da Concessão Parque Nacional do Itatiaia</p>	<p>Eu penso que elas são necessárias. O poder público não consegue tocar com qualidade mínima esses serviços de visitação a unidades de conservação. Acho que cada unidade tem necessidade de um modelo próprio, então precisa avaliar quais são as necessidades de cada unidade. Não necessariamente vai ser uma concessão, pode ser algumas permissões, ou várias permissões, ou várias autorizações, ou misto, ou pode ser uma concessão com características diferentes. Acho que cada uma pode ter um modelo, dependendo da visitação ou quais são os objetivos desta unidade. A gente vê isso nos outros países. Os Estados Unidos são um modelo não só de visitação e unidade de conservação em parques, mas também em delegação de serviços e concessões e parcerias com entidades privadas, mas não é só lá. Países da América Latina também têm, Colômbia, Peru, Argentina, Chile. Países equivalentes ao Brasil, mais pobres ou mais ricos. Na África é assim, Austrália, Canadá, na Europa, na Ásia... Todos os países adotam isso. É meio independente de uma proposta ou de uma visão ideológica, é uma ferramenta necessária. O que a gente tem que fazer é ir aprimorando cada vez mais. Aprimorar a nossa visão de gestão, nos qualificarmos mais como instituição e como profissionais, saber como usar essas ferramentas, estudar melhor elas, fazer melhores editais e melhores fiscalizações desses editais, ter mais participação da sociedade em todos os processos e todas as etapas. Eu vejo isso como necessário. É como eu te falei: passamos momentos aqui que a gente não tinha solução à vista nem em curto, nem em médio e nem em longo prazo. Chegamos a pensar que íamos ter que fechar o Parque, e tinha lugares que não teríamos como fechar. O Parque ficaria escancarado, sem nenhum controle, já que não tínhamos como fechar porque dependíamos de pessoas, de funcionários e investimentos que não tínhamos como fazer. Então acho que realmente não é possível fazer esse tipo de gestão com qualidade dentro dos modelos que a gente tem no Brasil de serviço público. Tanto é que os estados também estão concessionando e delegando, os municípios também estão. Aí também estamos à mercê de problemas, que foi o que aconteceu com a primeira empresa que administrou aqui em Itatiaia. Acho que o ICMBio avançou e foi construindo isso ao longo do tempo. Ainda no governo Lula, já começou a desenvolver essas propostas de delegação de serviço. Quando teve o governo Dilma, isso avançou. No governo Temer avançou mais ainda. Quando teve o governo Bolsonaro, continuou avançando de outra forma, com parcerias com o BNDES, mas continuou avançando. Agora com o governo Lula III, a gente vai ver que caminho vai dar. O governo está iniciando, a gente não sabe. Pelo que a gente vê, não vai acabar, a ideia é continuar tendo concessões talvez de outro jeito. A gente viu que lá no Ceará parou uma concessão, em Jericoacoara. No Mato Grosso também, estava tendo uma concessão lá na Chapada dos Guimarães, também parou. Serra dos Órgãos também suspendeu, mas eu imagino, pelo que a gente está vendo, é para ajustes, não para não ter. Eu imagino que o ICMBio caminha nesse sentido, de se qualificar para fazer esses trabalhos de delegação de serviço.</p>
<p>Chefe do Parque Nacional do Itatiaia</p>	<p>Então, você percebe que é de caso a caso? Então tem alguns papéis que podem continuar com o ICMBio e devem. O modelo de concessão é o modelo mais adequado para o Itatiaia? Essa pergunta é uma pergunta que preciso muito avaliar. Talvez, se a gente aqui tivesse algumas diferentes permissões [...]. Talvez nos daria mais trabalho, nos daria mais necessidade de estar padronizando, fazendo um papel que muitas vezes a gente não tem condições de fazer. Mas poderia ser um caminho, sabe? [...] Acho que nos deu uma capacidade de investimento no parque local, muito grande. Então, eu acho que hoje eu enxergo isso o principal benefício. A gente vem fazendo coisas muito volumosas, com muita coisa que a gente não tinha condições anteriormente. [...]. Eu tenho melhores equipamentos, computadores, mobiliário, que a gente vem conseguindo trocar aos poucos, que vem fazendo muita diferença, entendeu? Isso que eu vejo como a principal, digamos assim, principal ganho. [...]. Mas a minha preocupação nisso tudo é a elitização dos parques, sabe? Quando você estabelece um valor, algo semelhante, essas coisas têm exemplos cruéis, como Aparados da Serra, que está cobrando uma fortuna e isso, pelo menos há um sentimento, que isso afetou diretamente no número de</p>

	<p>peças que vão para o parque. Caiu muito a visitação lá na região. Então, isso me incomoda particularmente, sabe? [...] O que me preocupa nessa questão da concessão é muito esse modelo de você entregar uma grande área para um privado só e muitas vezes excluir desse processo comerciantes locais, empresários locais, que também poderiam ter investido. Então, isso é um dado. Isso é uma das coisas que me incomoda. O que é positivo nisso tudo? É claro que quando você tem uma empresa que está aqui com a mesma intenção de você, de fazer gestão. A gente consegue estabelecer parâmetros legais, uma relação amistosa, de trabalho, tudo.</p>
<p>Fiscal da Concessão Paineiras</p>	<p>[...] seria leviano tratar tudo como a mesma coisa. E aí é a questão do local e do geral. As particularidades do território, as histórias do território, se sobrepõem a uma visão distante e muito genérica e generalizada. [...] E aí a nossa expectativa é que com todos esses ordenamentos, aí agora a gente deu todas as curvas do aprendizado, agora a gente começa a ir para o aperfeiçoamento dos instrumentos. E aí não dá para prescindir da iniciativa privada nesse processo, a boa iniciativa privada, os bons, os caras que fazem um bom trabalho, que investem, que são corretos, que cuidam dos seus funcionários, que se preocupam com visitantes. Com o tempo, a gente vai selecionando, a gente que vai selecionar com quem a gente vai trabalhar, e vão ficar os bons parceiros. [...] E aí, a gente conseguiu [...] clarear o papel da responsabilidade do ICMBio como um coordenador dos vários atores que atuam no alto corcovado. E estabelecemos um método de registro de diálogos, responsabilidades e papéis, através de memórias de reunião que são acessadas por todos, feitas em modelos conhecidos, que se registra tudo o que é dito, todos os compromissos, principalmente o peso dado em compromisso e prazo. E responsabilidade. [...] Então, a gente desenvolveu um método de monitoramento e fiscalização das concessões que se baseia em definição de responsabilidade, clareamento de responsabilidade, cronogramas, obra e justiça financeira. Pronto. Andou. Agora está andando. E isso exige um Estado maduro. Não é o Estado infantil que opõe bons e maus, capital e público, entendeu? É um Estado que entende a complexidade das necessidades de diversificação de atividades que ele em si não dá conta. E no caso da Paineiras Corcovado, a gente não faria melhor.</p>
<p>Fiscal da Concessão Trem do Corcovado</p>	<p>Acho que um modelo que pode ganhar muita escala no Brasil, são os pequenos contratos com moradores, com associações de condutor de visitantes, associações de moradores, enfim, de esportistas. Então acho que essas parcerias são muito mais realidade brasileira do que as concessões. [...] O Pau Brasil mesmo, que é perto de Porto Seguro, não teve viabilidade. [...]. Teve concessão e não deu certo. Serra dos Órgãos vive com problemas. Então, assim, não é só conceder o serviço, o serviço tem que ter viabilidade econômica, porque a empresa quer lucro. Empresa não quer preservar o meio ambiente. A lógica da empresa é lucro, não é preservar o meio ambiente. Então não adianta a gente achar que a empresa vai vir para preservar o meio ambiente. [...] São fins completamente diferentes. Não que ela não possa ter lucro, mas ela vem para ter lucro. Ela não vem para fazer um serviço, a gente achar que o objetivo é esse e ponto final. [...] E aí, então tem, sim, a pressão do empresariado. Mas eu acho que o empresariado também não conhece muito do que é uma unidade de conservação [...], eu estou dizendo que ela não conhece do público que ela está lidando muitas vezes, entendeu? [...]. Então acho que há um desconhecimento, muitas vezes, desses institutos, dessa galera, que quer oferecer serviços que não são viáveis economicamente. [...]. E tem duas coisas, você quer ter lucro, então o lucro tem duas pontas, tem o gastar pouco e ganhar muito. Tem operações que são caras, para você ter pessoas fazendo aquilo as operações são caras. Então você vai ter que cobrar um preço caro. E aí inviabiliza porque vai diminuir o número de pessoas que vai querer fazer aquela atividade. Porque pra você viabilizar você vai ter que cobrar caro, porque a operação é cara. [...] Quem vai para Itatiaia? Quem vai curtir as cachoeiras de Itatiaia? Quem vai subir Prateleiras e Agulhas Negras? [...] O pessoal quer natureza, quer cachoeira gelada, quer uma paisagem bonita. Não quer pagar 40 reais pra isso, entendeu? 80 reais pra isso. Então, é exatamente essa desconexão que o mercado não está entendendo. O próprio ICMBio não está entendendo. O meu ponto de vista é esse. As partes não estão entendendo o que é. [...] Mas o que eu defendo para todos é que nenhuma concessão vai funcionar plenamente, e você vai se estressar com todas elas e qualquer que seja, porque é a lógica que eu te falei, que eles querem lucro. Então quem quer lucro quer gastar o menos possível, quer ganhar o máximo possível. Essa é a base do lucro. [...] E eu defendo isso. Eu falei que toda e qualquer concessionária vai ser problema. Não é porque essa é ruim porque é</p>

	<p>familiar e essa é boa porque é uma empresa consagrada, renomada. Entendeu? A lógica é a mesma. E volta e meia, pode ser que uma consiga fazer um pouco melhor que a outra, mas a lógica é a mesma. [...] Não vejo possibilidade de o ICMBio viabilizar o serviço de trem, não vejo a mínima possibilidade de o ICMBio assumir uma operação dessa. Não tem a mínima, não é da natureza do instituto, não tem expertise para isso, não tem pessoal para isso, não vejo a mínima possibilidade. Eu acho que nesse caso tem que ser uma concessão mesmo. Apesar de eu ter muitas críticas às concessões de modo geral, mas nesse caso eu acho que tem que ser concessionado mesmo. A gente não tem a mínima possibilidade. E tem essa coisa, como eu estava te falando, da agilidade da empresa privada, que aí caiu um talude, você vai lá e rápido você faz, coisas que tem que ter agilidade, a máquina pública é muito travada e muito lenta, então são operações que tem que ter agilidade, e a gente não tem competência nenhuma para isso. [...] E é uma operação que o ICMBio jamais vai conseguir fazer. Não é da natureza do Instituto. Aí você pode pensar assim: Não, então beleza. O ICMBio, não. Mas o serviço público em si, algum órgão de ferrovia, que gerencia ferrovia, algum órgão público que gerencia ferrovia, qual que seria? Não sei. Deve ter algum, mas eu não sei. [...] Porque a indústria do turismo e do lazer cresceu muito. A indústria do lazer, de modo geral, do turismo, do lazer, cresceu muito. O turismo é um ramo do capitalismo forte. É indústria, é capitalismo, ganha lucro, entendeu? Só veio um filão do mercado.</p>
<p>Analista Ambiental PARNASO</p>	<p>Estatisticamente, é que o setor que trata do tema é chamado de uso público e negócios. Não é uso público e conservação, uso público e educação ambiental, uso público e, enfim, qualquer outro tema. Mas há uma vinculação, inclusive literal, de que o uso público, que é, no jargão da conservação, o que engloba a visitação, é uma atividade comercial. E isso tem sinais agora no atual governo e orientação dessa lógica. E está sendo operado uma reorientação dessa lógica. E em que sentido? De fato, as unidades de conservação que tenham visitação de massa, ou seja, que tenha visitação internacional com muito fluxo de turista, com muita gente visitando, seriam negócios realmente internacionais? Esse modelo pode ser adequado para essas unidades de grande porte, com grande visitação. Difícil imaginar a visitação ao Cristo Redentor, por exemplo, operada por pequenas empresas. Ali são muitos visitantes diariamente. Difícil também imaginar que a visitação das Cataratas do Iguazu seja operada por uma pequena empresa local. Analogamente, Fernando de Noronha, por exemplo. Então a gente tem ali uma meia dúzia de parques espalhados pelo Brasil que eu compreendo que fazem jus a um modelo de concessão única. Esse modelo de grande porte, porque o turismo já é uma atividade muito intensa nessas atividades. O que gera preocupação é que esse chamado modelo Iguazu, esse modelo de uma grande concessão, acabe sendo replicado em outras realidades regionais diferentes, com turismo de menor intensidade. E aí sim, há uma grande inviabilização de que pequenos prestadores de serviços locais. Parte do desenvolvimento regional que aquela unidade de conservação pode operar. Então é talvez delegações de serviços, mas pulverizadas e não concentradas em pequenas e grandes empresas seja uma um arranjo mais adequado para a grande maioria das nossas unidades de conservação. Como eu falei, tem uma meia dúzia ali, só que são peças de grande porte. O que não dá é usar esse modelo para todo o sistema. E aí, concluindo essa primeira reflexão, a gente tem uma outra dimensão, ainda que o uso público, em grande parte da realidade das nossas áreas protegidas, distantes de seu país, mas que a visitação de baixa intensidade, com a necessidade de estimular um outro aspecto da visitação, que é o que a gente vai entendendo como turismo de base comunitária, ou seja, o turismo operado por povos e comunidades tradicionais por moradores locais, o turismo mais rústico, com menos perfil comercial, mais nem por isso menos importante ou menos interessante até como promotor de desenvolvimento regional e de equilíbrio da justiça social. Então, ou seja, nós temos um cardápio gigantesco de possibilidades de apoio da sociedade aos órgãos gestores das unidades de conservação no que concerne parcerias para o uso público dessas áreas. Esse cardápio vai de um extremo onde a gente tem grandes concessões que, repito, são adequadas nos casos de turismo de grande intensidade, passando por concessões mais pulverizadas em outras regiões, passando também depois essas, ou seja, essas concepções mais pulverizadas que permitem que o empresariado local de médio pequeno porte ofereça serviços, passando também por outras modalidades de delegação de serviço, como permissões ou autorizações. No caso de autorizações, por exemplo, é muito simbólico. Ele é muito relevante para, por exemplo, credenciar guias de turismo através de autorização para que eles possam</p>

	<p>operar serviços de acompanhamento de guiação em travessias ou travessias de caminhada ou de barco. Poder público credencia, autoriza pequenos operadores que fazem esse serviço de menor porte até se pegar fundando um sistema todo na realidade de turismo de base comunitária, onde aí é um outro perfil e um perfil mais de rusticidade, mais adequado, por exemplo, a muitas realidades amazônicas, a muitas realidades do Nordeste brasileiro, onde a demanda turística não justificaria contratos maiores com grandes empresas. [...] Defendo que a tarifa dos parques tem que seguir o princípio da modicidade para evitar essa gentrificação ou essa elitização da visitação. Mas também a gratuidade em muitas realidades é impraticável, porque é preciso alguma receita para que possa ser investido na melhoria dos serviços. O princípio da modicidade, ou seja, valores, tarifas, que possa um trabalhador visitar e exercer o seu direito à recreação, o direito ao convívio com a natureza, o direito a acessar os parques que são eminentemente bens públicos.</p>
<p>Fiscal da Concessão com a Hope, PARNASO</p>	<p>Concessão não é tudo a mesma coisa, assim, e empresa também não é tudo a mesma coisa. [...] Se você for tomar o instrumento de concessão com uma fotografia da Hope no Parnaso, você vai ter um retrato realmente muito ruim do que é esse instrumento. E você vai achar que ele é não desejável mesmo. É daí que eu estou falando das diferenças. Se você pegar um contrato no Iguazu, que ele tem lá, sei lá, dezenas de ônibus que são operados diariamente para movimentar 2 milhões de visitantes, você vai ter um outro retrato, porque assim, o ICMB nunca ia conseguir gerir esse tipo de visitação com uma permissão, com uma autorização. É impossível, né? Inviável. Por conta da escala de demanda dessa estrutura. Se a Hope fosse a empresa que tivesse no Iguazu, a visitação lá ia acabar, não ia funcionar. Porque a Hope era uma empresa muito ruim, né? [...] Só negar o modelo não quer dizer que a gente vai trazer uma solução. Esse é sempre o dilema que a gente vive dentro do ICMBio. Quando a gente nega e fala, a gente não quer a concessão, mas tem que ter alguma coisa, e a gestão direta dificilmente é a resposta porque o orçamento não vem. [...] Olhando para trás, eu consigo identificar várias confusões e guerra de narrativa, por conta da terminologia, mas não por conta de a gente estar privatizando [...] porque por conta do contrato, nunca teria, entendeu? Esse controle da área. Porque tem algumas coisas que são atividade típicas do Estado, quando a gente olha para essas parcerias. Então tipo, fiscalização ambiental, você não consegue colocar no contrato, não tem como. Então, assim, o poder de polícia é do Estado. [...] Mas assim, no contexto do ICMBio, eu acho que a gente já está esgotando o que a gente tinha de unidades aptas para ter esse tipo de modelo de parceria. Então assim, se a gente chegar num universo ali de 10 unidades com concessão, vai ser muito, assim. [...] Quando você fala de uma parceria nesse modelo, concessão, [...] tem que ter unidades que tenham visitação já significativa, você tem que ter um grau de amadurecimento também da equipe, assim, para aguentar, lidar com aquele contrato, porque [...] você tem que pensar na parceria, que você está sentado numa mesa de negociação ali. E aí, você ou está em pé de igualdade ali, ou você vai ser desfavorecido. Então tem esse risco sim, de você ter um contrato, uma empresa já muito estruturada. São poucas que a gente tem hoje, eu acho, talvez umas quatro, assim, que estão participando dessas licitações maiores. E se você tem esse ICMBio muito frágil do outro lado, se torna desfavorável para interesse público, óbvio. Então, assim, o universo de unidades que hoje então comportam esse tipo de parceria, gira ali perto de 10 unidades, não vai passar muito disso. E aí, como a gente já está no final disso esgotando, assim, esse universo. A gente já está começando já a olhar muito para outros modelos. Então, assim, autorização sempre foi um, não é muito falado e noticiado, mas sempre foi também um dos carro-chefes ali do ICMBio. Então tipo, Jericoacoara acabou de ter a concessão. Contrato assinado. E ninguém fala das autorizações lá. Cara, a gente tem 2 mil autorizações lá, para transporte terrestre, para condutor, sabe? É muita gente envolvida ali por meio de um modelo de um instrumento de delegação que é muito defendido por quem é contra a concessão. Só que ele não toma espaço na mídia. Ninguém vai ficar falando: “Ah, tem 2 mil autorizatários em Jericoacoara”, isso não chama muita atenção. Agora, a concessão: “Foi assinado contrato da concessão”. Caraca, o Brasil inteiro está falando. Então assim, eu acho que tem pesos diferentes quando você fala dos tipos de delegação. [...] Não é o fato de você permitir que empresas menores participem, que vai resolver tudo também. Assim como a concessão não resolve tudo também. E aí, o que eu acho que vai faltar e que hoje falta é que se você for olhar esses players aí que eles chamam. As empresas que participam das</p>

	<p>concessões, tipo o ICMBio está esgotando, mas provavelmente alguns estados, prefeituras, vão continuar fazendo concessões. Essas empresas são muito poucas, né? E essas empresas, quando elas entram nessas licitações, o que a gente sente é que a gente, se o dinheiro tivesse na nossa mão e a gente fosse dono da empresa, a gente não tomaria certas decisões ou não tomaria certas opções de investimento, de implementação de serviços que eles tomam. Falta um pouco essa preocupação, esse olhar da gestão, do lado da conservação, do lado do que deveria ser um parque nacional, dentro dessas empresas. Mesmo uma Cataratas [...], sabe, essas empresas grandes. E aí eu não sei o que vai acontecer, se eles vão amadurecer e vão cada vez mais adquirir essa visão do gestor desse ICMBio ou dos gestores estaduais, ou não, ou se a gente vai ficar nesse, no que está aí. Porque é isso que a gente percebe, que tem uma ausência [...], está faltando uma ponte, entre o que a gente espera quando lança a concessão, e a nossa expectativa quanto àquele parceiro, e o parceiro que realmente chega ali para cumprir aquelas obrigações. E aí, como a gente sabe que isso acontece, a gente fica tentando no texto do contrato, no texto do caderno de encargo, cercar o máximo possível sem engessar demais, mas a gente tenta cercar ali, para mesmo que não seja uma empresa com super experiência na gestão, pelo menos ela já tem o manual que ela tem que cumprir aqui. Então, essa é a nossa preocupação hoje.</p>
<p>Coordenadora de Uso Público PARNASO</p>	<p>Então, eu já venho, assim, com o pensamento de que a gente tem que valorizar o mais possível os locais, sabe? Então, eu vejo que o parque tem que estar dialogando com a cidade, os moradores têm que estar convivendo e, por que não, empreendendo no parque, né? Para mim, esse é o cenário ideal. O máximo que a gente puder diversificar e ter no local é o melhor. O entrave que eu começo a perceber, né, a partir dessas planilhas que eu olho, é que é difícil você ter um empreendedor local com capital inicial para colocar ali, para fazer a coisa girar, sabe? [...] Eu fico preocupada com esses contratos super longos. [...] Fornecer alimentação, não tem por que a gente cuidar disso. Pô, perfeitamente o empreendedor local pode fazer isso. O empreendedor local pode fazer uma lojinha de souvenir, entendeu? Já o manejo de trilha, é o que esteja com a gente.</p>
<p>Analista Ambiental PN Restinga de Jurubatiba</p>	<p>Acho que as manifestações desde o início são que a viabilidade pra concessão Jurubatiba não teria, não seria viável do ponto de vista econômico. Baseado nisso que a gente está conversando, possivelmente não seria viável uma grande empresa explorar aqui e também não seria muito interessante para os atores locais também.</p>
<p>Chefe do PN Restinga de Jurubatiba</p>	<p>Para falar da concessão, concessão é o ato final de uma relação, já, com uma visão administrativa comercial da gestão de um parque nacional. [...] Então, para você analisar a concessão, a concessão é o último passo. Primeiro você tem que ver se vale a pena financeiramente, porque vejam o que está acontecendo hoje em Aparados da Serra e Serra Geral. A concessionária chegou lá falando que ia recategorizar a visitação, que ia levar para lá o pessoal de alto poder aquisitivo, que as atrações iam ser maravilhosas, e aí pegou e passou o preço de tudo para o top. [...] A ideia da concessão, ela é muito boa para determinados locais, por exemplo, Tijuca. Tem que ser. E eu falo com a maior tranquilidade. [...] Em vez de falar em concessão, aqui tem todo esse caminho pra chegar. A gente nunca teve isso aqui. Ou a gente tinha a base muito malfeita, autorizações diretas, precárias, muito malfeitas, porque cada chefe lia o plano de manejo de um jeito, interpretava, mandava pra frente de vez em quando mandava pra procuradoria de vez em quando não mandava pra ninguém, decidia ele mesmo, assinava e botava no serviço pra funcionar. Nos últimos quatro anos, durante a pandemia, a gente aproveitou o tempo da pandemia e a gente conseguiu estabelecer as portarias de eventos, de autorizações, de serviços de apoio ao uso público. Eu não preciso ter uma concessão. Eu posso ter um processo de autorização que é interno à unidade e eu autorizo o cara pra fazer o passeio de <i>buggy</i>, autorizo o cara pra vender a comida, pra ocupar um pequeno espaço. E aí eu continuo conseguindo manter uma relação da população local com o negócio dentro do parque. [...] Das nossas 350 unidades, se houver concessão em 50, é muito. O resto é bom pra autorização. É política pública. A gente tem que entender também o TBC e as unidades de conservação. Existe uma decisão dentro do ministério do meio ambiente que é a política pública nossa, o TBC. Turismo de base comunitária. A primeira coisa que a concessão faz é expulsar a</p>

	base comunitária. O processo de autorização, não. Ele dialoga direto, porque quem vai concorrer é a galera local.
Analista Ambiental PN Serra da Bocaina	Então, eu não gosto desse discurso, sabe, quando é muito raso, assim: “Ah, vai privatizar as unidades de conservação. Ah, o ICMBio privatizou a unidade de conservação”. Não é isso, sabe, é diferente. [...]. A gente não pode, não existe a possibilidade de privatizar a unidade de conservação, isso não existe. Não tem respaldo legal. O que tem respaldo legal é a gente fazer concessão para terceirizar algum serviço de apoio à visitação, né, cobrança de ingresso. Então, no caso do Cristo Redentor, tem toda aquela gestão ali de Paineiras, né, então ninguém está privatizando a gestão do Parque Nacional da Tijuca, não é isso, mas é um atrativo turístico que não teria como a gente fazer essa gestão com a estrutura do ICMBio, você tem que ter contato com a iniciativa privada e aí contratar uma empresa. Então eu vejo com bons olhos. [...] Tem um outro lado da questão, que aí é aquela coisa do capitalismo, né, do modelo neoliberal, capitalista. “Não, vamos fazer do turismo um supernegócio”. Turismo de natureza e aí as pessoas fazem concessão de rodovia, concessão de energia elétrica, acha que dá para fazer concessão de unidade de conservação e aí a gente tem que ensinar, conversar com o responsável, que não é bem assim, entendeu? Os políticos, principalmente, têm muito discurso de político que vai nesse sentido: “Não, vamos privatizar, vamos fazer o negócio e aí mudar o patamar”, não só no governo anterior, todo governo tem esse discurso de vamos profissionalizar, vamos aumentar a visitação nas áreas naturais e tal. Então esse é o outro extremo, então a gente tem que sempre buscar o caminho do meio, que eu acho que é o grande desafio no ICMBio. E esse caminho do meio, ele vai variar muito de região para a região, então o modelo de concessão de unidade de conservação. [...]. Não demonizo aí a parceria com o setor privado, pelo contrário, eu acho que a gente tem que ter, até para ter integração, no ponto de vista de integração com a sociedade, eu acho que tem que ter, mas eu acho que são parcerias com o setor privado, são parcerias locais, parcerias locais lá em São José do Barreiro, Cunha, aqui em Paraty, lá em Trindade. E isso assim, o que eu acho que tem que ser um avanço do ICMBio, dos órgãos de gestão das unidades de conservação, de forma geral, é você ter um cardápio, um cardápio mais variado de possibilidades amparadas juridicamente para o gestor não ficar exposto e de repente tomar um processo, ser acusado de corrupção. Muitas vezes isso pode acontecer, dependendo da parceria ou da linha que você, ou da parceria que você estabelece com o setor privado. Então, tem que ter um cardápio mais variado para a gente poder trabalhar com mais tranquilidade e promover maior integração com cada local. Cada local tem as suas especificidades e são muitas oportunidades que aparecem. Então, nesse ponto, eu acho que isso é urgente. A gente ter, ampliar, não é só esse negócio. A gente sempre aprende, é autorização, permissão ou concessão. Tá, mas e daí, a gente precisa de um cardápio melhor, a gente precisa de mais experiências diferenciadas. Isso, sim, é urgente. E aí, você possibilitar que os gestores, que o pessoal que está trabalhando nas unidades de conservação, possam fazer as parcerias e as soluções locais. Soluções locais, para a gestão das unidades de conservação e a gestão e promoção do turismo, em área natural.

Fonte: entrevistas realizadas pela autora, 2023-2024.

É importante dizer que as entrevistas foram muito ricas para além do exposto no quadro. A percepção dos analistas foi fundamental para contribuir para a compreensão da totalidade do processo, na medida em que fomos identificando similaridades entre os discursos, que nos davam informações sobre seus principais desafios na gestão das áreas protegidas. Muitos detalhes sobre as operações, bem como sobre conflitos que às vezes não aparecem nos documentos analisados, também foram apresentados nas entrevistas, contribuindo assim para um entendimento das complexidades, e nos ajudando a construir os argumentos e conclusões deste trabalho.

Sabemos que os trechos estão longos, mas essa pesquisa se trata de uma investigação sobre as concessões nos Parques Nacionais do Rio de Janeiro que expressam o processo de neoliberalização, por sua vez protagonizado pelo Estado. Expor o entendimento dos agentes públicos dos 5 parques que atuam diretamente com essas concessões, para nós, é fundamental.

Entre os pontos levantados, apareceram em distintos momentos os graves conflitos com a concessionária Trem do Corcovado. Ficou evidente que os dois fiscais que atuaram junto a empresa lidaram com desafios quanto à operação e delegação das obrigações contratuais. Os exemplos citados passam por questões mais simples, como ausência de vídeo explicativo do órgão ambiental no trem que leva os turistas, o que seria obrigatório via contrato, a questões mais complexas, como a ausência de um mecanismo verificador das informações entregues pela empresa sobre números de visitação.

Foi mencionado em entrevista, também, o caso dos caiçaras do PN Serra da Bocaina, que tem muito potencial para desenvolver um turismo de base comunitária no município de Paraty. Foram feitos esclarecimentos a respeito do papel do BNDES, mencionou-se problemáticas relacionadas à criação dos núcleos de gestão integrada (NGIs) de maneira inadequada a realidade das unidades, à promoção dos cargos de agentes temporários ambientais substituindo cargos terceirizados de pessoas que já atuavam há anos nos parques, e outras questões levantadas que não teremos espaço para discutir nesse trabalho, mas podem ser discutidas em futuras investigações.

Um comentário que dialoga profundamente com o argumento da pesquisa veio do fiscal de concessão do Trem, que tem uma visão crítica sobre o fundamento da ideia de Parque Nacional:

Isso é o fundamento de um Parque Nacional lá nos primórdios, do primeiro parque, de Yellowstone e Yosemite, lá no Estados Unidos, quando foi criado o primeiro parque e a lógica já era essa, entendeu? Era os jardins do Éden para a sociedade urbana industrial visitar na sua hora de lazer, né? [...] Para ter o jardimzinho do Éden, paisagem maravilhosa, para a comunidade urbana industrial visitar no final de semana, então eu acho que não é de hoje. Não, e aí é isso, acho que o modelo de parque nacional, ele tem com o seu espírito de criação isso, entendeu? A lógica dele é desde o princípio, desde a criação do primeiro. [...] Parque Nacional você quer uma beleza natural, para trabalhar a semana inteira, igual um trabalhador explorado, e aí você vai lá fazer um piquenique no meio do mato, ver alguma cachoeira, e esse é o fundamento de qualquer parque, de Parque Nacional, da concepção Parque Nacional. É uma concepção capitalista, desde o seu primórdio (Fiscal de Concessão Trem do Corcovado, 2024).

É evidente que muito foi levantado a partir desse diálogo com os agentes. O quadro representa uma síntese, ainda que extensa, funcionando como uma espécie de compilação dos principais argumentos a respeito da modalidade de concessão, permitindo que nesta seção

apresentemos, sobretudo, o posicionamento da entidade pública ICMBio sobre essas operações, não a partir dos documentos institucionais analisados no capítulo 2, mas a partir dos agentes públicos que atuam diretamente na gestão das unidades de conservação investigadas.

A partir da leitura dos fragmentos é possível perceber proximidades e distanciamentos entre as compreensões dos analistas ambientais. Alguns se colocam de maneira mais crítica, outros enxergam a modalidade de maneira mais potencial. Enquanto alguns, como por exemplo o analista do PARNASO e o chefe do PNI, denunciam a possibilidade de elitização do acesso ao parque, outros apontam, como a fiscal da concessão Paineiras, para a urgência de um Estado maduro que consiga existir em consonância com empresas (nas palavras dela).

Mas entendemos que a interpretação do instrumento pelos gestores carrega alguns consensos, e esse é o resultado que tivemos a partir dessa pesquisa analítica. Isto é, foi possível reunir os diferentes argumentos em um consenso síntese: existe um problema de falta de recursos para gestão da visitação das unidades, bem como de expertise em determinados setores ligados a essa atividade. Assim, o instrumento de concessão se faz necessário em determinadas unidades de conservação, como o caso do Parque Nacional da Tijuca, citado por diferentes analistas. Mas a concessão não deveria ser o único modelo a ser buscado, e sim permissões, autorizações e diferentes tipos de parceria que beneficiassem o entorno, ou até mesmo a parceria com empresas públicas que operam serviços de outro âmbito (nos referimos aqui ao exemplo do fiscal da concessão do trem que, apesar de afirmar que não existe a possibilidade de o ICMBio operar o transporte ferroviário, outro órgão estatal poderia fazê-lo). Foram mobilizadas por todos os agentes a ausência de recursos financeiros e competências específicas do órgão, bem como a necessidade de promover outras modalidades de parcerias e de levar em conta as especificidades de cada unidade.

As diferenças ficam, sobretudo, na proposição de como e em que grau seriam essas parcerias, mas também na própria essência da modalidade de concessão. Os pensamentos que mais se aproximam do nosso reconhecem uma contradição na operação empresarial em áreas protegidas, já que estas não têm objetivo de gerar lucro e toda empresa tem efetivamente essa finalidade. Mas todos contribuíram para um entendimento mais denso a respeito da modalidade de concessão, nos permitindo perceber que em determinados casos, pode vir a ser uma alternativa legítima, se assim entender e participar a população usuária da unidade – como os visitantes, moradores locais, conselho consultivo.

O problema real é a criação de um mercado de UCs sob essa lógica, a partir da promoção desenfreada desse modelo, abrindo brechas para casos como o de Aparados da Serra, citado por analistas, mas também para os desafios que ocorreram no PARNASO e no PNI com a Hope,

ou com as empresas da Tijuca. Percebemos, ao longo do trabalho, a falta de transparência e participação, descumprimentos contratuais e interesses comerciais na frente de interesses coletivos. É necessário se atentar aos desafios relacionados às imbricações do âmbito público e privado no neoliberalismo.

3.3 A natureza, o privado e o público no neoliberalismo

Na introdução do trabalho, apresentamos um arcabouço teórico-conceitual que sustenta nossa compreensão de neoliberalismo como um programa de Estado pautado na reestruturação de mecanismos institucionais para a dominância de mercado. Em Harvey (2005) aparece como teoria das práticas político-econômicas, em Dardot e Laval (2016) como razão do capitalismo contemporâneo, e ambas as definições, como também outras citadas na introdução, são estruturantes da nossa interpretação de neoliberalismo como o momento contemporâneo do capitalismo em que o Estado exerce um papel central na promoção de um reengajamento voltado para domínio corporativo – seja através de privatizações, mas também da inserção da lógica empresarial na gestão pública, e outras modalidades de relações entre ente público e privado, como parcerias do tipo concessões. Diz Harvey (2005, p. 12) que essa estrutura institucional apropriada ao livre comércio, direitos de propriedade e livre mercado deve ser criada, garantida e preservada pelo Estado, que estabelece estruturas e funções legais para garantir o funcionamento apropriado dos mercados.

Para Dardot e Laval, o neoliberalismo está associado a “transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas” (2016, p. 272), se tratando de uma mercadorização da instituição pública, que se organiza através de uma coprodução público-privada das normas internacionais, uma normatização privada, que, segundo os autores, não é caracterizada pela retirada do Estado do processo. Esse novo regime “admite apenas ‘*stakeholders*’, ‘partes interessadas’, que tem interesse direto no sucesso do negócio” (2016, p. 285). Exatamente o vocabulário mobilizado no processo analisado aqui.

Para Dardot e Laval, “a estratégia neoliberal consistirá, então, em criar o maior número possível de situações de mercado, isto é, organizar por diversos meios (privatização, criação de concorrência dos serviços públicos” (2016, p. 217) e para Harvey, “se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado” (Harvey, 2005, p. 12). Apesar dos distanciamentos teóricos que existem entre os autores, acreditamos que as duas

perspectivas se aproximam na defesa do papel determinante do Estado na figura de criador dos novos mercados e como agente estruturador do funcionamento corporativo da gestão pública.

Marx, no entendimento de Harvey, já havia entendido o Estado como

agente e elemento ativo na garantia da continuidade e a ampliação da circulação do capital. Ele garante, por exemplo, a base legal e jurídica da governança capitalista e de suas instituições de mercado, além de assumir funções regulatórias no que diz respeito a políticas trabalhistas (duração da jornada de trabalho e outras regulamentações trabalhistas), dinheiro (cunhagem e moedas fiduciárias) e arcabouço institucional do sistema financeiro (Harvey, 2018, p. 28).

O Estado é central no capitalismo, não somente na sua expressão atual, neoliberal. O papel da instituição como agente regulatório e criador de arcabouço institucional já aparecia em Marx. No neoliberalismo, todavia, esse papel é direcionado para uma operação corporativa e empresarial, criando, conforme citamos na introdução, novas arenas de privatização, adoção de critérios de produtividade e rentabilidade para ações públicas, aprofundando a ideia de cidadão-consumidor, o individualismo competitivo, o maior peso do caráter técnico na reflexão da administração pública a partir do esvaziamento do debate político e social, que são elementos citados por autores como Harvey e Dardot e Laval para caracterizar esse período. Harvey (2005) cita que “setores antes geridos ou regulados pelo Estado têm de ser passados à iniciativa privada e desregulados (libertos de todo tipo de interferências)” a partir do argumento de que a desregulamentação e a competição “eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos”, fazendo com que o Estado neoliberal busque “persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais” (Harvey, 2005, p. 76).

Chamamos atenção à questão da desregulamentação²⁵². É consenso entre os autores que há, de fato, uma retirada da interferência estatal em certas áreas, restringindo a regulação, como no caso das flexibilizações e enfraquecimentos de legislações trabalhistas e ambientais. Mas é necessário lembrar, também, que essa diminuição da regulamentação em certos setores é acompanhada de um aprofundamento normativo em outros. Na Geografia brasileira, Milton Santos diz que as novas formas de ser da economia são comandadas pelo Estado, que por sua vez adequa o meio ambiente construído possibilitando a ação global das forças mundializadoras do mercado (Santos, 1994, p. 74). Chama atenção para a *rigidez* necessária para garantir a *flexibilidade* da atuação de diferentes tipos de capital. Isto é, a despeito do caráter

²⁵² Optamos por usar desregulamentação para traduzir *deregulation*, nas obras de David Harvey mas também outras, como de Noel Castree. Outros trabalhos utilizam desregulação.

aparentemente dicotômico das palavras, o autor aponta que para que exista a possibilidade de uma economia volátil e flexível, é necessário um sistema jurídico rígido que a possibilite.

Esse argumento é reforçado em outras obras do autor, como *A Natureza do Espaço*, em que Milton Santos defende que a regulação da economia e a regulação do território se impõe, agora, com mais força, uma vez que o processo geograficamente espalhado exige uma permanente reunificação. Ou seja, o aprofundamento da globalização, hoje, impõe novas formas de cooperação e controle, bem como de vigilância, acompanhamento e regulação (Santos, 2002, p. 232). Em *Por uma outra globalização*, Santos define globalização como o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, que se aprofunda no final do século XX graças a um sistema de técnica que permite essa integração planetária, mas também graças às ações políticas que asseguram a existência desse mercado global.

Assim, não é possível separar a questão técnica da questão política (Santos, 2000, p. 22). No âmbito ambiental, vemos uma desregulamentação a partir da redução de políticas de proteção institucional da natureza²⁵³, mas, ao mesmo tempo, a criação de um forte arcabouço institucional que permite novas apropriações, como a questão das concessões analisadas aqui, bem como o debate sobre a transição energética no país, como a proposta que regulamenta o mercado de carbono no Brasil (PL 2148/15) e cria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), que faz parte da pauta verde²⁵⁴, que também inclui a exploração de energia eólica no mar (PL 11247/18) e a produção de hidrogênio verde (PL 2308/23)²⁵⁵.

Assim, fica evidente que pensar o capitalismo contemporâneo é pensar as escolhas normativas que orientam o mercado hoje, realizadas pelos Estados que estabelecem esse reengajamento neoliberal – desregulamentando e regulamentando, a depender do interesse. A promoção das concessões é acompanhada de uma série de novas legislações que permitem arranjos de gestão associados aos atuais interesses estatais e corporativos. Temos como exemplos a disputa a respeito da Lei Orgânica do município do Rio e as possibilidades de concessão, a legislação estadual que permitiu gestão privada de UCs estaduais, e as portarias e

²⁵³ Como por exemplo, o Projeto de Lei nº 2159, de 2021, apelidado de PL da Devastação, aprovado em 2025 no Senado, que flexibiliza as regras de licenciamento ambiental no Brasil, enfraquecendo o papel dos órgãos ambientais. Ver mais em: <https://pldadevastacao.org/>. Acesso em junho de 2025.

²⁵⁴ Ver: Câmara aprova projeto que regulamenta o mercado de carbono no Brasil. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1029046-camara-aprova-projeto-que-regulamenta-o-mercado-de-carbono-no-brasil/> Acesso em julho de 2024.

²⁵⁵ Disponíveis, respectivamente, em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1548579>
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190084>
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161391>
 Acesso em agosto de 2024.

decretos que aumentaram nos últimos anos promovendo as operações de licitação para Parques Nacionais.

Mas, retomando Santos (2000), para além da já mencionada relevância das alterações políticas – que lançamos luz nesse trabalho, há também as mudanças técnicas que reorganizaram o capitalismo. O progresso científico e técnico do final do século XX permitiu a convergência dos momentos, expressão utilizada pelo autor para mencionar a simultaneidade das ações e também das técnicas. Assim, há “uma relação de causa e efeito entre o progresso técnico atual e as demais condições de implantação do atual período histórico. É a partir da unicidade das técnicas [...] que surge a possibilidade de existir uma finança universal” (Santos, 2000, p. 27). É decorrente da construção de um arcabouço normativo associado ao progresso científico, informacional e técnico, que no final século XX o Estado pode operar a partir do *neoliberalismo*, o que envolve, para além das reformulações legislativas, mudanças nas formas de acumulação. Chegamos então a uma outra categoria que nos auxilia a pensar o processo, a de *financeirização*, possibilitado pelas atuais condições técnicas.

Ao analisar o neoliberalismo, Harvey também indica que sua ascensão

se vinculava à forte expansão da atividade e do poder no mundo financeiro. Cada vez mais liberta das restrições e barreiras regulatórias que até então limitavam seu campo de ação, a atividade financeira pôde florescer como nunca antes, chegando a ocupar todos os espaços. Uma onda de inovações ocorreu nos serviços financeiros para produzir não apenas interligações globais bem mais sofisticadas como também novos tipos de mercados financeiros baseados na securitização, nos derivativos e em todo tipo de negociação de futuros. Em suma, a neoliberalização significou a *financiarização*²⁵⁶ de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia. [...] Por isso, o apoio às instituições financeiras e à integridade do sistema financeiro se tornou a preocupação central da coletividade de Estados neoliberais (Harvey, 2005, p. 41-42).

Essa reorganização que se iniciou na década de 1970 (no Brasil, a partir de 1990, como discutido na introdução), abrange o paradigma neoliberal, mas também a *financeirização*, caracterizada como a expansão do domínio das finanças. Para Ilan Lapyda (2023), se trata da predominância da lógica financeira nas atividades econômicas, na sociedade e na política, que “se associa intimamente ao advento do neoliberalismo e ao tipo de globalização que ele impulsionou” (Lapyda, 2023, p. 23).

Para o autor, embora ela compreenda aspectos internos aos países, ela pode ser equiparada ao processo de globalização, e por isso autores relevantes na compreensão do

²⁵⁶ A obra traduz *financiarization* para *financiarização*, indicando em rodapé que no Brasil usa-se também *financeirização*.

processo de financeirização, como François Chesnais (1996), utilizam o termo “mundialização financeira”.

Para Santos (2002, p. 207), a finança se torna global, principal alavanca das atividades econômicas internacionais, já que as novas condições técnicas e políticas forneceram suporte à circulação do dinheiro. Para Dardot e Laval, desde o fim dos anos 1970, foram os “Estados e as organizações econômicas mundiais, em estreita convivência com os atores privados, que criaram as regras favoráveis a esse rápido crescimento das finanças de mercado” (Dardot e Laval, 2016, p. 27-28). Para o economista Yanis Varoufakis, a financeirização é o

Processo de aumento do protagonismo do sistema financeiro, o que consiste basicamente no aumento do poder e da importância de bancos e instituições afins na gestão e geração de riqueza nas economias capitalistas. A partir daí a renda (em sentido estrito, isto é, o ganho sobre a escassez, a priori de dinheiro, mas também de imóveis, títulos etc.) passa a preponderar sobre a forma de riqueza produzida a partir da exploração do Trabalho e da Produção (isto é, o lucro) (Varoufakis, 2017, p. 7).

Ainda que financeirização não seja uma categoria central neste trabalho, cabe apresentarmos brevemente o processo, porque consideramos que a neoliberalização se apresenta de forma entrelaçada com a financeirização. Além disso, muitas empresas concessionárias são financiadas por fundos de investimento, e a participação do BNDES enquanto instituição financeira no processo de concessões é incontornável, hoje, e quando pensamos na concessão de unidades de conservação, a definição de Varoufakis nos ajuda a revelar outro processo: o ganho sobre títulos preponderando sobre a forma de riqueza produzida a partir da exploração da produção e do trabalho. As concessionárias detêm os seus ganhos a partir do *controle* de algo, nesse caso, direitos exclusivos sobre a operação da visitação, ou seja, da exploração dos ativos naturais, e não da produção propriamente.

Chesnais (1996) propõe uma dimensão cronológica da mundialização financeira, isto é, entende que ela se inicia na década de 1960, ainda sob contexto fordista-keynesiano, quando surgem os sinais de uma massa expressiva de capital derivado do lucro não reinvestindo das empresas, se aprofunda a partir de 1979 sob medidas dos governos Reagan e Thatcher, que reuniam as condições sociais e políticas para afirmação do poder da finança (bem como do neoliberalismo), garantindo o aumento exponencial e rápido dos fundos de investimento e pensão, além do favorecimento dos discursos a favor de privatizações, seguida da desregulamentação dos mercados acionários e abertura ao capital externo de economias de fora do centro capitalista.

Lapyda (2023, p. 38) entende a crise de 2008 como uma espécie de quarto momento, que não seria uma expansão da mundialização financeira, já que esta já alcançava o mercado como um todo, mas do seu aprofundamento. Mais do que pensar o histórico do processo, cabe,

aqui, pensar os agentes que o protagonizam: “as instituições financeiras (bancárias e não bancárias) se tornaram fundamentais e passaram a se fundir com as empresas transnacionais ou a controlá-las” (Lapyda, 2023, p. 41), o que podemos, inclusive, verificar nos casos de empresas que passam a adotar práticas ESG na tentativa de atrair investimentos.

O processo de crescimento dos mercados financeiros levou a um fortalecimento e criação de instituições não bancárias, como fundos de investimento, de pensão e seguradoras, que centralizam enormes volumes de dinheiro em busca de valorização. Lapyda (2023, p. 45) exemplifica que a participação dos investidores institucionais nas ações na Bolsa de Nova York era de 3% em 1950 e atingiu 40% em 1990, e esses agentes passaram a agir como blocos de poder, realizando fusões e aquisições em grande escala. O autor também aponta que os quinhentos maiores administradores de fundos geriam, em 2023, cerca de 25% dos ativos financeiros mundiais, o equivalente a praticamente 100% do PIB global (Lapyda, 2023, p. 117)²⁵⁷.

Essa acumulação significativa dos investidores institucionais permite que tenham maior capacidade de obter mais recursos, assumindo o controle de empresas e impondo elevadas normas de rentabilidade. E esse processo revela “a subordinação do capital da sua forma produtiva às imposições da esfera financeira”²⁵⁸, e o “Estado e sua organização também se financeirizam, no sentido de que sua intervenção é comandada pelos interesses da esfera financeira e que ele também recorre a mecanismos da “era financeira”, como a securitização de suas dívidas” (Lapyda, 2023, p. 80).

Assim, mais uma vez aparece como central o papel do Estado, que promove privatizações, que são, por sua vez, “o centro das políticas governamentais neoliberais de sustentação dos mercados financeiros” abrindo novas frentes de valorização para o capital, sendo evidente o quanto o Estado precisa “intervir de modo contundente para manter o sistema econômico funcionando” (Lapyda, 2023, p. 63). Ainda sobre a relevância estatal no processo, diz o autor que

A vitória política da finança transparece na atuação de Estados nacionais e de organismos internacionais em prol da liberalização e da desregulamentação financeiras, do fortalecimento e da interconexão dos mercados financeiros, entre

²⁵⁷ Harvey (2005, p. 173) revela outros dados que nos ajudam a perceber essa intensificação das finanças: “o volume diário total de transações financeiras nos mercados internacionais, que alcançava 2,3 bilhões em 1983, elevou-se a 130 bilhões por volta de 2001. O volume anual dessas transações em 2001 foi de 40 trilhões de dólares, em comparação com a estimativa de 800 bilhões que seriam necessários para apoiar o comércio internacional e os fluxos de investimentos produtivos”.

²⁵⁸ Importante mencionar que não se trata de dizer que a esfera da produção deixou de ser importante, mas sim que acontece uma reordenação da lógica da acumulação de capital em busca de uma valorização financeira, o que se reflete na produção, que passa a ser submissa aos objetivos e funcionamento da esfera financeira. Lapyda desenvolve esse argumento (2023, p. 54).

outros expedientes que o neoliberalismo impulsionou sob o pretexto de reativar a economia mundial combatida pela crise da década de 1970 (Lapyda, 2023, p. 46).

E hoje, todos os empreendimentos capitalistas estão, de alguma forma, inseridos na financeirização e submetidos a ela, em função das relações comerciais com grupos financeirizados, da dependência do sistema de crédito e subordinação às taxas de lucro, da vulnerabilidade às oscilações do câmbio, dos juros e da inflação, aos efeitos de crises financeiras (Lapyda, 2023, p. 89), e “a questão do neoliberalismo se encontra indiscutivelmente presente na dimensão política da análise e indica uma transformação importante do Estado: [...] sua atuação se concentra cada vez mais em assegurar as bases de sustentação da finança” (Lapyda, 2023, p. 48).

Para Lucas Rech e Helena Barreto (2022), a “financeirização está associada à tendência do valor e do capital em se apresentar em formas cada vez mais abstratas e autonomizadas” (Rech e Barreto, 2022, p. 47), com a proliferação de capitais fictícios e na forma de produtos financeiros, o que tem implicações na apropriação da natureza hoje. Os autores discutem o termo *assetização da natureza*, que seria

a conversão dessa em ativos financeiros que, por sua vez, não representam apenas a monetização e/ou precificação (tratadas enquanto valoração pela literatura da área, como se verá na sequência) da natureza, mas a conversão da natureza em um *asset* (ativo financeiro) derivado da existência da primeira e que pode ser comercializável no mercado financeiro (Rech e Barreto, 2022, p. 42).

Para Barreto, em outro texto,

a apropriação da natureza está cada vez mais associada ao avanço da mercantilização e da lógica da financeirização sobre essa esfera, que passa a ser vista como um ambiente de negócios, oportunidades que não podem ser perdidas, portadoras de futuros rendimentos que devem ser hoje estimados, comparados e capturados, para serem inseridos em portfólios liquidamente e livre para especulações (Barreto, 2023, p. 6).

A assetização dos recursos naturais aponta para sua conversão em ativos financeiros, o que abre espaço para investigar como esses processos são efetivados (Barreto, 2023, p. 10). A autora Tatiana Oliveira (2022), também discute esse termo, discutindo a atual adesão dos governos ao mercado privado de capitais como fonte de financiamento do desenvolvimento sustentável e a assetização da natureza. Para ela, a referência à assetização e não apenas à mercantilização ou à comodificação da natureza marca uma inflexão da lógica de acumulação. Isto é, para a autora,

significa que uma coisa (tangível) ou um atributo (intangível), depois de subsumidos por uma lógica econômica peculiar (capitalização), encontram no sistema financeiro (financeirização) os instrumentos para fazer render o valor (assetização). Essa forma

de pensar sobre processos de “extração de valor” tem se mostrado mais produtiva para uma análise da economia verde em comparação com as abordagens que enfocam a commodificação, já que esse conceito se refere mais estritamente às formas tradicionais de valorização desde a grande indústria extrativista (Oliveira, 2022, p. 41).

Para ela, a assetização é reflexo dos processos contemporâneos de financeirização, por sua vez caracterizado pela autora como o sistema financeiro ganhando relevância na dinâmica de acumulação, mas evidencia mais elementos, como a centralidade que passa da mercadoria para o ativo. Isto é, na citação anterior, em que a autora defende que a comodificação dava conta de explicar as formas tradicionais de valorização, em que a mercadoria era central, hoje é necessário pensar no ativo, que, por sua vez, é

algo que pode ser possuído ou controlado, negociado e capitalizado como uma fonte de receita, frequentemente envolvendo a avaliação de ganhos futuros descontados no presente — pode ser um pedaço de terra, uma habilidade ou experiência, uma quantia em dinheiro, uma função corporal ou personalidade afetiva, uma forma de vida, uma patente ou direito autoral e assim por diante. [...] Ativos podem ser comprados e vendidos, sim. Mas a questão é obter uma renda econômica duradoura deles, não vendê-los no mercado hoje; aqui, usamos o termo renda para significar a extração de valor por meio da propriedade e controle de um ativo, o que geralmente implica limitar o acesso a ele²⁵⁹ (Birch e Muniesa, 2020, p. 2).

Assim, quando pensamos na operação de unidades de conservação, as noções de assetização e financeirização nos ajudam a compreender o processo. Essas áreas protegidas são entendidas como ativos na medida em que a captura de valor por parte das concessionárias se dá pelo controle. Não há transferência de propriedade (oficialmente), mas há do controle e da posse, e expectativa de um ganho futuro, como nos períodos longos de concessão. Hoje, no

Brasil, o crescimento dos mercados baseados na natureza é acompanhado pelo desmonte das políticas públicas de governança socioambiental. Detentor dos maiores “estoques” de ativos ambientais do mundo, o país se prepara para nos mercados globais de ativos da natureza. [...] Para isso, o governo tem atuado em diferentes escalas como estruturador de mercados privados, internalizando as demandas do capital e executando ajustes e medidas administrativas, jurídicas e legislativas essenciais para garantir a transformação da natureza e das infraestruturas econômicas e sociais em uma nova classe de ativos (Oliveira, 2022, p. 50-51).

Nessa pesquisa, a financeirização da natureza não é categoria central porque, conforme argumentamos ao final deste capítulo, nos propomos a analisar o processo de neoliberalização

²⁵⁹ No original: “By asset, we mean something that can be owned or controlled, traded, and capitalized as a revenue stream, often involving the valuation of discounted future earnings in the present— it could be a piece of land, a skill or experience, a sum of money, a bodily function or affective personality, a life- form, a patent or copyright, and so on. Discounting reflects an assumption about the future value of money, which is framed by expectations about future inflation, risks, and uncertainties [...] Assets can be bought and sold, yes. But the point is to get a durable economic rent from them, not to sell them in the market today; here we use the term rent to mean the extraction of value through the ownership and control of an asset, which usually entails limiting access to it”.

da natureza. Mas compreendemos que a financeirização revela um importante processo associado à neoliberalização, ampliada pelo reposicionamento do Estado²⁶⁰, e que faz parte hoje da remodelação das formas de acumulação a partir da natureza. O processo de financeirização foi se revelando para nós ao longo da investigação.

Para Oliveira, foi o neoliberalismo que introduziu, social e politicamente, “um conjunto de saberes, tecnologias e práticas que constituíram um modo de vida distinto do observado no capitalismo industrial regulado. O conceito de ‘assetização’ busca traduzir essa novidade” (Oliveira, 2022, p. 39), e quanto à assetização da natureza, observa-se, segundo a autora, a conversão de processos e funções biofísico-químicos, modos de vida e saberes tradicionais interdependentes à natureza em capital. E a transformação desses elementos em ativos transacionáveis acontece através de operações que imputam valor nesses elementos, como a apropriação privada e invenção de novas formas de propriedade. Ela faz uma importante discussão sobre essas novas categorias de propriedade, que muito nos ajudam a pensar as concessões de áreas protegidas.

A noção de propriedade exclusiva de bens e mercadorias dá lugar a novas categorias de usufruto, como a concessão e a licença de uso, que substituem a transferência definitiva de um bem. Por isso que funciona como propriedade, mesmo não sendo, a priori. É, então,

dessa maneira que os bens comuns da natureza (como a água ou a energia), as práticas comunitárias de cuidado com a sociobiodiversidade (a exemplo dos saberes tradicionais indígenas e quilombolas) ou até os processos e funções biofísico-químicos (como a fotossíntese no âmbito dos mercados de carbono) tornaram-se uma nova fonte de acumulação. Na qualidade de ativos financeiros, torna-se mais interessante estabelecer regimes controlados de circulação e proliferação do valor associados a produtos e serviços financeiros do que o seu uso privado e exclusivo. Portanto, diferentemente do que acontecia no capitalismo industrial, em uma economia sob o domínio financeiro, o princípio ordenador da sociedade se desloca da mercadoria/força de trabalho para a propriedade-renda, ou, de maneira mais precisa, para a propriedade-ativo-financeiro (Oliveira, 2022, p. 39).

Ou seja, o argumento de que não há privatização das unidades de conservação porque não há transferência de propriedade, mascara novas formas de acumulação que se dão através do regime controlado do uso dessas áreas por parte da concessionária. Reiteramos que, apesar de não ser a categoria central, a financeirização nos revela uma condição importante do processo analisado. Sem o predomínio das finanças e dos regimes que o possibilitam não seria possível, no nosso entendimento, o aumento das concessões de áreas protegidas. É preciso que

²⁶⁰ Sobre essa redefinição do Estado para possibilitar a dominância das finanças, diz Ladislau Dowbor (2020, p. 33-34): “[...] Com a estruturação atual do mundo corporativo, assistimos a um redimensionamento da política, que passa a ser exercida pelas próprias corporações. [...] Em termos de modo de produção, a mudança nas infraestruturas está gerando superestruturas correspondentes [...]”. DOWBOR, L. O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais – SESC, São Paulo, 2020.

exista uma estrutura técnica e jurídica que permita esse tipo de acumulação. Em síntese, uma importante crítica de Oliveira é que

No paradigma contemporâneo de acumulação neoliberal, para o qual a grande finança tem um papel fundamental, não só a natureza adquiriu um status diferenciado em comparação ao que sustentava na era industrial do capitalismo, mas também, a dinâmica de extração de valor foi alterada. Ao lado dos processos de commodificação, os quais compreendiam a natureza como recurso natural (ou matéria-prima) e bem primário transacionável no mercado, imputou-se à natureza, e aos processos sociais que a coconstituem, o estatuto de ativo financeiro, isto é, fonte para a aquisição permanente de receitas. Isso indica um deslocamento da razão econômica industrial a partir da reinscrição do rentismo nos processos de acumulação (Oliveira, 2022, p. 31).

A autora faz importantes apontamentos a respeito das consequências do processo de criação desse mercado global de ativos da natureza. Chamamos atenção para dois deles. Para ela, há o impacto material na vida de povos e territórios após a implementação do status imperativo da sustentabilidade, a partir dos projetos de desenvolvimento dos países, o que nos faz refletir sobre os conflitos ambientais que existem a partir da implementação de unidades de conservação, mas também das atuais operações dos mercados de carbono na Amazônia, e um outro ponto importante é a “inclusão da iniciativa privada como parceiro indispensável dos Estados” com “objetivo garantir a disponibilidade desses recursos” (Oliveira, 2022, p. 45).

Isto é, quando mencionamos os possíveis interesses de empresas como a Natura em garantir a redução do desmatamento, argumentamos que esse objetivo era de manutenção dos recursos necessários para sua produção. Oliveira dialoga nesse sentido, quando busca explicar as razões pelas quais ocorre a assetização dos bens comuns naturais e a financeirização da natureza. A autora aponta que existem riscos econômicos e financeiros relacionados ao aumento da frequência de grandes eventos climáticos, como inundações e furacões, a intensificação das migrações após catástrofes ambientais, a adaptação do sistema financeiro a perdas relacionadas ao clima, adequações das empresas às práticas incentivadas pelos organismos internacionais, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU²⁶¹ (e adicionamos, aqui, as ESGs), além do marketing verde e o *greenwashing*²⁶² ou “lavagem verde”. E esse envolvimento privado no financiamento das políticas ambientais, evidentemente graças aos seus próprios interesses, envolve a transformação do

²⁶¹ Em 2015, a ONU propôs uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030, composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ver: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em junho de 2025.

²⁶² “Quando empresas realizam uma apropriação seletiva de um discurso de preocupação ambiental, através de recursos de marketing e relações públicas, tornando sua produção aparentemente sustentável, ecologicamente responsável” (Gomes, 2024d, p. 716) ou “propaganda de marcas por meio de sua associação ao combate às mudanças climáticas, em particular, com ações de descarbonização da produção” (Oliveira, 2022, p. 48). Na nossa percepção, é também uma expressão da neoliberalização da natureza.

Estado em uma grande agência produtora de projetos. O governo é a entidade com maior capacidade para identificar ativos rentáveis e montar uma carteira abrangente de projetos, que, por fim, serão concedidos a investidores privados. O Banco Mundial imputa a essa nova função do Estado uma visão específica sobre o planejamento – já não mais associado à oferta de serviços públicos, mas à estruturação de oportunidades e mercados (Oliveira 2022, p. 45).

Para a autora Eve Chiapello (2020), a finança verde é um novo estágio nas políticas ambientais, que acompanha a financeirização do capitalismo. A autora retoma uma periodização da privatização do meio ambiente global, proposta por Pestre (2020), que compreende a primeira fase como a década de 1960, quando ganham as políticas ambientais, depois a fase de 1980, quando são promovidos os instrumentos de mercado, no contexto neoliberal, para gestão do meio ambiente, e a fase de 1988/92, em que empresas multinacionais assumem a questão ambiental em nome do desenvolvimento sustentável, como a partir da Conferência Rio92: “consolidando-se como os principais atores capazes de intervir nas cadeias de valor globais, as grandes empresas propuseram-se, durante este terceiro período, a implementar as suas ferramentas de gestão”²⁶³ (Chiapello, 2020, p. 22).

A autora então propõe uma quarta fase, a finança verde (como estamos traduzindo, aqui, a expressão *green finance* que a autora utiliza), que faz parte da financeirização do capitalismo já discutida nesta seção, entendendo que a financeirização da economia leva à financeirização das políticas públicas, que passam a ser concebidas para capturar os pontos fortes das finanças privadas e se baseiam em suas técnicas e formas de raciocínio, argumento que a autora também desenvolve em texto anterior (Chiapello, 2017). Essa quarta fase teria se iniciado em 2015 com a assinatura do Acordo de Paris na COP21²⁶⁴, que é seguido de uma maior participação do setor financeiro no combate às mudanças climáticas, impulsionando mecanismos como títulos

²⁶³ No original: “Establishing themselves as the main actors capable of intervening on global value chains, large companies proposed during this third period to deploy their management tools”.

²⁶⁴ A Conferência das Partes (COP) é uma reunião anual de países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para discutir ações de combate às mudanças climáticas. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, na 21ª Conferência das Partes (COP21), realizada em Paris, “foi adotado um novo acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças” buscando “reduzir emissões de gases de efeito estufa no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais”. Ver: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em junho de 2025. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC tem documento mais completo sobre o tema, apontando os compromissos brasileiros, disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf, Acesso em junho de 2025. Tatiana Oliveira discute, em artigo, a relevância da financeirização que se revela a partir do Acordo, indicando que “em 2021, o livro de regras, ou seja, o conjunto de normas criadas para reger a implementação do Acordo de Paris, foi fechado, confirmando que o esforço climático para mitigação, adaptação e contenção de perdas e danos deverá ser financiado, prioritariamente, por meio do mercado privado de capitais” (2022, p. 43).

verdes²⁶⁵ (para financiamento de projetos com benefícios ambientais, por exemplo), fundos climáticos, e outras estratégias.

Para Carolina Fernandes (2024), essa reconfiguração da natureza como mercadoria pressupõe a criação de novas formas de propriedade e títulos (como os créditos de carbono), e de mecanismos de circulação por meio das finanças, e, assim

observa-se o aumento do papel do capital financeiro na conformação das estratégias ambientais, como é o caso dos títulos verdes. Nesse contexto, cabe ao Estado criar as condições institucionais necessárias e assegurar o bom funcionamento do mercado, bem como a atração dos investimentos necessários ao desenvolvimento sustentável. Em lugar de uma ampla atuação do Estado visando à promoção, regulação e fiscalização da proteção ambiental, privilegiam-se o monitoramento de processos específicos e a certificação, realizados por entidades privadas (Fernandes, 2024, p. 3).

Para a autora, as relações entre finanças e meio ambiente estão se estreitando desde a realização das primeiras conferências ambientais, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 em Estocolmo, e a de 1992, no Rio de Janeiro, que caracteriza a associação da proteção ao meio ambiente ao capitalismo neoliberal, transformando “a proteção da natureza em mais um bem comercializável no mercado de capitais” (Fernandes, 2024, p. 3), mas as mais recentes Conferência das Partes evidenciam fortemente a financeirização do meio ambiente. Em artigo que discute a COP-26, ocorrida em Glasgow, no Reino Unido, a autora aponta que nessa conferência aconteceu o *dia das finanças*, evidenciando a centralidade da financeirização como resposta à mudança climática. Nesse dia, discutiu-se financiamentos, graus de compartilhamento dos riscos e custos entre capital privado e o Estado, e o documento final da conferência apresenta orientações para o financiamento de adaptação às mudanças climáticas que acabam por reforçar a estratégia de financeirização como mitigação as consequências do capitalismo. Conclui a autora, discutindo a crescente participação do setor privado na questão ambiental, que

O protagonismo que esses agentes adquiriram nas últimas décadas lhes confere também a capacidade de criar suas abordagens para lidar com os efeitos cada vez mais evidentes das mudanças climáticas. Consequentemente, o engajamento das grandes empresas nessa questão pode ser interpretado como uma tentativa de capitalizar os

²⁶⁵ Gabriela Junqueira (2021, p. 26-27) define como “títulos de dívida que destinam o dinheiro para projetos que oferecem algum “benefício ambiental”. Estes títulos podem ser emitidos no mercado de capitais por entes públicos (governos, bancos de desenvolvimento e, em alguns países, estados e municípios) e privados (empresas e bancos privados) e são comprados por investidores. Trata-se de uma espécie de empréstimo que o investidor faz ao emissor do título e que deve ser pago com juros em um prazo estipulado. Quem emite um título verde se compromete a aplicar o dinheiro arrecadado em atividades consideradas verdes pelos emissores e investidores. [...] Os títulos verdes são um instrumento financeiro relativamente novo. Eles foram emitidos pela primeira vez em 2007, mas rapidamente ganharam popularidade e escala” JUNQUEIRA, G. Os títulos verdes e a financeirização da transição verde no Brasil. In: CORNETTA, A. et al. O Brasil na retomada verde: integrar para entregar. 2021. Esse capítulo, em específico, trata dos títulos verdes, mas toda a obra discute economia verde, ESGs e novas dinâmicas do capitalismo financeirizado e questão ambiental.

recursos naturais, cooptando a agenda ambiental para seus próprios interesses (Fernandes, 2024, p. 7).

Concordamos com esse apontamento de que existe um reordenamento da produção de estratégias de proteção ambiental pelos agentes privados, que farão de maneira alinhada a seus interesses particulares. Tatiana Oliveira indica que hoje percebemos que

Com o apoio dos países do G-20, dos bancos multilaterais, dos atores financeiros privados (desde investidores institucionais a grandes corporações gestoras de ativos) e dos bancos centrais (no nível nacional), surge um novo cardápio de políticas e mecanismos de financiamento para o desenvolvimento, associados a medidas de mitigação e adaptação climática (Oliveira, 2022, p. 43).

Elder de Paula e Maria Morais (2013) mencionam a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorrida em 2012, conhecida como “Rio+20”, em uma alusão aos vinte anos da Rio 92. Para eles, ela foi exitosa em “reiterar o esverdeamento do capitalismo como solução para os problemas de ordem econômica, social e ambiental” (de Paula e Morais, 2013, p. 348), articulando a ideologia do desenvolvimento sustentável e a economia verde²⁶⁶.

Em artigo que analisa as agressões à Floresta Amazônica, especificamente, os autores identificam dois momentos distintos, sendo o primeiro a ditadura militar pós 1964, em que a floresta foi entendida como um obstáculo à modernização, e um segundo momento que tem como início a Rio 92. Essa segunda etapa foi “mais perversa e perigosa do que a primeira,

²⁶⁶ Os autores, baseados no Relatório publicado pela ONU em 2011, *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication*, definem a “economia verde” como caracterizada por “possuir, entre outros traços, o reconhecimento do valor do capital natural e investimento nele, a promoção e utilização mais eficiente de recursos e energia; conservar e recuperar o capital natural e contribuir para a redução da pobreza” (de Paula e Morais, 2013, p. 349). Em outro trabalho já citado aqui, Tatiana Oliveira indica que “a expressão “economia verde” é trazida ao debate climático internacional a partir da sua incorporação no Relatório Brundtland (1987). Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, a expressão aparece, mas apresenta então uma capacidade limitada de enquadrar as decisões sobre o regime climático global. No entanto, nos anos 2000, o conceito emerge com força, refletindo os esforços de organizações internacionais para a sua divulgação. Em 2009, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico adota a declaração *Towards a Green Growth*. Em 2011, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente lança o relatório *Toward a Green Economy: Pathways to sustainable deve lopment and poverty eradication*. Em 2012, é a vez do Banco Mundial divulgar a sua contribuição para um novo marco da economia verde, o Inclusive Green Growth, que é seguido por um novo relatório, de 2014, intitulado *State and Trends of Carbon Pricing*. O que esses relatórios fazem é o reenquadramento da narrativa sobre o desenvolvimento sustentável (meio ambiente saudável, desenvolvimento e justiça social) para a economia verde, que fundamenta a ação climática na correção de falhas de mercado com base na definição do “preço certo” e da introdução de instrumentos públicos e de mercado para a alocação de recursos e a punição da poluição.” (2022, p. 28). Para Fatheuer, Fuhr e Unmübig (2016, p. 14), em abordagem crítica, “a tentativa de estabelecer a economia verde como o novo modelo atingiu seu ápice na preparação e realização da Conferência Rio+20, em 2012”, tendo como ideia norteadora de que a “própria economia que deve apontar a saída das crises ecológicas – e também a solução dos becos sem saída nas negociações multilaterais para proteção do clima e dos ecossistemas”. Moreno, por sua vez, caracteriza a economia verde como uma maneira mais atualizada de desenvolvimento sustentável, discorrendo que: “quanto mais degradação ambiental e escassez de recursos, mais valiosos e caros no mercado estarão os títulos de cobertura florestal, as compensações de biodiversidade, as licenças de água, os créditos de carbono etc.” (2016, p. 280).

porque não aparece com a sua face real de um modelo de produção destrutiva, mas sim, ocultada sob símbolos da conservação ambiental” (de Paula e Morais, 2013, p. 350), a partir de um *esverdeamento do capitalismo* e da intensificação da mercantilização dos bens naturais assumindo a aparência de desenvolvimento sustentável.

Eles apontam que desde a década de 1990, então, vêm sendo firmados acordos e convenções internacionais flexíveis, abrangendo a financeirização da natureza via economia verde, em uma articulação envolvendo grandes corporações transnacionais, organizações e agências multilaterais, governos e organizações no âmbito da sociedade civil, “cabendo ao Estado tão somente a institucionalização do novo marco regulatório e cumprimento das funções de controle nele estabelecidos” (de Paula e Morais, 2013, p. 351). Eles se referem a novas práticas de manejos florestais e reordenamentos territoriais orientados pelo mercado, focando, no artigo, programas amazônicos financiados por grandes fundos mundiais, mas também exemplificando a expansão das unidades de conservação, caracterizadas, em sua leitura, por regulamentações fortemente subordinadas aos interesses dos capitais privados, como na forma de concessões, sendo

sob esse impasse que as grandes corporações transnacionais, governos, instituições multilaterais e organizações da sociedade civil constroem as bases para a readaptação ou esverdeamento do capitalismo. A Geopolítica do controle dos bens naturais passa a orientar a reterritorialização do capital ancorada nos novos e velhos interesses, valendo-se, sobretudo, da instrumentalização do discurso ambientalista (de Paula e Morais, 2013, p. 256).

Percebe-se, a partir dos autores citados, reelaborações da dinâmica capitalista e o meio ambiente. Barreto (2025, p. 1) entende que a neoliberalização da natureza, categoria central deste trabalho, discutida ao final deste capítulo, “tem sido largamente estudada, sobretudo no campo da geografia, em pesquisas que destacam processos recentes de mercantilização, privatização e financeirização”. Para Lapyda, “muitos processos que Chesnais identifica como parte integrante do regime financeirizado têm sua importância reconhecida por Harvey, que os unifica e articula a partir do conceito de *acumulação por espoliação*” (Lapyda, 2023, p. 107, grifo nosso). Assim, chegamos a uma outra categoria importante para a discussão do trabalho.

David Harvey utiliza a ideia de *acumulação por espoliação* para se referir a manutenção de práticas de apropriação utilizadas desde a gênese do capitalismo. Isto é, aquilo que em O Capital aparece como *acumulação primitiva*²⁶⁷, caracterizado pela expropriação do povo

²⁶⁷ Marx intitula o capítulo 24 do volume I de O Capital de “A Assim Chamada Acumulação Primitiva”, o que já configura uma crítica a nomenclatura – atribuída ao liberal Adam Smith. Diz Marx que “a assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como “primitivo” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde. A estrutura econômica da sociedade capitalista proveio da estrutura econômica da sociedade feudal.

campesino de sua base fundiária, fundamento da criação do trabalho assalariado e da exploração capitalista. Mas para Harvey²⁶⁸, “todas as características da acumulação primitiva que Marx menciona permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias” (2003, p. 121), e por isso o autor prefere utilizar outra categoria, a *acumulação por espoliação*, para explicar processos como [1] a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas, [2] a conversão de várias formas de direitos de propriedade em direitos exclusivos de propriedade privada, [3] a supressão dos direitos às terras comuns, [4] a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas de produção e de consumo, [5] a processos coloniais e neocoloniais de apropriação de ativos, inclusive recursos naturais, [6] a monetização da troca e a taxação, especialmente, da terra, e até o [7] o sistema de crédito, sendo o Estado “crucial no apoio e na promoção desses processos, havendo [...] provas de que a transição para o desenvolvimento capitalista dependeu e continua a depender de maneira vital do agir do Estado” (Harvey, 2003, p 121).

Muitas áreas que hoje configuram unidades de conservação foram constituídas a partir da expulsão de populações, que tiveram seus direitos de propriedade alterados e seu acesso à terra suprimido, bem como suas formas de produção material e imaterial, a partir das legislações ambientais. Essas áreas, hoje, são inseridas em processos de mercadificação e privatização, dentro de uma lógica colonial de apropriação de ativos, a partir de ações promovidas pelo Estado. Assim, a acumulação por espoliação é uma categoria que nos permite pensar todo o processo analisado aqui. Essa designação, que contempla a continuidade das práticas de acumulação que Marx tratou como primitivas durante a ascensão do capitalismo, é capaz de revelar violências que persistem.

Em outra obra, Harvey reúne algumas características centrais do processo, como a *financeirização*²⁶⁹ e a administração e manipulação de crises, mas também, e destacamos essa, a privatização e mercadificação. Isto é, a abertura de novos campos à acumulação do capital,

A decomposição desta liberou os elementos daquela. [...] Assim, o movimento histórico, que transforma os produtores em trabalhadores assalariados, aparece, por um lado, como sua libertação da servidão e da coação corporativa; e esse aspecto é o único que existe para nossos escribas burgueses da História. Por outro lado, porém, esses recém-libertados só se tornam vendedores de si mesmos depois que todos os seus meios de produção e todas as garantias de sua existência, oferecidas pelas velhas instituições feudais, lhes foram roubados. E a história dessa sua expropriação está inscrita nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo”.

²⁶⁸ E para outros autores, como veremos a seguir. Na Geografia brasileira, Sandra Lencioni apresenta essa acumulação primitiva como “período histórico onde se origina o capitalismo, o processo de acumulação foi denominado por Marx, de acumulação primitiva ou, ainda, de acumulação originária. Esse processo tirou do trabalhador a terra, os instrumentos de trabalho; enfim, suas condições de trabalho e a possibilidade de prover seus meios de subsistência. Esse processo significou nada mais, nada menos, do que a constituição da propriedade privada capitalista e aos poucos a propriedade feudal e o mundo feudal foi se esvaindo enquanto eram tecidas as tramas de um mundo burguês” (Lencioni, 2012, p. 4).

²⁶⁹ Lembrando que nessa obra *financialiazation* é traduzido como *financeirização*.

como água, assistência à saúde, universidades, conhecimento e até operações de guerra, chamando atenção para a dilapidação dos bens comuns ambientais globais, degradação dos habitats através da produção agrícola que é resultado da total mercadificação da natureza em todas as suas modalidades, e aponta inclusive a mercadificação, através do turismo, de formas culturais.

Assim, para Harvey, “todos esses processos equivalem à transferência de ativos do domínio público e popular aos domínios privados e de privilégio de classe” (2005, p. 172), corroborando o argumento de que as concessões são equivalentes à privatização na medida em que transferem ao privado ao que pertencia ao público. Outra característica que vale destacar, citada pelo autor, são as redistribuições via Estado, que, quando neoliberalizado, além de instituir políticas de taxas que prejudicam populações mais pobres, como impostos sobre o consumo enquanto fornecem isenções fiscais a pessoas jurídicas, também promovem cortes de gastos públicos e privatizações, processo analisado aqui.

Na Geografia brasileira, Sandra Lencioni também faz uma discussão acerca da manutenção dos processos observados na acumulação primitiva. Para a autora, “a acumulação primitiva historicamente não desapareceu, sendo, inclusive, um importante componente da sociedade contemporânea” (2012, p. 2). Em uma discussão sobre os termos utilizados nas traduções da literatura para o que Harvey chamou de *accumulation by dispossession*, como desapossamento, expropriação ou espoliação, defende o último como o termo de fato adequado para caracterizar o processo, na medida em que espoliar significa privar alguém de algo, por meios ilegítimos, como quando, por exemplo, “sob o selo da propriedade privada capitalista se arranca da terra, os que vêm nela vem trabalhando há várias gerações” (Lencioni, 2012, p. 2).

A autora defende que o roubo, a fraude e a violência se apresentam na acumulação por espoliação no passado mas também no presente, seja “em relação à rapinagem dos recursos naturais, da biopirataria, do comprometimento dos recursos naturais globais, [...] pelo roubo de terras, o movimento de acumulação primitiva se conjuga com as formas mais avançadas do movimento de reprodução do capital”, diz a autora em citação que se aproxima de forma significativa do processo analisado neste trabalho. Lencioni denuncia a pilhagem dos conhecimentos e saberes das comunidades tradicionais, a expropriação de recursos naturais e bens comuns que passaram a ser privatizados, e a própria humanidade, em sua totalidade expropriada dos recursos ambientais globais cada vez mais destruídos.

Silvia Federici, autora italiana, aponta que uma extensa literatura vem explorando o significado político do conceito de acumulação primitiva, incluindo a teoria de Harvey sobre acumulação por espoliação, permitindo que a reconheçamos não como um evento histórico

único, restrito às origens do capitalismo como ponto de partida, mas sim como um fenômeno constitutivo das relações capitalistas de todos os tempos, recorrente, parte do processo contínuo de acumulação²⁷⁰. Diz a autora

Na era do neoliberalismo e da globalização, essa estratégia vem sendo normalizada e desenvolvida ao extremo, fazendo da acumulação primitiva e da privatização do *commonwealth* [riqueza comum] um processo permanente, que agora se estende a todas as áreas e a todos os aspectos de nossa existência. Não só terras, florestas e zonas de pesca têm sido apropriadas para usos comerciais, no que parece ser uma nova corrida por terras sem precedentes na história; vivemos em um mundo em que tudo — da água que bebemos às células e ao genoma do nosso corpo — tem uma etiqueta de preço ou se tornou uma patente, e não se poupam esforços para garantir que empresas tenham o direito de cercar os últimos espaços abertos no planeta, forçando-nos a pagar para ter acesso a eles. De Nova Délhi e Nova York a Lagos e Los Angeles, o espaço urbano está sendo privatizado. Atos como vender produtos nas ruas e até mesmo sentar-se na calçada ou deitar-se numa praia sem pagar por isso têm sido vetados. Rios são represados; florestas, exploradas; águas e aquíferos, engarrafados e postos no mercado; sistemas de conhecimentos tradicionais, saqueados através de regulamentações de propriedade intelectual [...] (Federici, 2022, p. 154-155).

Essa expansão das arenas de privatização, conforme percebemos, é mobilizada por diferentes autores para caracterizar o período neoliberal. Esse processo permanente de privatização do que era de uso comum se estende de maneira sem precedentes. O real, pensado através das categorias de análise, nos revela que as concessões de áreas protegidas para fins turísticos fazem parte de um processo de espoliação, presente na atual fase do capitalismo, em que o Estado neoliberal se reorganiza juridicamente para promover novas apropriações privadas de bens públicos, sobretudo por empresas orientadas sob dominância das finanças. Processo que só pode ocorrer, para além das bases normativas, pelo fundamento técnico que possibilita o fluxo de capital financeiro na globalização.

Retomando o que apontamos na introdução, a natureza sempre foi mercantilizada no capitalismo. Hoje, no neoliberalismo, existem apenas novas estratégias. A espoliação que se

²⁷⁰ Um ponto muito importante da teoria da autora é a dimensão da corporeidade que fornece à análise crítica. Diz Federici que “temos de reconhecer que a história da acumulação primitiva não pode ser entendida do ponto de vista de um sujeito universal abstrato, pois um aspecto essencial do projeto capitalista é a desarticulação do corpo social pela imposição de diferentes regimes disciplinares, produzindo uma acumulação de “diferenças” e hierarquias que afetam profundamente a maneira como as relações capitalistas são vivenciadas. Temos, portanto, diferentes histórias de acumulação primitiva, que fornecem perspectivas particulares sobre as relações capitalistas necessárias para reconstruir sua totalidade e desmascarar os mecanismos pelos quais o capitalismo vem mantendo o seu poder. Isso significa que a história do passado e do presente da acumulação primitiva só poderá ser completamente compreendida quando for escrita do ponto de vista não só dos trabalhadores assalariados, passados e futuros, mas também dos escravizados, dos colonizados, dos povos indígenas — cujas terras continuam a ser o principal alvo de cercamentos — e dos vários sujeitos sociais [...]” (2012, p. 48-49). Esse argumento dialoga com a perspectiva de Malcom Ferdinand, autor citado no capítulo 1, que promove a análise da dimensão colonial para pensar a ecologia, bem como também conversa com a perspectiva de Carlos Walter Porto-Gonçalves, que sempre frisa a dimensão territorial da América Latina quando discute questões ambientais, e nos ajudam a pensar a questão do racismo e da injustiça ambiental, categorias que apontam a diversidade de sujeitos impactados pelas problemáticas socioambientais hoje. Silvia Federici centraliza suas pesquisas na análise do trabalho feminino no capitalismo.

fazia presente nos cercamentos originais segue acontecendo, das mais variadas formas, como as citadas por Lencioni, e também em trabalhos contemporâneos, como em Mariana Traldi (2019), que denuncia a espoliação presente na apropriação capitalista do vento e da renda da terra através dos contratos de arrendamento eólico no seminário brasileiro, ou Rodrigo Castriota (2022), que discute as diferentes intencionalidades da criação de unidades de conversação, que podem servir de instrumento de espoliação de grupos e comunidades assentadas no estado do Pará, e Itamar Cordeiro (2016), que discute o lugar do turismo na dinâmica da espoliação em Fernando de Noronha (PE), identificando a atuação do Estado como decisiva na dinâmica dessa espoliação, percebendo que lá

a premissa da proteção do meio ambiente e a imagem de paraíso foram apropriadas e tergiversadas de tal maneira que acabou-se por criar um consenso em torno de uma necessária atuação de certos sujeitos. Uma vez legitimados, esses sujeitos induziram o processo de produção do espaço consoante seus interesses (no caso dos órgãos ambientais) e os do capital (no caso dos burocratas que empregaram o aparato estatal de modo a atender aos interesses de um determinado estrato da comunidade insular). Pode se, portanto, falar em uma violência que se processa também no nível do simbólico; uma violência que naturaliza discursos e nega alternativas... e, o que é mais preocupante, com a aquiescência de parte da comunidade local e da ampla maioria dos turistas (Cordeiro, 2016, p. 179)²⁷¹.

Castriota, por sua vez, menciona amplo registro na literatura brasileira e internacional sobre formas de espoliação realizadas através da regulação ambiental e das unidades de conservação (2022, p. 22). O autor propõe, em seu trabalho, o conceito de *ambientalismo operacional*, para designar formas pelas quais a regulação ambiental se torna parte das operações do capital, argumentando que as UCs fazem parte de um conjunto de condições que são parte constitutiva e fundamental da operação do capital em diversas funções. A ideia

se refere, portanto, às formas através das quais determinadas representações mais abstratas da preservação do meio ambiente, incluindo manifestações mais concretas em marcos regulatórios finalmente territorializadas em unidades de conservação, são absorvidas por determinadas operações [...] (Castriota, 2022, p. 38).

Em um trabalho de discute especificamente a região amazônica, o autor faz uma análise muito interessante em que afirma que o preservacionismo que respondia à expansão extrativista promoveu um discurso ambientalista alterando os modos de vida do local. Isto é, a vocação extrativista atribuída à Amazônia deu lugar, após a década de 1960 (como afirmamos no capítulo 1, quando ganha força a questão ambiental), a uma vocação de preservação, que impõe políticas de proteção ambiental que restringem a vida de populações originárias como se estas fossem as responsáveis por garantir condições ambientais que previnam crises climáticas, por

²⁷¹ Aqui, o trecho do autor nos remete à fala do guia turístico que compõe a apresentação do trabalho.

exemplo, nesse contexto sendo as UCs “instrumento de espoliação das maiorias regionais amazônicas e privação de suas relações com e usos não exploratórios da natureza” (Castriota, 2022, p. 26).

Pensamos que as populações originárias de todo o país que tiveram seus modos de vida alterados pela lógica da proteção ambiental institucional não são, de fato, as responsáveis pelos problemas ambientais que essa política institucional visa mitigar. Mas são impactadas por essas políticas, apesar de não responsáveis²⁷². O autor chama atenção para um caráter co-constitutivo da preservação e da extração, elencando exemplos ligados a práticas de mineração em unidades de conservação, mas nos fez refletir sobre a extração de valor que vem da operação da gestão de unidades de conservação, como estamos discutindo aqui.

Ainda sobre o ambientalismo operacional, Castriota chama atenção para as múltiplas unidades de conservação e reservas criadas pelo Estado que operam como reservas de valor, já que a natureza protegida está assentada sobre reservas minerais, no exemplo do autor, e de outras reservas, no nosso entendimento. Ele não perde de vista o caráter contraditório, evidenciando a importância das UCs, mas suas limitações:

Diante do avanço da mineração e das fronteiras de acumulação nas últimas décadas, parece necessário superar o antagonismo entre a extração e a preservação. Ainda que as UCs sejam desejáveis para conter os avanços violentos da mineração, do agronegócio e do desmatamento, elas também podem ser mobilizadas por esses mesmos agentes (Castriota, 2022, p. 38).

Outros conceitos apontam para essas novas espoliações. Sérgio Sauer e Saturnino Borrás Jr. (2016, p. 6) abordam os conceitos de *land grabbing*, *green grabbing* e *water grabbing* (apropriação de terra, apropriação verde/grilagem verde e apropriação da água, respectivamente). A literatura sobre esses termos apresenta uma disputa corporativa global pela apropriação das terras e da água, junto ao desapossamento de populações que viviam nessas terras e inserção dos recursos dessas terras aos mercados internacionais (Sauer e Borrás Jr, 2016; Traldi, 2019). Para Oliveira (2022), *green grabbing* se trata da “apropriação de práticas sustentáveis integradas aos modos de vida dos povos de cultura antiga, tornando-os ativos financeiros que tanto geram lucros para empresas e investidores quanto ajudam a promover uma marca como social e ambientalmente sustentável” (Oliveira, 2022, p. 48).

²⁷² Sobre essa responsabilização de populações tradicionais, lembramos de uma passagem de Antônio Bispo dos Santos, autor quilombola da caatinga, que diz: “É preciso desmentir o mito de que degradamos o ambiente, de que somos culpados pela extinção dos animais, responsabilizando os caçadores. Por que não culpamos o Audrim 40, o DDT ou outros venenos? Porque os laboratórios financiaram as universidades para fazer as pesquisas, e muitas pessoas que dependiam do financiamento dos laboratórios jogaram a responsabilidade sobre nós. Mas hoje está ficando evidente que a responsabilidade não é nossa. A responsabilidade é da monocultura química que tira o alimento das outras vidas” (Santos, 2023, p. 86).

James Fairhead, Melissa Leach e Ian Scoones (2012, p. 238) denunciam a apropriação verde, *green grabbing*, indicando que mercantilização da natureza e sua apropriação por diferentes e uma diversidade de usos – atuais, futuros e especulativos – em nome de valores de sustentabilidade, conservação ou verde, está crescendo. Diana Ojeda (2014) denuncia o *land grabbing* sob “pretextos verdes”, como ecoturismo e conservação neoliberal, em Parque Nacional da Colômbia. Andrés Nunez, Matthew C. Benwell e Enrique Aliste (2022), em artigo, investigam *green grabbing* na Patagônia chilena, como uma nova estratégia do capitalismo, sugerindo, ainda, o conceito de eco-extrativismo. Para eles, o *green grabbing* é caracterizado como

um processo de acumulação de terras, embora, desta vez, justificado em termos de proteção ambiental ou projetos ecologicamente corretos. Esse processo, no entanto, é predominantemente realizado por grandes investidores cujos outros investimentos são em indústrias extrativas, daí o uso do termo "ecoextrativismo" (Nunez, Benwell e Aliste, 2022, 690)²⁷³.

Assim, buscam identificar esses novos regimes em que empresários neocoloniais, que também chamam de ecocolonialistas (como escolhemos traduzir *eco-colonist*), pois promovem a especulação capitalista baseada no valor ambiental progressivo de suas terras. Para eles, se trata, na Patagônia²⁷⁴, de uma forma renovada de colonização que cria uma narrativa de que é necessário proteger o ambiente natural, em que o discurso “verde” se torna um discurso de capital, promovendo a apropriação de terras e recursos para fins ditos ambientais.

Chamamos atenção para a diversidade de categorias que podem auxiliar a revelar os processos analisados. Assim, como podemos perceber, a categoria de espoliação, bem como a de *green grabbing*, nos ajudam a compreender os processos de apropriação indevida a partir de discursos ambientais, decisões estatais e interesses empresariais. Pensando especificamente no recorte territorial do estado do Rio de Janeiro, podemos citar o caso do município de Paraty, em que a população caiçara da Praia do Sono tem sua vida comprometida há décadas por interesses privados empresariais que se expressam na dinâmica de um condomínio particular que impede acesso livre à praia, mas também pelas unidades de conservação, em conflitos que, segundo Amanda Silva, atingem a “comunidade, seus hábitos, modo de vida e até mesmo sua cultura. Seja o Condomínio Laranjeiras com suas restrições que beira a violência, seja as Unidades de Conservação com suas leis arbitrárias que fogem à realidade dos povos

²⁷³ No original: “a process of accumulation of land, although this time justified in terms of environmental protection or environmentally friendly projects. This process, however, is predominantly undertaken by large investors whose other investments are in extractive industries, hence our use of the term “eco-extractivism.”

²⁷⁴ Os autores salientam que o artigo se concentra nas ações do grande capital e não considera outras iniciativas de proteção e conservação da natureza lideradas por comunidades locais, que existem também na Patagônia.

tradicionais” (Silva, 2020, p. 49). Sobre população caiçara do estado de São Paulo, dizem as lideranças caiçaras da comunidade da Jureia, Adriana de Lima e Dauro do Prado (2021), que

Tal como os megaprojetos imobiliários, de usinas nucleares, além de barragens, construções de rodovias em todo país, as Unidades de Conservação de Proteção Integral constituíram-se, no caso da Jureia, **como grandes empreendimentos de espoliação territorial**. Contudo, a legitimidade do discurso da preservação da natureza, bem como o desconhecimento da história dessas comunidades, ofusca a violação de direitos e a experiência de violência social vivida pelos caiçaras (Lima e Prado, 2021, p. 86, grifo nosso).

É evidente, pela diversidade da literatura apresentada, que apesar da importância das unidades de conservação, elas são sim motivadoras de conflitos ambientais que merecem ser destacados.

Como percebemos, os instrumentos normativos do Estado podem ser entendidos, em determinados casos, como empreendimentos de espoliação. Aqui, defendemos que a gestão corporativa de unidades de conservação, imposta pelo Estado sob a orientação de instituições financeiras, como o BNDES, se realizada sem participação da população envolvida com a UC (seja morador, visitante, membro do conselho etc.), expressa uma ilegitimidade característica dos processos de espoliação. O caso do PARNASO, em que o conselho se coloca de maneira negativa, o caso dos parques urbanos do município do Rio, em que a audiência pública revelou diversas insatisfações populares, o caso de outros parques não discutidos aqui, mas que desvelam conflitos com locais – como Jericoacoara, Fernando de Noronha e Aparados da Serra, são reveladores dessa ilegitimidade.

Até aqui, discutimos as categorias de *neoliberalismo*, *financeirização* e *acumulação por espoliação*, além de apresentar outros termos como *green grabbing*. Agora, abordamos, sobretudo, o processo central de análise dessa pesquisa: a neoliberalização da natureza. Na obra *A natureza do espaço*, há a clássica citação de Milton Santos:

Nossa proposta atual de definição da geografia considera que a essa disciplina cabe estudar o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação que formam o espaço. Não se trata de sistemas de objetos, nem de sistemas de ações tomados separadamente. [...] O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. [...]. Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma (Santos, 2002, p. 62-63).

Na tentativa de produzir uma Geografia que dê conta de analisar o conjunto de objetos e ações, é necessário compreender, para além de sua interação, a relação dialética que operam entre si, e não os tomar separadamente. Para os geógrafos, diz Milton Santos, os objetos são tudo que existe na superfície da terra, herança da história natural e resultados da ação humana. E aqueles

que interessam à Geografia não são apenas objetos móveis, mas também imóveis, tal uma cidade, uma barragem, uma estrada de rodagem, um porto, uma floresta, uma plantação, um lago, uma montanha. Tudo isso são objetos geográficos. Esses objetos geográficos são do domínio tanto do que se chama a Geografia Física como do domínio do que se chama a Geografia Humana e através da história desses objetos, isto é, da forma como foram produzidos e mudam, essa Geografia Física e essa Geografia Humana se encontram (Santos, 2002, p. 72).

As unidades de conservação, enquanto objetos, são criadas em determinadas condições sociais e técnicas de um dado momento histórico, motivadas pela ação. Objetos de análise da Geografia Humana e Física, não podem ser pensados de forma dissociada do contexto socioeconômico. Conforme já indicamos, a Ecologia Política nos ajuda a dar luz sobre as contradições desse objeto.

A ação, em Santos (2002), aparece como um comportamento orientado, um processo dotado de propósito, subordinado a normas, e “cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar”, isto é, “muitas das ações que se exercem num lugar são o produto de necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra”, o que torna impositivo “distinguir entre atores que decidem e os outros” (Santos, 2002, p. 80). O autor defende a urgência de pensar não somente a diferença entre quem decide e não decide, mas também a escala de comando e de realização da ação. E o objeto como materialidade e a ação como evento devem ser tratados unitariamente, uma vez que não se geografizam indiferentemente: “a ação não se dá sem que haja um objeto; e, quando exercida, acaba por se redefinir como ação e por redefinir o objeto. Por isso os eventos estão no próprio coração da interpretação geográfica dos fenômenos sociais” (Santos, 2002, p. 95).

A categoria de *neoliberalização* da natureza, que intitula o trabalho, é uma *ação*. Um evento que, dialeticamente à materialidade, compõe o espaço. As unidades de conservação, na condição de objetos, foram criadas como resultados das ações discutidas no capítulo 1, e hoje são operadas através das ações do capitalismo contemporâneo. A UC, enquanto objeto,

condiciona também a existências das ações²⁷⁵, na medida em que sua materialidade impacta modos de vida e apropriação daquela área. A relação dialética estabelecida pode ser analisada pela Geografia e aqui, fazemos essa análise. Pensar as ações que envolvem as áreas protegidas, da sua criação à neoliberalização, envolve refletir sobre agentes que são decisórios dessas ações, suas escalas de comando e onde se realizam.

Santos questiona: “que forças são capazes de produzir eventos que incidam, num mesmo momento, sobre áreas extensas?” (Santos, 2002, p. 151). A primeira, indica o autor, é o Estado:

A lei, ou o que toma seu nome, é, por natureza, geral. Assim, uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade da ação do Estado sobre outras macroorganizações. Nem as instituições supranacionais, nem as empresas multinacionais têm esse poder. Se estas podem colher indiretamente resultados globais, seus efeitos diretos são sobretudo pontuais ou lineares. As autoridades "intermediárias" (províncias, regiões, áreas metropolitanas) exercem seu papel de produtoras "oficiais" de eventos, mas sobre superfícies menores que o território nacional (Santos, 2002, p. 152).

Mais uma vez, o Estado aparece como a instituição determinante. Em outro texto do autor, Santos (2007) aponta que as ações não apenas são deliberadas, mas deliberadas por outros, informadas de fora, para a maioria das pessoas, tendo a comunicação um o papel fundamental na organização social, criando a necessidade do discurso. Isto é,

Tudo isso cria a necessidade do discurso, sem o qual, nos dias de hoje, nada se faz. As bulas que eram, no passado, indispensáveis quase que apenas para lermos as virtudes dos remédios, são hoje uma permanente precisão do homem no mais tolo afazer de cada dia. O aparelho de barbear traz indicação de como utilizá-lo e o instrumento mais complicado tampouco se utiliza sem esse discurso, criando na sociedade os especialistas dos discursos especiais, ao mesmo tempo em que se debilita a criação do homem capaz de fazer discurso do todo, isto é, de entender a história e de propor uma nova história. Os objetos têm um discurso, um discurso que vem de sua estrutura interna e revela sua funcionalidade. É o discurso do uso, mas, também, o da sedução. E há o discurso das ações, do qual depende sua legitimação. As ações necessitam de legitimação prévia para ser mais docilmente aceitas e ativas na vida social e assim mais rapidamente repetidas e multiplicadas (Santos, 2007, p. 97-98).

A neoliberalização, enquanto *ação*, é acompanhada da uma extensa produção de discursos, especialmente aquela que tem como objeto a natureza²⁷⁶. Os discursos sobre proteção

²⁷⁵ Diz Santos: “há uma diferença entre dizer que o espaço não é uma causa e negar que ele é um fator, um dado. Admitir a "existência" do espaço não é ser "geodeterminista" [...]. Pois o valor do espaço não é independente das ações que ele é susceptível de acolher.” (2002, p. 56)

²⁷⁶ Apesar de não ser uma discussão que propomos aqui, Milton Santos também discute sobre a transformação da natureza em objeto: “No princípio, tudo eram coisas, enquanto hoje tudo tende a ser objeto, já que as próprias coisas, dádivas da natureza, quando utilizadas pelos homens a partir de um conjunto de intenções sociais, passam, também, a ser objetos. Assim a natureza se transforma em um verdadeiro sistema de objetos e não mais de coisas e, ironicamente, é o próprio movimento ecológico que completa o processo de desnaturalização da natureza, dando a esta última um valor” (Santos, 2005, p. 65).

ambiental que fundamentam a escolha pela criação de unidades de conservação, também fundamentam, hoje, a criação da ideia da necessidade da intervenção da ação do agente privado na proteção ambiental. E aqui, utilizamos a neoliberalização como categoria central, porque entendemos que existe um protagonismo do Estado como promotor dessa ação.

Na introdução do trabalho, em que apresentamos arcabouço teórico básico que fundamenta a discussão, chamamos atenção para a necessidade de compreender formas contextualmente específicas do neoliberalismo, na medida em que, de maneira geograficamente desigual, ele assume formas distintas em contextos distintos. Uma forma de compreender essas especificidades seria dar enfoque nos processos de neoliberalização, ou seja, o padrão de transformação regulatória, que opera em distintas dimensões, uma delas a de experimentos regulatórios (Brenner, Peck e Theodore, 2012, p. 24). No presente trabalho, a categoria central é, sem dúvida, a *neoliberalização da natureza*.

A partir do entendimento de que o neoliberalismo é a condição atual do capitalismo contemporâneo, em que há a dominância das finanças e uma reformulação institucional promovida pelo Estado para promover novos tipos de privatização – o que configura a espoliação, buscamos compreender as concessões como expressões da *neoliberalização da natureza*, uma ação sobre um objeto. Essa categoria, que fundamenta o papel do Estado como agente determinante, nos ajuda a entender uma série de fenômenos contemporâneos: a mercadificação do carbono, as contradições da transição energética, a privatização e financeirização da água, do vento e dos recursos naturais, mas também das novas formas de gestão de áreas protegidas.

Na introdução, citamos trabalhos da Geografia como os de Bakker (2010), Penna-Firme (2015) e Buhler, Gautreau e Oliveira (2020), que utilizam a categoria propriamente dita, mas também outros trabalhos que dialogam com a discussão, como o de Bernini (2019), Smith (1998 e 2007) e Brockington, Duffy e Igoe (2008). Aqui, desenvolvemos mais uma análise da categoria, na intenção de apresentar o quanto a Geografia pode contribuir para essa agenda de pesquisa.

Como apontado, entendemos a neoliberalização como um processo de transformação regulatória (Brenner, Peck e Theodore, 2012 e Peck, Theodore e Brenner, 2012), e focamos nessa categoria porque assim como discutem Heynen e Robbins (2005, p. 6), entendemos que enquanto o neoliberalismo como conjunto diversificado e interligado de práticas que reflete uma forma de capitalismo é entendido comumente como uma coisa, a neoliberalização, por sua

vez, é entendida como processo. Aqui, utilizamos a neoliberalização da natureza como categoria central, porque esse processo é o nosso objeto de análise, expresso nas concessões de áreas protegidas.

As políticas neoliberais são bastante diversas quando as analisamos em diferentes contextos, e por isso, Castree (2008b, p. 137) aponta que na Geografia, cabe investigar os processos de neoliberalização, assim como Bakker (2010, 717), que reanalisa as noções de neoliberalismo para dar conta das múltiplas dimensões da neoliberalização, como as ecológicas, políticas e econômicas.

Noel Castree, autor da Geografia que vem discutindo a temática nas últimas décadas, em 2008 publicou dois textos que podemos traduzir como *Neoliberalizando a natureza: as lógicas da desregulamentação e re-regulação*, e *Neoliberalizando a natureza: processos, efeitos e avaliações*²⁷⁷, investigando diversos elementos do processo que apresentaremos abaixo. Dialogando com autores já citados como Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore, Castree compreende que existe uma diferença entre o que é neoliberalismo e o que é neoliberalização, querendo dar enfoque nos processos que configuram o segundo. Sabemos que são categorias distintas. No início da seção, apresentamos o neoliberalismo enquanto um programa de Estado, e a neoliberalização como um processo, mas na nossa compreensão, são ontologicamente constitutivos do mesmo contexto. Isto é, os processos de neoliberalização são promovidos pelos Estados neoliberais. Nossa centralidade, aqui, à categoria de neoliberalização, se dá porque estamos investigando o processo de transformação regulatória, mas eles não estão dissociados do Estado neoliberal. Reiteramos que são categorias distintas, sendo essa distinção muito importante do ponto de vista analítico e teórico, sobretudo. Na realidade concreta, são conectadas.

Para Castree, algumas características são comumente entendidas como constitutivas do neoliberalismo: [1] a *privatização*, na condição de atribuição de direitos de propriedade privada a fenômenos sociais ou ambientais que antes eram propriedade comum ou do Estado, [2] a *mercadorização*, com a determinação de preços para coisas que anteriormente não tinham preço ou que estavam fora das trocas de mercado, [3] a *desregulamentação*, como o afastamento da interferência estatal em determinadas áreas, [4] a *re-regulação*, na condição da implementação de políticas estatais que promovem privatizações e mercantilizações de esferas cada vez mais amplas da vida, [5] a adoção de *instrumentos de mercado no setor público residual*, isto é, a gestão dos setores públicos que não foram privatizados pela lógica do setor privado, como

²⁷⁷ No original: *Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation* (Castree, 2008a) e *Neoliberalising nature: processes, effects, and evaluations* (Castree, 2008b)

eficiência, competição e negócios, e [6] a *implementação de mecanismos compensatórios*, a partir do encorajamento a grupos da sociedade civil para operar serviços que poderiam ser realizados pelo Estado (Castree, 2008b, p. 142).

Percebemos todas essas características no processo analisado no trabalho. Houve a atribuição de direitos de propriedade a gestão de unidades de conservação, a inserção da precificação, o afastamento do Estado da condição de gestor, uma nova regulação a partir da criação de cenários jurídicos que possibilitam as novas apropriações, e toda adoção de instrumentos de mercados (como observamos nos discursos do BNDES sobre os programas citados) e organizações da sociedade civil aparecendo como importantes agentes da reestruturação das políticas ambientais de maneira orientada pelo mercado.

Castree, descrevendo de que forma opera a neoliberalização da natureza, indica que é através da acumulação por espoliação e também pelo *ambientalismo de livre mercado*, como um

conjunto de ideias e práticas que visam conservar recursos e ecossistemas, permitindo que sejam privatizados e mercantilizados. Juntos, órgãos estatais e empresas privadas elaboram estratégias para "reverter" a responsabilidade direta do Estado: por bens e serviços ambientais e pela gestão de recursos naturais. Onde tal responsabilidade não foi exercida em primeiro lugar [...], medidas são elaboradas para que o setor privado possa se desincumbir dela, e não o Estado. Empresas e outros interesses privados, então, preenchem o vácuo criado deliberadamente. Onde órgãos estatais devem, por qualquer motivo, manter o controle sobre seu uso, esses recursos e ecossistemas devem ser gerenciados de maneiras que imitem o mercado (Castree, 2008a, p. 147).

Castree classifica a neoliberalização da natureza como aparentemente paradoxal, na medida em que ao dar pleno controle à acumulação de capital, busca proteger e ao mesmo tempo degradar o mundo biofísico. É, simultaneamente, sobre conservação e suas duas antíteses: porque destrói recursos existentes e cria novos recursos para serem mercantilizados. Afinal, nesta pesquisa estamos tratando de medidas de conservação, mas a neoliberalização da natureza também se expressa em fenômenos mais evidentemente degradantes.

Nik Heynen e Paul Robbins (2005), discutindo especificamente a categoria de neoliberalização da natureza, apontam que houve, nas últimas décadas, uma mudança significativa na forma como a natureza tem sido concebida, controlada, distribuída, gerenciada e produzida, através de reformulações legislativas, políticas e mercadológicas, o que tem

sido notável tanto no caso dos recursos de propriedade comum, que há muito resistem ao cercamento devido à sua natureza fugidia, quanto na privatização da natureza urbana, onde desigualdades ambientais gritantes foram produzidas por meio de novos sistemas de propriedade e governança. Superando a dificuldade socionatural de cercar a água, o ar e a vida selvagem, os regimes emergentes de propriedade e governança devastaram as ecologias públicas e anularam a resistência ao cercamento em contextos urbanos e rurais. Os sistemas de mercado estão sendo estendidos aos peixes, ao carbono e à água, com a escassez se tornando um resultado crescente, e não uma causa,

dessa reinstitucionalização. Assim, também, a mercantilização de ecologias urbanas públicas produziram acesso desigual à água, à vegetação e ao ar limpo [...] (Heynen e Robbins, 2005, p. 6-7)²⁷⁸.

Para os autores, as políticas ecológicas são inerentes à agenda neoliberal do capital através de [1] privatizações, em que recursos naturais antes controlados pelo Estado passam a ser entregues a empresas, [2] cercamentos, através da expulsão das comunidades que possuíam os recursos apropriados, [3] valoração, processo por meio do qual ecossistemas complexos são reduzidos a mercadorias precificadas, e [4] a governança através da qual sociedades capitalistas são negociadas.

Kean Birch, Les Levidow e Theo Papaioannou (2010) também discutem a categoria de neoliberalização da natureza, considerando que os processos que a constituem incluem a “privatização (por exemplo, da terra), mercantilização (por exemplo, do ar), desregulamentação (por exemplo, da proteção ambiental), re-regulamentação (por exemplo, da biodiversidade), liberalização (por exemplo, do comércio de recursos), competitividade (por exemplo, nos mercados de recursos)” (Birch, Levidow e Papaioannou, 2010, p. 2900) etc. Os autores chamam atenção para como esses processos são percebidos de maneiras distintas a depender da narrativa: podem ser problemas, como entendemos aqui, ou apontados como oportunidades, já que evidenciam possibilidades de mercantilizar recursos naturais, e até mesmo soluções, com a liberalização do comércio de recursos sendo apontada como positiva²⁷⁹.

James McCarthy e Scott Prudham, em *Natureza neoliberal e a natureza do neoliberalismo* (2004)²⁸⁰, entendem que apesar de sua polivalência, o neoliberalismo pode ser entendido como um conjunto de discursos e práticas materiais coerentes, caracterizado por privatizações, cortes fiscais e administrativos, esvaziamento de certas funções do Estado, e mudanças nas estruturas regulatórias que viabilizam estruturas cada mais corporativas e cooperações público-privadas. E, para os autores, o neoliberalismo é, também, um projeto necessariamente ambiental. Primeiro porque o neoliberalismo contemporâneo baseia-se

²⁷⁸ No original: “has been remarkable both in the case of common property resources, which have long resisted enclosure due to their fugitive nature, as well as in the privatization of urban nature, where stark environmental inequalities have been produced through new systems of property and governance. Overcoming the socionatural difficulty of enclosing water, air and wildlife, emerging property and governance regimes have devastated public ecologies and quashed resistance to enclosure in both urban and rural contexts. Market systems are being extended to fish, carbon and water, with scarcities becoming an increasing result rather than cause of this re-institutionalization. So, too, the marketization of public urban ecologies has produced uneven access to water, vegetation and clean air [...]”.

²⁷⁹ Entre outros pontos interessantes salientados pelos autores, afirmam que atuais lógicas capitalistas impostas à natureza transcendem os processos de privatização e mercantilização, vão além, porque reorientam características biofísicas da natureza, concebendo novos conhecimentos e para aumentar a produtividade e, por conseguinte, a acumulação de capital. Isto é, para eles, a neoliberalização da natureza está vinculada à neoliberalização do conhecimento e construção de novas tecnologias de dominação da natureza.

²⁸⁰ No original, o artigo é “Neoliberal nature and the nature of neoliberalism”.

fundamentalmente no liberalismo clássico, que por sua vez também era profundamente ligado à natureza. Isto é, o pensamento liberal sempre se voltou para a reestruturação das relações sociais com a natureza, desde sua gênese, em que houve o cercamento de bens comuns para facilitar o desenvolvimento de operações agrícolas mais capitalistas e voltadas para a exportação, reconfigurando relações de propriedade que equivaleram a liberar a natureza, no sentido de colocá-la no mercado, e impulsionaram o capitalismo por meio da acumulação por espoliação.

Aqui, os autores mencionam a teoria desenvolvida por Polanyi (1944), que discutimos na introdução do trabalho, sobre a mercantilização da natureza, e a de Harvey, sobre espoliação. Para eles, “o surgimento de novas relações sociais com a natureza foi centralmente considerado nas práticas ideológicas, discursivas e materiais liberais clássicas, todas elas com paralelos e influências no neoliberalismo” (McCarthy e Prudham, 2004, p. 277)²⁸¹. Eles atribuem ao liberalismo clássico²⁸², a construção de fundamentos ideológicos e discursivos fundamentais para as concepções de natureza, através de mecanismos como a proteção do direito individual à terra e defesa da acumulação individual ilimitada desta, e essa sociedade com “indivíduos livres, iguais e proprietários de terras, governados por um Estado cujo principal objetivo é a proteção de seus direitos de propriedade, ressoa fortemente com o neoliberalismo e uma série de esquemas contemporâneos para salvar ou gerir a natureza por meio de sua mercantilização.” (McCarthy e Prudham, 2004, p. 277)²⁸³.

Entre esses novos esquemas contemporâneos, cercamentos de engenharia genética, criação de direitos de propriedade privada para poluir, o aumento das taxas de uso para reservas naturais que, em tese, são públicas, privatização de todos os tipos de recursos naturais, que tem um ponto em comum, na interpretação dos autores: não é o intuito de proteger a natureza, mas de legitimar ordens sociais específicas. Além dessa relação com o liberalismo clássico, as relações entre ambientalismo e neoliberalismo vão além: para os autores, empreendimentos neoliberais têm assimilado o ambientalismo por meio de mudanças discursivas, como a crescente convergência do desenvolvimento sustentável com o capitalismo verde [...], além do *greenwashing* corporativo, que facilitam a implementação das neoliberalizações ao invés de descartar ou rejeitar preocupações ambientais (McCarthy e Prudham, 2004, p. 279).

²⁸¹ No original: “In turn, the emergence of new social relations to nature factored centrally in classical liberal ideological, discursive, and material practices, all of which have parallels in and influences on neoliberalism”.

²⁸² Sobretudo à figura de John Locke, mas também mencionam Thomas Malthus, Adam Smith e David Ricardo.

²⁸³ No original: “society of free, equal, landed individuals, governed by a state whose main purpose is the protection of their property rights, resonates strongly with neoliberalism and a host of contemporary schemes for saving or managing nature via its commodification”

Mas consideramos importante, no artigo dos autores, justamente a aproximação com o liberalismo clássico. Na introdução da nossa pesquisa, o primeiro parágrafo já buscou evidenciar a centralidade da natureza no momento de gênese do capitalismo, explicitando os escritos de Karl Marx sobre o furto da madeira, e, depois, discutindo a transformação da natureza em mercadoria fictícia (Polanyi, 1944). Assim, como afirmamos na introdução, entendemos a neoliberalização da natureza como uma continuidade do seu processo de mercantilização. Para McCarthy e Prudham,

A teorização de Polanyi sobre a natureza como uma "mercadoria fictícia" continua sendo uma poderosa crítica ecológica ao capitalismo liberal e, agora, neoliberal. No mercado autorregulado do capitalismo liberal, os sinais de mercado por si só são necessariamente insuficientes para governar a alocação da natureza para atender às demandas econômicas e sociais concorrentes (por exemplo, água potável), porque a natureza, em suas várias formas, não é uma mercadoria, isto é, não é produzida para venda. Assim, a penetração das relações de mercadorias e da circulação de mercado na (re)produção social da natureza é problemática devido ao caráter "não produzido" da natureza (McCarthy e Prudham, 2004, p. 281).²⁸⁴

A mercantilização da natureza é inerente ao capitalismo, como corrobora Marta Inez Marques (2019), na Geografia brasileira:

A natureza é internalizada no processo de produção como matéria-prima, meio de produção, força produtiva etc. e transformada de diferentes maneiras. Com o advento do capitalismo, a terra, assim como diversos elementos da natureza (orgânicos e inorgânicos) que não são produto do trabalho humano, é individualizada e monopolizada ou privatizada, precificada e tornada alienável ou transacionável, assumindo a forma mercadoria. A privatização, ponto central nesse processo, ocorre geralmente com base na expropriação (Marques, 2019, p. 185).

A autora, importante referência nos debates sobre natureza e capitalismo, compreende o advento do capitalismo como associado à criação de formas mercadorias nas quais se incluem a natureza, ou diferentes elementos da natureza. O contexto atual só revela normas formas de expropriações e mercantilizações (e, como os autores citados anteriormente nomearam, de assetizações). Quando analisando o contexto mais contemporâneo, Marques retoma autores como David Harvey e Neil Smith. Trazendo esse último, diz a autora que

[...] verifica-se o avanço da regulação ambiental nos países centrais do capitalismo a partir dos anos 1980 e, com ela, a criação de uma escassez de natureza passível de ser destruída, dando origem a novas possibilidades de transformação da natureza em mercadoria. Áreas de proteção ambiental se transformam em espaços para a exploração do ecoturismo. Além disso, observa-se uma capitalização da natureza com

²⁸⁴ No original: we find that Polanyi's theorizing of nature as a "fictitious commodity" remains a powerful ecological critique of liberal and now neoliberal capitalism. Under the self-regulating market of liberal capitalism, market signals alone are necessarily insufficient in governing the allocation of nature to meet economic and competing social demands (e.g. for clean drinking water) because nature in its various forms is not a commodity, that is, not produced for sale. Thus, the penetration of commodity relations and market circulation into the social (re)production of nature is made problematic by the "un-produced" character of nature.

a criação de títulos para o mercado de compensações como o mercado de créditos de carbono, ou seja, ela assume cada vez mais a forma de capital fictício ao lastrear títulos que asseguram a obtenção de uma renda por meio de sua circulação no mercado financeiro. Em convergência com as mudanças anteriormente mencionadas, a natureza também se transforma num "banco de biodiversidade" e aprofundam-se os mecanismos de espoliação, dando lugar à privatização e ao patenteamento de seres vivos. Por outro lado, a produção da natureza passa a ocorrer por meio de processos de transformação intensivos com a utilização de novas técnicas como a biotecnologia e a criação de transgênicos, dentre outros. Assim, alinhando-se às determinações gerais do projeto neoliberal, a natureza se transforma numa estratégia de acumulação do capital [...] (Marques, 2019, p. 185).

Nas palavras de Neil Smith, essa estratégia seria o *capitalismo verde*, “estratégia importante para a mercantilização, mercadificação e financeirização ecológica, que intensifica e aprofunda radicalmente a penetração da natureza pelo capital” (Smith, 2007, p. 2)²⁸⁵.

Mais uma vez, o processo é analisado a partir de distintas categorias. Patricia Betti, em trabalho de 2024 que dialoga profundamente com o nosso, na medida em que a autora discute concessões público-privadas de apoio ao turismo em Parques Nacionais brasileiros costeiros-marinhos, utiliza o termo *conservação neoliberal*. Para a autora,

Diante de problemáticas como necessidade de mitigação da mudança do clima e proteção ambiental, o modelo de conservação lucrativa preconiza que o crescimento econômico não seja negativamente afetado. Ao contrário, tem como premissa a atribuição de um valor econômico à natureza e aos serviços ecossistêmicos, para que, desse modo, as pessoas tomadoras de decisão, investidoras e outras interessadas considerem a conservação uma escolha lógica [...]. Esta abordagem, denominada de conservação neoliberal, determina os usos econômicos da conservação da natureza sob a ideologia neoliberal e explora maneiras pelas quais a natureza é transformada através e para a acumulação de capital (Betti, 2024, p. 13).

A autora utiliza a categoria com base no trabalho de Büscher et al. (2012), que por sua vez, critica a conservação neoliberal da biodiversidade. Os autores indicam que a maioria dos trabalhos sobre a intersecção entre capitalismo, neoliberalismo, natureza(s) não humana(s) concentram-se na categoria de neoliberalização da natureza, apontando Castree (2008), Heynen e Robbins (2005) e McCarthy e Prudham (2004), como exemplo. Para eles, esses trabalhos exploram maneiras pelas quais a natureza é transformada *por e para* a acumulação de capital, enquanto seu objetivo, por outro lado, concentra-se na *conservação neoliberal* como “amalgama de ideologia e técnicas informadas pela premissa de que a natureza só pode ser “salva” por meio de sua submissão ao capital e sua subsequente reavaliação em termos capitalistas”, isto é, “em outras palavras, a conservação neoliberal desloca o foco de como a

²⁸⁵ No original: “a major strategy for ecological commodification, marketization and financialization which radically intensifies and deepens the penetration of nature by capital”.

natureza é *usada* na e através da expansão do capitalismo para como a natureza é *conservada* na e através da expansão do capitalismo”²⁸⁶ (Büscher et al., 2012, p. 4).

Ou seja, enquanto a conservação neoliberal discute especificamente como a natureza é conservada dentro das dinâmicas do capitalismo – e por isso faz muito sentido ser a categoria utilizada no trabalho de Betti, que discute, como nós, as concessões de áreas de proteção – a neoliberalização da natureza é mais abrangente, porque revela como a natureza é usada nas dinâmicas do capitalismo neoliberal. É claro que as concessões de áreas protegidas são formas de conservação da natureza inseridas na dinâmica do capitalismo, e, por isso, o termo conservação neoliberal também poderia ser uma categoria de análise. Mas optamos por dar ênfase, ao longo do trabalho, em toda a reestruturação institucional promovida pelo Estado brasileiro para viabilizar a apropriação da natureza para fins mercadológicos. Assim, em nosso entendimento, a conservação neoliberal é constituinte da neoliberalização da natureza, sendo esse segundo processo mais abrangente, e denunciado aqui.

Para fechar essa argumentação retomando o caso brasileiro, Tatiana Oliveira discute a valoração dos bens comuns da natureza como uma nova classe de ativos, pontuando que o Estado transfere renda aos indivíduos (*stakeholders*), que cobram tarifas pagas aos usuários de suas concessões e PPPs em setores como energia, água, gestão de resíduos e natureza. Assim como observamos no processo de concessões de UCs. Contribuindo para que possamos descrever como opera a neoliberalização da natureza, apesar de não utilizar a categoria, a autora descreve três circuitos: a reconfiguração da relação Estado, mercado e indivíduos/sociedade, as dinâmicas de financiamento envolvendo investidores privados e os dispositivos financeiros não bancários que financiam projetos ambientais e de infraestrutura. Esse primeiro circuito se revela na privatização de políticas públicas que são transformadas em concessões e PPP:

Embora sejam propagandeadas como alternativas ao endividamento do Estado, pois economizam recursos públicos ao admitirem a participação de investidores privados no fomento das infraestruturas essenciais, concessões e PPP apresentam custo fiscal relevante para as sociedades. Isso acontece porque elas não implicam a venda de bens públicos, mas a sua transformação em ativos financeiros. Nesse sentido, ofertas de concessão e PPP são atrativas à iniciativa privada sob a condição de que um fluxo constante de receitas esteja contemplado pelo projeto. Na prática, esse “fluxo constante de receitas” pode representar um alto custo fiscal para o Estado, seja por meio do subsídio ao empreendimento, seja pela garantia contratual de reequilíbrios econômico-financeiros. Nesse caso, o poder público passa a assumir os riscos previstos e imprevisos relacionados a choques de queda na demanda ou a problemas de liquidez nos mercados (os quais afetam o preço da moeda local). No debate

²⁸⁶ No original: “an amalgamation of ideology and techniques informed by the premise that natures can only be “saved” through their submission to capital and its subsequent revaluation in capitalist terms [...]. Put another way, neoliberal conservation shifts the focus from how nature is used in and through the expansion of capitalism, to how nature is conserved in and through the expansion of capitalism”.

socioambiental, esse mecanismo tem se traduzido, por exemplo, na criação de projetos neocoloniais de conservação, que enfraquecem a autonomia dos territórios e impactam negativamente modos de vida locais que não estão circunscritos à lógica dos mercados capitalistas (Oliveira, 2022, p. 49).

Revelando características muito similares ao que acontece no processo analisado aqui: as concessões são vistas como alternativas aos escassos recursos destinados aos órgãos ambientais para as unidades de conservação, mas que na prática geram outros tipos de custo, como os reequilíbrios financeiros apontados pela autora, que ocorreram de fato no caso da concessão do PN Tijuca. A pandemia configurou justamente um risco imprevistos relacionados à queda na demanda, como ela cita no trecho destacado. A autora chega a citar o programa de desestatização de parques estaduais pelo BNDES como exemplo para esse argumento. E ela sintetiza: “tanto o PPI quanto o BNDES funcionam como âncoras para a assetização das políticas públicas e dos ativos ambientais. “Desestatização” é o vocabulário que, no Brasil, indica esse processo” (Oliveira, 2022, p. 54). Aqui, se referindo ao Programa Parceria de Investimentos, que exploramos no capítulo 2, e da participação do BNDES, que expressa fortemente essa assetização enquanto criação de ativos. O Plano Trienal (2020-2022) do banco indica a desestatização como uma de grandes agendas inseridas nas orientações estratégicas, Figura 45:

Figura 45: Grandes agendas do BNDES: desestatização

Orientações Estratégicas // As grandes agendas 

Desestatização (PPPs, Concessões e Privatização): Atrair investidores privados para melhoria da prestação de serviços públicos e da alocação de capital público



- > Aumentar arrecadação do Estado
- > Transferir dívida/contingências para o setor privado
- > Monetizar ativos

- > Promover **segurança regulatória** para alavancar investimentos
- > Promover **competitividade dos leilões e atração de investimentos de primeira linha**

- > Apoiar setor público na **estruturação de parcerias de longo prazo para viabilizar investimentos privados em projetos de interesse público nos setores de infraestrutura econômica e social**

Fonte: Plano Trienal do BNDES (2020-2022)²⁸⁷

²⁸⁷ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/plano-trienal-bndes.pdf>. Acesso em junho de 2025.

Larissa Godoy é uma pesquisadora que desenvolveu trabalhos sobre o financiamento do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil (Godoy e Leuzinger, 2015) e também sobre o modelo de gestão e o financiamento de áreas protegidas nos Estados Unidos da América (Godoy, 2015). Apesar de não ser o foco aqui (mas salientamos a possibilidade de ser inserido nas agendas de pesquisa da Geografia), a autora chama bastante atenção, em seu artigo sobre o Brasil, para a escassez de recursos financeiros. As autoras, Larissa Godoy e Márcia Leuzinger, discutem uma série de problemas na efetivação da proteção ambiental em unidades de conservação, apontando essa falta de recursos (que se reflete em outras faltas, como de quantitativo adequado de funcionários) como o principal deles, e atribuem a fatores políticos, porque os orçamentos governamentais refletem as políticas públicas prioritárias.

As autoras comparam recursos destinados a diferentes setores no país, trazendo como dados que o orçamento para unidades de conservação era praticamente o mesmo de 2001 (o artigo é de 2015, 14 anos depois), enquanto a área total coberta por unidades de conservação federais teve aumento de 83,5%, o que configura, então, uma redução de montante investido. Elas indicam que os volumes de recursos têm diminuído a cada ano, e surgem alternativas para suprir essa lacuna financeira, como doações de projetos de cooperação internacional e compensação ambiental. As autoras fazem uma observação importante: arrecadação de recursos com multa, autorização para licenciamento e compensação ambiental pode indicar maior pressão sobre os recursos nas áreas protegidas, o que revela um problema. Aqui fazemos outra observação: projetos de cooperação internacional são geralmente influenciados por agências supranacionais que podem não dar conta das necessidades específicas do país, e até contribuir para um aumento da dependência.

Apesar de indicarem que o subfinanciamento das áreas protegidas não são uma exclusividade brasileira, comparam os orçamentos de distintos países e evidenciam, sim, uma lacuna no caso do Brasil, indicando que “o investimento por hectares de unidades de conservação no Brasil é um dos mais baixos do mundo” (Godoy e Leuzinger, 2015, p. 228). Comparam o gasto por hectare do Brasil com diferentes países²⁸⁸, inclusive com os Estados Unidos: enquanto no Brasil se investia, em 2011, R\$4,00 por hectare, em valores aproximados, nos Estados Unidos esse valor era de R\$156,00. Elas concluem que as

unidades de conservação de papel vêm sendo sistematicamente criadas, sem que sejam destinados recursos necessários para sua implementação. Recursos orçamentários insuficientes acabam gerando uma situação dramática para os gestores, que não têm condições de executar ações mínimas de fiscalização e de infraestrutura para visitação. A cifra de R\$4,00 por ano por hectare e de 1 servidor para cada 18.600

²⁸⁸ Inclusive com países de menor Produto Interno Bruto, como Argentina, Costa Rica e África do Sul, que apresentam financiamento mais elevado.

hectares²⁸⁹ conduzem à conclusão de que somente as fontes orçamentárias não dão conta de financiar o sistema, sendo, assim, essencial buscar fontes de recursos diversas (Godoy e Leuzinger, 2015, p. 240).

O artigo analisa outras fontes potenciais de financiamento para o funcionamento do SNUC, como a visitação, fundos públicos, cooperação internacional, compensação ambiental, cobrança por serviços hídricos prestados pelas UCs, cogestão (parcerias com sociedade civil), bioprospecção (retribuição financeira pela utilização de recursos genéticos existentes em UCs) e extrativismo, indicando a necessidade de se pensar alternativas para garantir a efetividade da gestão. Aqui, entendemos a escassez de recursos como uma escolha política. Godoy, em outro artigo do mesmo ano, busca investigar o financiamento das áreas protegidas nos Estados Unidos, e

Não por acaso escolheu-se os Estados Unidos como objeto de estudo. Eles são considerados pioneiros na criação e manutenção de áreas protegidas. Foi lá que, no fim do século XIX, em meio à disputa pela conquista do oeste selvagem, foram estabelecidos os primeiros parques nacionais do mundo. No entanto, não há nos Estados Unidos um único sistema de áreas protegidas. A legislação norte-americana de proteção à natureza é particularmente complexa. A gestão ambiental é fortemente baseada na questão da dominialidade da terra. A proteção ambiental de áreas está ancorada na propriedade pública das terras que são, na sua maioria, administradas pelo governo federal, por intermédio de suas agências²⁹⁰. Ver-se-á que o traço marcante na gestão das terras públicas é garantir a visitação e o uso público (Godoy, 2015, p. 2).

Ainda na tentativa de retomar, agora, ao final, os pontos discutidos no início do trabalho, retornamos à comparação com os Estados Unidos. O artigo da autora é bastante detalhado ao dar conta de explicar a questão da propriedade das terras e seus reflexos na gestão das áreas protegidas do país, as agências e marcos regulatórios que operam a gestão e as diferentes categorias de unidades de conservação que são bem distintas das brasileiras. Queremos dar destaque a alguns pontos já mencionados no capítulo 1, mas que configuram, agora, um fundamento para pensar a neoliberalização da natureza no Brasil e nos Estados Unidos. Diz Godoy que

Interessante observar, na história dos parques nacionais dos Estados Unidos, que as campanhas por sua criação não eram somente apoiadas pelos ideais preservacionistas, como no caso do Parque Nacional de Yellowstone, já relatado. As companhias de trem do oeste regularmente praticaram lobby em favor dos

²⁸⁹ Em Godoy (2015), ela afirma que enquanto no Brasil existe um funcionário para cada 18.600 hectares, nos Estados Unidos cada funcionário é responsável por aproximadamente 2.000 hectares.

²⁹⁰ E há várias. A autora cita que as áreas protegidas não se restringem ao Sistema Nacional de Parques (National Park System), há outros importantes sistemas criados pela legislação federal: o Sistema Nacional de Florestas (National Forest System), o Sistema Nacional de Preservação da Natureza Selvagem (National Wilderness Preservation System) e o Sistema Nacional de Refúgios da Vida Silvestre (National Wildlife Refuge System), e outras agências de gestão de terras públicas dos Estados Unidos além do National Park Service: o Serviço Florestal americano (National Forest Service), o Escritório de Gestão de Terras Públicas (Bureau of Land Management) e o Serviço de Proteção aos Peixes e à Vida Selvagem (U.S. Fish and Wildlife Service). (Godoy, 2015, p. 3).

primeiros parques, assim como construíram os primeiros hotéis para abrigar seus passageiros e impulsionar seus negócios. O reconhecimento de que poderia haver uma outra forma de explorar essas riquezas naturais, por meio de atividades de turismo e visitação pública, é fato marcante e fundamental para entender o contexto do sistema de parques americano (Godoy, 2015, p. 11).

Assim como no Brasil, já que as áreas protegidas têm seu histórico associado a novas formas de explorar riquezas naturais. Em trabalhos anteriores (Gomes, 2021), mostramos como o Parque Nacional Serra da Bocaina, por exemplo, foi estabelecido com objetivo de garantir o “capital paisagístico”, como era descrito nos documentos institucionais, da região sul do estado do Rio de Janeiro. Especificamente sobre o Serviço de Parques Nacionais dos Estados Unidos (NPS), a autora descreve o orçamento: tem a gestão de quase 400 áreas espalhadas por 33 milhões de hectares, orçamento público anual de aproximadamente 3,2 bilhões de dólares (referente ao ano fiscal de 2010), empregando aproximadamente 20 mil pessoas de forma permanente ou temporária ou sazonal, além de 200 mil voluntários. Somente essa agência (NPS) possui quase 600 concessionários em mais de 120 locais do país, e são esses concessionários que oferecem alimentação, lojas de souvenir, alojamento, transporte e outros serviços de apoio à visitação, empregando aproximadamente 25 mil pessoas. Segundo Godoy, a renda bruta dos concessionários pode chegar a 2,1 bilhões de dólares, dos quais são repassados ao governo aproximadamente 66 milhões por ano. E um ponto importante:

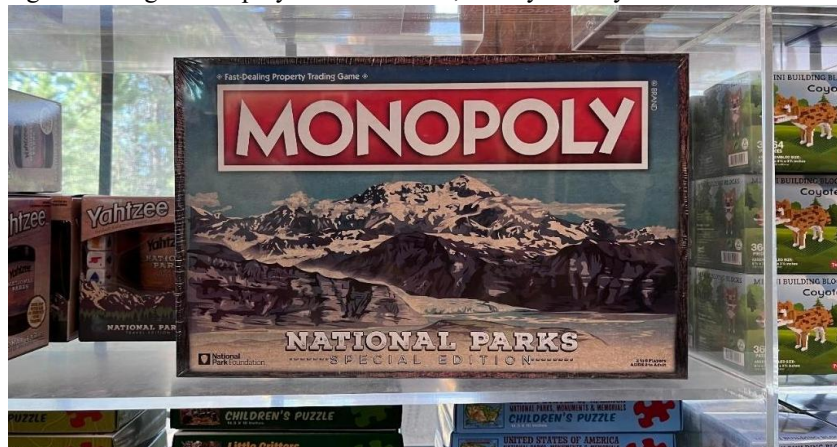
as áreas administradas pelo NPS contam com quase 50 milhões de dólares anuais em doações de mais de 150 grupos de “amigos dos parques”. A Fundação Nacional de Parques (National Park Foundation), criada pelo Congresso americano, em faz a interlocução entre o órgão governamental e a iniciativa privada. Essa fundação destina-se a apoiar o trabalho do Serviço Nacional de Parques (National Park Service), atuando em levantamento de fundos, criação de parcerias, distribuição de bolsas de estudo e incentivo da conscientização pública sobre a importância dos parques. Essa fundação conseguiu aplicar, em sete anos, 137 milhões de dólares em bolsas e programas de apoio à gestão dos parques. Outra fonte de recursos para manutenção dos parques americanos provém da atuação de associações que promovem ações interpretativas e educacionais nas unidades por meio de projetos e da venda de itens relacionados com a temática dos parques. Elas contribuem anualmente com cerca de 26 milhões de dólares para o Sistema Nacional de Parques (National Park System). O pagamento de ingresso também é uma das fontes de recursos de financiamento do Sistema de Parques. Atualmente, 147 unidades cobram tarifas de entrada (Godoy, 2015, p. 16-17).

Queremos chamar atenção para a diversidade de fontes orçamentárias que existem na realidade estadunidense, que operam com orçamento público²⁹¹, mas com concessões que são utilizadas de exemplos pelos agentes que atuam hoje na formulação de políticas ambientais no

²⁹¹ Entretanto, em 2015, o governo Trump tem realizados diversos cortes orçamentários nesse âmbito. Ver reportagem do The Guardian, “Serviço Florestal dos EUA e Serviço Nacional de Parques demitirão milhares de trabalhadores”, disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/15/us-forest-service-national-park-service-layoffs>. Acesso em junho de 2025.

Brasil. Os representantes do Semeia, das empresas, do BNDES e até do ICMBio costumam indicar o modelo dos Estados Unidos como horizonte, assim como era no século XIX e XX com a criação de áreas protegidas. As concessões de áreas protegidas, mobilizadas fortemente hoje no Brasil, também são inspiradas no modelo estadunidense. Ocorre que a natureza também é mobilizada dessa forma nos Estados Unidos:

Figura 46: Jogo Monopoly National Parks, no Bryce Canyon National Park



Fonte: A autora, 2024.

A natureza explorada como mercadoria atinge diferentes versões. Os centros de visitante dos parques, operados pelos concessionários, são todos marcados por grandes lojas em que são vendidos diversos produtos de cada parque, lembrando parques temáticos como a Disney. São vendidos roupas, canecas, cadernos, itens muito diversos, mobilizando a imagem dos parques. Nos parques que visitamos, as lojas ficam mais cheias do que os espaços de educação ambiental, com informações dos parques. O Jogo Monopoly, evidenciado na Figura 46, por exemplo, tem de vários modelos. A Figura 47 mostra o “Monopoly Yellowstone”, e a Figura 48 mostra uma loja no Yosemite National Park, no estado da Califórnia.

Figura 47: Monopoly Yellowstone



Fonte: A autora, 2024.

Figura 48: Loja em Yosemite National Park



Fonte: A autora, 2024.

A política ambiental dos Estados Unidos como horizonte, o que tem sido praticado no Brasil desde a criação das primeiras unidades de conservação, pode levar a outras formas de apropriação a partir da natureza, como as concessões, mas também através desse aspecto comercial de parques temáticos²⁹², o que pode ser aprofundado em pesquisas futuras.

Para Castree (2008a p. 133), a Geografia crítica apresenta uma força na análise do processo de neoliberalização da natureza, porque dá conta da materialidade do mundo não humano, e porque compreende as diferentes escalas dos processos, além de produzir trabalhos de distintas regiões do mundo, contribuindo para pensar as aproximações entre casos espacialmente distantes. Ele cita uma série de trabalhos realizados por geógrafos críticos acerca da neoliberalização da natureza, em suas palavras, do mundo não humano, como os da já citada Karen Bakker, que discute a privatização de sistemas de esgoto e abastecimento de água, do já citado Nik Heynen que discute privatizações de florestas, além de McCarthy e Prudham e seus trabalhos sobre direitos de poluição e gestão de água, mas também Jeffrey Bury (2004)²⁹³ que discute a venda de recursos minerais a investidores estrangeiros no Peru, Morgan Robertson

²⁹² A Parquetur, que opera hoje o Parque Nacional do Itatiaia, tem mobilizado em suas redes sociais, a venda de souvenirs do parque. Em abril de 2025, publicaram: “Você é do time lembrancinha também? Se você gostaria de levar um imã, um chaveiro ou algum presentinho que eternizasse sua ida ao parque, então corra para o Centro de Visitantes na Parte Baixa. Lá você vai encontrar a loja de souvenirs que fica ao lado do Café Campo Belo.” Ver: <https://www.instagram.com/p/C5mREJvJY8b/>. Acesso em junho de 2025. A página do Café, por sua vez, já publicou chapéus, bonés, adesivos e outros produtos agora vendidos no parque.

²⁹³ Ver: BURY, Jeffrey. Livelihoods in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru. *Geographical Journal*, v. 170, n. 1, p. 78-91, 2004.

(2004)²⁹⁴ e seus trabalhos sobre a venda de serviços ecossistêmicos nos Estados Unidos, Laila Smith (2004)²⁹⁵, que discute o corporativismo na gestão da água, Kathleen McAfee (2003)²⁹⁶ e seus trabalhos sobre comodificação de material genético de animais e plantas, entre outros.

Reproduzimos esses exemplos do autor para argumentar que existem muitas possibilidades de materialização do processo discutido, que já fazem parte da agenda de pesquisa da Geografia.

Podemos citar, para além dos exemplos dados por Castree, trabalhos realizados no Brasil, como os de Rodrigo Penna-Firme (2015) e Eve-Anne Buhler, Pierre Gautreau e Valter Lúcio Oliveira (2020), citados na introdução porque definem e caracterizam a neoliberalização da natureza, mas também outros autores que apesar de não utilizarem a categoria propriamente, contribuem para a análise do processo. O ambientalismo operacional discutido por Rodrigo Castriota (2022), os processos de espoliação denunciados por Itamar Cordeiro (2016) e Mariana Traldi (2019), apresentados neste capítulo, contribuem para o entendimento da neoliberalização da natureza, assim como as discussões sobre financeirização e assetização, além dos autores que discutem *green grabbing* e *land grabbing* e como outros trabalhos citados ao longo da pesquisa.

Na Geografia brasileira temos Carlos Walter Porto-Gonçalves, que produziu por décadas referências fundamentais. Em obras como *Os des(caminhos) do meio ambiente* (1989), *O Desafio Ambiental* (2004) e principalmente *A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização* (2006), denunciou a emergência de um contexto neoliberal nos anos de 1970 que reformulou as lógicas de apropriação da natureza pelo mercado, reforçando os mecanismos de violência e contribuindo para maiores problemáticas ambientais. Aponta que

o período atual, de globalização neoliberal, difere dos outros períodos que o antecederam pela especificidade do desafio ambiental que o acompanha e que, também, o constitui. Afinal, até os anos 1960, a dominação da natureza não era uma questão e, sim, uma solução — o desenvolvimento. É a partir desse período que intervém explicitamente a questão ambiental. A globalização neoliberal é uma resposta de superação capitalista a essas questões, para o que, sem dúvida, procura, à sua moda, apropriar-se de reivindicações como o direito à diferença, para com ele justificar a desigualdade e, também, assimilar à lógica do mercado a questão ambiental. Entretanto, o período histórico de globalização neoliberal que legitimou a

²⁹⁴ Ver: ROBERTSON, Morgan M. The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance. *Geoforum*, v. 35, n. 3, p. 361-373, 2004.

²⁹⁵ Ver: SMITH, Laila. The murky waters of the second wave of neoliberalism: corporatization as a service delivery model in Cape Town. *Geoforum*, v. 35, n. 3, p. 375-393, 2004..

²⁹⁶ Ver: McAFEE, Kathleen. Neoliberalism on the molecular scale. Economic and genetic reductionism in biotechnology battles. *Geoforum*, v. 34, n. 2, p. 203-219, 2003. Castree se refere a esse trabalho de 2003, mas queremos destacar também o trabalho “Selling nature to save it? Biodiversity and green developmentalism”, de 1999, em que autora já questiona “vender a natureza para protegê-la?”. Publicado em *Environment and planning D: society and space*, v. 17, n. 2, p. 133-154, 1999.

questão ambiental é, paradoxalmente, aquele que levou mais longe a destruição da natureza (Porto-Gonçalves, 2004, p. 23).

No ano de 1992, quando ocorreu a Conferência Rio92, também aconteceu uma aula inaugural da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, em que Milton Santos fez a seguinte fala, posteriormente publicada na Revista do Instituto de Estudos Avançados:

O empenho com que nos convocam para tratar, seja como for, das questões do meio ambiente – sem que um espaço maior seja reservado a uma reflexão mais profunda (por intermédio da técnica, seus vetores e atores) sobre as relações entre a comunidade humana assim mediatizada e a natureza assim dominada – é típico de uma época e ilustra tanto os riscos que corremos como a necessidade de, em todas as áreas do saber, agir como heroísmo, se desejarmos poder continuar a perseguir a verdade (Santos, 2007, p. 25).

A Geografia crítica brasileira nos convoca, então, a fortalecer o processo de neoliberalização da natureza na agenda de pesquisa, e, como apontou Milton Santos, é necessária uma reflexão mais profunda.

Aqui, ao final do último capítulo do trabalho, retomamos as discussões iniciadas na introdução. No capitalismo, a natureza é mercantilizada, e esse processo tem continuidade através da acumulação por espoliação, sendo o Estado neoliberal promotor de reformulações jurídicas que priorizam novas formas de privatizações. A neoliberalização da natureza aponta para a centralidade do Estado nesse processo, como evidenciamos ao longo dos capítulos. Nas conclusões, a seguir, retomamos e respondemos à questão central dessa pesquisa: de que formas o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir das concessões dos Parques Nacionais do Rio de Janeiro?

CONCLUSÕES

Na tentativa de estabelecer, aqui, os argumentos que constituem nossa tese, optamos por retomar os objetivos da pesquisa, indicados na introdução.

O trabalho parte do pressuposto de que o processo de neoliberalização da natureza é uma problemática do contexto atual do capitalismo, e busca, como objetivo geral, compreender como esse processo se expressa a partir da concessão privada da gestão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro.

De antemão, e a partir do que foi exposto sobretudo no capítulo 3, gostaríamos de nos posicionar, aqui, quanto ao que entendemos como o processo de neoliberalização da natureza. Conforme o que desenvolvemos na introdução, compreendemos que a transformação da natureza em mercadoria, ou seja, sua mercantilização, é inerente ao capitalismo enquanto sistema político-econômico. A partir de Polanyi (1944), somos capazes de perceber que se trata de uma mercadoria fictícia, na medida em que não foi produzida para venda, mas desde o surgimento do capitalismo, ocorre a apropriação da terra e dos elementos da natureza para fins mercadológicos diversos.

Atualmente, sobretudo após a década de 1970, emerge um programa de Estado neoliberal em alguns países do globo, promovendo novas privatizações e reestruturações legislativas que, na nossa compreensão, podem ser sintetizadas como um reengajamento do Estado que passa a operar sob a lógica de mercado. No Brasil, esse reengajamento ocorre sobretudo a partir da década de 1990, quando as legislações que orientam essa nova lógica passam a crescer, conforme exposto no capítulo 2.

A natureza também passa a ser apropriada através de novos mecanismos, desde então, como discutido pela literatura. A partir de mudanças nas correntes ambientais hegemônicas, influenciadas pelo neoliberalismo em vigor, novos arranjos são feitos. No Brasil, o primeiro Parque Nacional é concedido na década de 1990, e, sobretudo a partir de 2016, essas concessões passam a ser cada vez mais presentes no país, configurando uma problemática de pesquisa.

Até aqui, corroboramos as três premissas das quais partimos para pensar nossa questão: [1] o capitalismo tende a mercantilizar a natureza, [2] o neoliberalismo é a racionalidade hegemônica do capitalismo contemporâneo, [3] o aumento da gestão privada de áreas protegidas no país é um experimento regulatório, uma expressão do processo de neoliberalização da natureza.

Cabe, a partir desta última premissa, retomar a categoria. A neoliberalização é um processo promovido pelos Estados neoliberais, que se caracteriza muitas vezes pelas promoção de transformações regulatórias que reposicionam o Estado de maneira disciplinada pelo mercado. Utilizamos essa dimensão analítica porque nos auxilia a refletir sobre as diversas reordenações legislativas que o Estado brasileiro promoveu, nas últimas décadas, para adequar sua gestão aos interesses privados. Assim, podemos retomar a categoria principal deste trabalho: a *neoliberalização da natureza*, para entender como a natureza se apresenta dentro dessas reordenações institucionais do neoliberalismo.

A partir dos distintos autores apresentados ao longo do trabalho – aqueles que usam a categoria propriamente dita, mas não somente – podemos chegar a uma aproximação do que compreendemos como neoliberalização da natureza. Primeiramente, acreditamos que se trata de um processo promovido pelos Estados neoliberais. Essa marcação é importante porque dá centralidade ao Estado. Isto é, ainda que os interesses privados norteiem as políticas públicas, a instituição responsável pelo estabelecimento dessas políticas é o Estado. É dele o papel de criação dos mecanismos que possibilitam todos os arranjos do processo analisado neste trabalho, como as concessões de áreas protegidas, mas também outras privatizações, aproximações com empresas, lógicas de eficiência etc. Nessa pesquisa, a centralidade dada às normativas institucionais revelam que optamos por demonstrar a neoliberalização.

Também compreendemos como um processo que ganha força, temporalmente, a partir da década de 1990, com um reengajamento do ambientalismo que se volta para a perspectiva conservacionista, promotora do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, as problemáticas ambientais passaram a ser tratadas de maneira economicista, e os dispositivos regulatórios para proteção ambiental foram incorporados às lógicas do capital, gerando novas fontes de lucro a partir da abertura de novas possibilidades de privatização. O processo de neoliberalização da natureza, então, se expressa a partir das mais variadas formas: agora, é possível precificar a emissão de carbono e emitir títulos verdes, por exemplo. É a transformação da natureza em um conjunto de ativos, conforme detalhamos no capítulo 3, configurando sua financeirização.

A neoliberalização da natureza se estabelece, então, a partir de novas privatizações e cercamentos. Elementos que antes eram de uso comum e que passaram a ser propriedade do Estado, hoje são entregues ao mercado privado, seja através da transferência de propriedade ou do controle sobre uso. Conforme desenvolvemos ao longo do trabalho, as concessões são um exemplo de como é possível transferir o lucro e o controle sem transferir a propriedade legal. A neoliberalização da natureza opera, portanto, através da espoliação. Ela também envolve a produção de discursos – aqueles que defendem que as empresas privadas operam serviços de

maneira mais eficiente que o Estado, mas também aqueles que apontam para a urgência da proteção do meio ambiente através de mecanismos de mercado, muitas vezes corroborando medidas de espoliação.

As três premissas apresentadas sustentaram o desenvolvimento de nossas hipóteses, apresentadas também na introdução do trabalho. Essas *hipóteses*, que ao longo do texto se transformaram em *tese*, configuraram uma tentativa de responder à questão: de que formas o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir das concessões dos Parques Nacionais do Rio de Janeiro? Apresentamos as respostas para essa pergunta, agora, após três capítulos.

O processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir das concessões dos Parques Nacionais no estado do Rio de Janeiro na medida em que [1] elas se fundamentam em reorganizações legislativas promovidas pelo Estado. Conforme demonstrado no capítulo 2, a partir da década de 1990, diferentes legislações foram estabelecidas na tentativa de regulamentar as relações entre público e privado. O Plano Nacional de Desestatização de 1990 e sua atualização em 1997, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, as mencionadas lei das concessões, de 1995, até hoje o dispositivo que regulamenta as atuais modalidades, e a lei de licitações, de 1993, foram os exemplos trabalhados, bem como a legislação de 2004 que regulamenta as parcerias público-privadas e a criação do Programa Parceria de Investimentos em 2016 que, no nosso entendimento, foi um marco na questão das unidades de conservação, assim como o Projeto de Parcerias Ambientais Público-Privadas. A mudança de governo, em 2019, também marca um aprofundamento do processo, com as UCs passando a ser inseridas nos decretos de desestatização.

Além desses marcos normativos citados, há toda a estrutura da política ambiental que foi transformada para se adequar aos interesses do mercado. A própria nomenclatura do setor do ICMBio que lida com visitação: uso público e *negócios*, mas também todas as normativas (portarias, instruções, leis, decretos e até as coordenações internas do órgão) citadas ao longo do trabalho que buscam regulamentar as novas modalidades de operação, bem como as publicações institucionais que buscam promover o modelo de concessão. Além, é claro, da aproximação do BNDES com os órgãos ambientais para o estabelecimento de novos modelos de parcerias.

Assim, esperamos que tenha ficado evidente que as concessões dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, assim como todas as concessões de áreas protegidas, são produzidas pelas reorganizações legislativas tomadas pelo Estado.

Uma segunda resposta para a questão é que as concessões são [2] orientadas por interesses privados. A transformação da natureza em mercadoria e em ativo ocorre, evidentemente, para o benefício de agentes privados. O deslocamento das políticas de proteção ambiental para o mercado, ocorrido no último quarto do século XX com a ascensão da força do conservacionismo e das lógicas de desenvolvimento sustentável, foi orientado, conforme exposto no capítulo 1, por organizações privadas. Mas antes disso, também vimos que a própria criação da categoria Parque Nacional foi motivada por interesses privados típicos das correntes preservacionistas, que buscavam garantir paisagens bonitas para descanso e usufruto de alguns poucos. E quanto à promoção da modalidade de concessões nas áreas protegidas brasileiras, destacamos, ao longo do trabalho, a participação efetiva de diferentes instituições privadas, como o Instituto Semeia e as empresas citadas no capítulo 3, na elaboração de políticas públicas e difusão de discursos que fomentam as parcerias público-privadas de mais variados formatos. Cabe frisar que no capítulo 3 foram identificados diversos entrelaçamentos entre os agentes promotores de parcerias e seus interesses comerciais, muitas vezes antagônicos à proteção ambiental.

As concessões [3] se sustentam em um regime de financeirização, uma outra evidência de como o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir delas. Conforme aprofundado no capítulo 3, a neoliberalização tem como um de seus desdobramentos a financeirização. As concessões envolvem uma série de interesses – o lucro a partir da visitação, evidentemente, mas também a partir do vínculo das empresas envolvidas com projetos ditos sustentáveis, alinhados às práticas ESG, o que as coloca como possíveis receptoras de investimentos. Além disso, existe a possibilidade de, no futuro, as áreas protegidas operadas por essas empresas estarem inseridas no mercado de carbono, como apontado por um representante de organização privada mencionado no capítulo 3. Sob outro aspecto, a presença das instituições de financiamento, como BNDES, expressa essa financeirização, bem como os fundos de investimento que fundamentam os recursos das empresas concessionárias, e as novas formas de operações consorciadas.

Em diálogo com o argumento anterior, as concessões [4] inauguram novas possibilidades de privatizações, o que também é uma expressão da neoliberalização. No caso das concessões analisadas no trabalho, a visitação de um parque passa a ser instrumento de lucro para uma empresa: não só pelo ingresso, mas pelo consumo dos mais variados bens e serviços que passam a operar. O acesso passa a ser privatizado para quem pode pagar. Para além disso, cabe mencionar outras possibilidades de discussão, como o controle, uso e posse

dos elementos da natureza que estão inseridos nas unidades de conservação, do material genético à processos ecológicos mais amplos.

As concessões de Parques Nacionais envolvem discursos [5] ideológicos neoliberais de eficiência e [6] que promovem a instrumentalização da proteção ambiental para interesses privados. Alguns autores presentes no trabalho salientam a importância dos discursos na legitimação dos processos de neoliberalização, e é possível observar isso no caso analisado. Discursos ideológicos, aqui, usando o sentido marxista de ideologia como ideias da classe dominante que promovem distorções da realidade²⁹⁷. Atribuir às empresas privadas uma operação mais eficiente do que a estatal é uma estratégia de inversão da realidade concreta, que mascara o verdadeiro problema, que é a falta de destinação adequada de recursos públicos para a gestão ambiental. A ideologia serve, portanto, para encobrir a *essência* do problema, colocando à primeira vista a *aparência* de que o Estado não dá conta de operar as áreas protegidas, sendo, portanto, a única solução, atribuir esta operação a um grupo de empresários. Esse encobrimento da realidade é feito em diversos outros âmbitos. Quando dizemos que os discursos promovem a instrumentalização da proteção ambiental para interesses privados, estamos nos referindo a diferentes casos em que populações vulneráveis são removidas de seus locais de moradia por razões ditas ambientais, enquanto outros agentes podem permanecer. Isso ocorreu no contexto de criação dos primeiros Parques Nacionais, como expusemos no capítulo 1, e segue acontecendo²⁹⁸.

Ao longo de todo o trabalho, mencionamos a disputa de vocabulário que norteia o caso das concessões. Esse embate expõe, no nosso entendimento, a relevância do papel do discurso nos processos de neoliberalização. É muito importante, para os agentes públicos e privados que promovem as concessões, que o discurso pulverizado seja aquele que garante consentimento a respeito da modalidade. Mencionamos, em diversos momentos, a discussão sobre concessão de

²⁹⁷ Em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels desenvolvem essa ideia. “Se, em toda ideologia, os homens e suas relações aparecem de cabeça para baixo como numa câmara escura, este fenômeno resulta do seu processo histórico de vida, da mesma forma como a inversão dos objetos na retina resulta de seu processo de vida imediatamente físico.” (Marx e Engels, 2015, p. 94).

²⁹⁸ Como o que ocorre no próprio Parque Nacional da Tijuca. Na Geografia, Marcelo Lopes de Souza discute o caso da instrumentalização do discurso da “proteção ambiental” para ameaças de remoção de moradores de favelas no entorno do parque. Ver: SOUZA, M. L. de. Proteção ambiental para quem? A instrumentalização da ecologia contra o direito à moradia. Mercator (Fortaleza), v. 14, p. 25-44, 2015. Também na Geografia, outro Marcelo discute o papel do discurso ambientalista na estigmatização de moradores de favela como justificativa política remoções no PN Tijuca. Ver: MONROY-BENTES, M. Favelas de Alto da Boa Vista, Rio de Janeiro (RJ): la estigmatización como medio de eliminación. In: Territorio, inteligencia y sostenibilidad: claves para los espacios regionales. Asociación Española de Geografía, 2024. p. 333-340. Isaura Bredariol, analista ambiental do ICMBio, escreveu, em 2025, uma matéria para o veículo midiático *Rio On Watch*, intitulada: “Enquanto a Grande Mídia Estigmatiza as Favelas do Entorno do Parque Nacional da Tijuca, Nada Fala sobre a Expansão Desenfreada das Mansões e Grandes Condomínios”. Ver: <https://riononwatch.org.br/?p=76698>. Acesso em julho de 2025.

área x concessão de serviço. Nas reuniões dos conselhos consultivos, as apresentações eram intituladas como “Concessão *do Parque*”, o que era questionado por algum participante que destacava que deveria ser “Concessão *de Serviços do Uso Público*”. Citamos que a prefeitura do Rio menciona que promove “a concessão de áreas públicas da cidade”. Os contratos têm trechos indicando quais áreas são objetos de concessão²⁹⁹.

Para além da disputa área x serviço, uma reunião evidenciou o conflito quanto à nomenclatura de uma possível câmara temática: seria de *concessões* ou de *delegação* de serviços? Afinal, existem outras modalidades além das concessões. O vocabulário empresarial também foi destacado por nós ao longo do trabalho, como a mobilização dos *stakeholders* e dos *players*. Mencionamos, no capítulo 2, a preocupação do ICMBio em produzir materiais de divulgação que diferenciam privatizações de concessões – ainda que o próprio órgão tenha nos dado uma resposta institucional de que o programa de desestatização envolve a transferência do controle do ativo para o setor privado. E no capítulo 3, salientou-se a preocupação do diretor da Parquetur em apresentar a empresa como operadora do uso público, e não gestora, além da preocupação dos representantes do Semeia em afastar a ideia da instituição como consultora, mobilizando o papel de “parceiro” do Estado. É evidente que muito importa o discurso. A força da palavra motiva o embate.

De todas essas disputas de léxico, uma chama bastante a nossa atenção, que é a que mobiliza a diferença entre concessão de área e de serviço. Existe uma tentativa dos agentes públicos e privados em frisar que o que está sendo concedido é o *serviço*, e não a *área*, na intenção de diminuir a relevância do controle da concessionária sobre a área pública. Partindo da Geografia, essa é uma inversão da realidade. Afinal, como separar a forma da sua função? O objeto da ação? O espaço da sua produção?

Milton Santos destaca a inseparabilidade entre o funcional e o territorial (2002, p. 284) e entre o sistemas de objetos e sistemas de ações (2002, p. 100), já que a estrutura precisa da forma “para tornar-se existência e, de outro lado, a forma conteúdo tem um papel ativo no movimento do todo social. Tomada forma-conteúdo pela presença da ação, a forma torna-se capaz de influenciar, de volta, o desenvolvimento da totalidade” (2002, p. 125-126).

²⁹⁹ Em uma das entrevistas, um analista destacou: “Eu tenho que dizer em que área física do mundo real o serviço dele está atrelado. E aí eu tenho que dar nome a essa área. Então, eu tenho que falar, olha, a área onde os encargos e serviços serão executados é a sede X, e aí eu posso delimitar essa área em hectares, eu posso delimitar essa área com nome de rua, ou posso dar o nome de cada infraestrutura, a sede de visitantes e tal. Então, o que a gente fez, percebendo essa confusão que teve no início, foi mudar mais o escopo da redação, melhorar, para gerar menos ruído. Então, a gente começou a chamar “a área onde os serviços serão executados é tal”. Porque o próprio nome do documento já vinha com esse viés, carregado com esse peso que era o anexo A, era tipo a caracterização da área de concessão. E a gente está mudando o nome agora para: a caracterização da área, onde os serviços serão ofertados, funcionados, executados”.

A perspectiva geográfica mobiliza a não neutralidade do território e do espaço. Retomando uma citação de Marx que já apareceu no trabalho, à ciência cabe desvendar as não coincidências entre a aparência e a essência das coisas, e a separação entre área e serviço é um importante argumento ideológico. Na prática, não existe, para nós, a possibilidade de não haver controle da área. A exposição dos projetos que promovem as concessões é fundamentada na tentativa de frisar que nada vai mudar: a empresa apenas vai se beneficiar da exploração dos *serviços* do parque. Mas na prática, decidir como operar esses serviços é decidir sobre a área.

Na audiência pública sobre os parques do município do Rio de Janeiro, um representante da sociedade civil levantou um questionamento: ainda que o ingresso permaneça gratuito, se a empresa decidir sublocar a área do parque para um evento privado, o acesso da população seria impedido, certo? Não houve resposta por parte dos representantes do BNDES e prefeitura. Sabemos que sim, essa é uma possibilidade real e concreta que revela a inseparabilidade entre área e serviço, entre objeto e ação.

O último argumento hipotético indicado, que se converte, agora, em tese, foi que o estado do Rio de Janeiro possui centralidade no processo analisado, uma vez que nele a natureza sempre foi mobilizada como capital paisagístico e turístico, como revelam não somente as produções culturais evidenciadas no primeiro capítulo, como as músicas e intervenções artísticas, mas também os fatores apontados nos argumentos: o pioneirismo das políticas de promoção da atividade turística, o fato de ser um estado com um número expressivo de Parques Nacionais, entre eles o primeiro criado no país e o mais visitado atualmente, a capital que é cenário de outras promoções de concessões e intervenções neoliberais, local onde ocorreram importantes conferências ambientais, com destaque para a de 1992, e tendo todos os seus cinco Parques Nacionais investigados na pesquisa entre os dez mais visitados do Brasil em 2024 e potenciais objetos de concessão, conforme políticas públicas apresentadas no trabalho.

Assim, fica evidente que desenvolvemos ao longo dos capítulos as respostas para a questão central, cumprindo o objetivo de revelar como o processo de neoliberalização da natureza se expressa a partir das concessões dos Parques Nacionais no estado do Rio de Janeiro.

Em síntese, o capítulo 1 respondeu aos objetivos específicos de apresentar as origens da criação dos Parques Nacionais como associadas a interesses privados, e discutir a centralidade da natureza na estratégia de acumulação capitalista neoliberal no estado do Rio de Janeiro, enquanto o capítulo 2 cumpriu a investigação da neoliberalização da natureza a partir das mudanças legislativas de fomento a parcerias entre Estado e entidades privadas para gestão de áreas protegidas e análise das diferentes experiências de concessão dos Parques Nacionais do estado do Rio de Janeiro, enquanto o capítulo 3, por sua vez, estabelece uma tentativa de

colaborar para a discussão sobre novas formas de apropriação da natureza no capitalismo contemporâneo, a partir das categorias de neoliberalismo, neoliberalização, financeirização e espoliação em suas relações com a questão ambiental. Embora haja essa divisão temática, todos os assuntos perpassam o desenvolvimento do texto como um todo.

A conclusão, para além de retomar os objetivos, caminha também para que possamos nos posicionar, enfim, quanto à modalidade de concessões. Ao longo do trabalho, fica perceptível a perspectiva crítica que adotamos, ao passo que evidenciamos os posicionamentos e interpretações de agentes públicos e privados sobre a gestão concedida. Aqui, gostaríamos de reforçar essa posição crítica a respeito do modelo de concessões que vem sendo promovido hoje no Brasil para os parques: grandes concessões únicas para grupos empresariais de grande porte por longos períodos contratuais. Sobre esse modelo, especificamente, ressaltamos as críticas abaixo.

Consideramos que as concessões de Parques Nacionais podem resultar em consequências negativas, afinal [1] contribuem para a elitização do acesso às áreas protegidas. O estabelecimento de valores de ingressos caros para a entrada nos parques inviabiliza a visita por uma grande parcela da população, restringindo e elitizando o público visitante³⁰⁰, comprometendo a função da unidade de conservação, sobretudo do Parque, que tem como objetivo o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Apesar das contradições que envolvem o estabelecimento de parques – UCs, mas também os urbanos –, eles são importantes para o uso da população. Eles são públicos e seu acesso é um direito da população. Os residentes do entorno usam as lagoas do PN Restinga de Jurubatiba para seu lazer, o PARNASO e o PNI são muito utilizados pelos montanhistas, diversas famílias utilizam o PN Tijuca como diversão no cotidiano do Rio de Janeiro, além do uso religioso³⁰¹, o PN Bocaina é usado pelos caiçaras e pelo turismo de base comunitária etc.

Esse encarecimento pode [2] gerar impactos no turismo local, do entorno dos parques, com agentes locais de pousadas, guias e restaurantes, por exemplo, impactado com a redução da visitação dos parques. O caso do Parque Aparados da Serra foi um exemplo categórico citado

³⁰⁰ Acelrad, Mello e Bezerra (2009, p. 74) trabalham a categoria de *desigualdade ambiental* para se referir ao acesso desigual aos recursos ambientais. Na obra citada, discutem o conceito de injustiça ambiental já apresentado nessa pesquisa: a distribuição desigual dos danos. Acreditamos que para além dessa desigualdade nos malefícios, cabe também pontuar as injustiças envolvidas nas desigualdades dos benefícios: o acesso às áreas protegidas deve ser benefício apenas de quem pode pagar? A obra dos autores contribui para pensar as categorias de justiça ambiental, injustiça ambiental e desigualdade ambiental.

³⁰¹ Ver: COSTA, L. M. da. A floresta sagrada da Tijuca: estudo de caso de conflito envolvendo uso público religioso de Parque Nacional. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

no trabalho, mas também é possível perceber os altos valores para acessar o monumento do Cristo Redentor, no Parque Nacional da Tijuca, bem como a reclamação de usuários de redes sociais em publicações de diferentes parques – Itatiaia, Chapada dos Veadeiros etc. Os analistas do PN Restinga de Jurubatiba foram categóricos ao defender que qualquer cobrança de ingresso, por exemplo, levaria a uma diminuição do uso do parque pelos locais.

As concessões [3] abrem espaço para novas explorações da natureza – para além da visitação, é preciso refletir sobre o uso e controle dos recursos presentes nas áreas protegidas, do carbono às espécies bióticas. E [4] abrem espaço também para uma comercialização excessiva, no sentido de que promovem novos serviços que podem impactar o uso daquele ambiente, como a construção de equipamentos turísticos como tirolesas, ou o uso do espaço para eventos, propagandas comerciais, áreas restritas a clientes de determinadas empresas etc. A comercialização de produtos temáticos dos parques e a transformação destes em espaços de entretenimento espetacularizado também se insere nessa consequência negativa. O posicionamento dos agentes privados, evidenciado ao longo do texto, ressalta seus distintos interesses econômicos.

Elas podem [5] impulsionar conflitos ambientais com populações residentes (tradicionais ou não) do interior ou entorno dessas áreas. Sabemos que as complexidades envolvendo população e unidades de conservação são diversas, ainda que os órgãos ambientais responsáveis por gerir essas unidades sejam estatais, e, por isso, tenham como atribuição garantir o bem-estar coletivo. Uma empresa privada, que intrinsecamente tem como objetivo o lucro, poderia aprofundar ainda mais esses conflitos. Nos faz pensar na analogia do condomínio para se referir ao Parque Nacional do Itatiaia e sua relação com os moradores, mas também nos possíveis impactos de uma concessão ao turismo de base comunitária desenvolvido por populações tradicionais caiçaras no Parque Nacional da Bocaina³⁰², além de outros casos brasileiros³⁰³.

As concessões dessas áreas protegidas também [6] distorcem o objetivo de uma unidade de conservação, complexificando o limite entre público e privado. O Parque Nacional é uma unidade de proteção integral que, de acordo com o SNUC, tem como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Em uma das

³⁰² Ver: BUCK, N. K. Turismo de base comunitária no território da bocaina – Brasil: tecendo parcerias e redes em busca da sustentabilidade. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. 2020. E também: CAVALIERI, L.; LOURIVAL, T. D. A política do comum em corpos-territórios caiçaras: uma prática, um porvir e uma afronta à propriedade privada da terra. *Intellêctus*, v. 22, n. 1, p. 363-384, 2023

³⁰³ Ver, por exemplo: GOMES, S. F. R.; DA ROCHA, S. M. A privatização do Parque Estadual do Jalapão e seus efeitos às comunidades remanescentes de quilombos. *Revista Signos*, v. 45, n. 1, 2024.

entrevistas citadas, o analista ambiental coloca, inclusive, se tratar de uma espécie de subversão da lógica original das áreas protegidas, que não foram desenhadas originalmente ou ontologicamente para gerar lucro. A sobrevalorização do retorno financeiro pode comprometer os mecanismos de proteção ambiental, e a ênfase nos serviços turísticos secundariza a função primária de proteção. A pressão pela criação de estacionamentos e outras infraestruturas podem ser um exemplo dessa secundarização.

Essa modalidade, na forma como vem sendo implementada hoje, [7] fere o SNUC no que diz respeito a uma gestão participativa. Entre as diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, está descrito que devem ser assegurados mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade e a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação. O que percebemos ao longo do que foi evidenciado no trabalho é, na verdade, uma ausência de envolvimento da sociedade na questão das concessões – que fazem parte da gestão das unidades. O conselho consultivo do PARNASO, conforme indicado no capítulo 2, ainda que seja o espaço formal de participação da sociedade, não foi contemplado quanto às suas reivindicações de participação na elaboração da modelagem da futura concessão, por exemplo. Nos outros PN do estado com concessões, Itatiaia e Tijuca, também é possível perceber que as decisões a respeito das concessões partem da instituição estatal, sem envolvimento da comunidade.

A opção pelo modelo de grande concessão, com base no argumento de que não há recursos suficientes provenientes do Estado, [8] contribui para a manutenção desse problema, ou até para sua intensificação, com a redução de investimentos públicos, já que substitui a origem orçamentária. Além disso, [9] ampliam desigualdades regionais, uma vez que as áreas com mais investimentos são aquelas que trazem mais retorno financeiro para as empresas, e unidades mais vazias continuam carecendo de recurso. Os longos períodos contratuais [10] dificultam a resolução de problemas quanto ao cumprimento das obrigações contratuais por parte da concessionária. A promoção do modelo de grandes concessões únicas [11] pode comprometer a adoção de outras modalidades de parcerias, inclusive aquelas com agentes locais comunitários ou pequenos empresários.

A partir do exposto pelos analistas ambientais, percebemos que, apesar das críticas que elaboramos acima, muitos desses agentes que atuam diretamente com a gestão dessas áreas se posicionam de maneira otimista quanto às concessões. Percebemos, sobretudo no capítulo 3, que apesar dos diferentes posicionamentos, há um consenso quanto a insuficiência da destinação de recursos estatais, e da falta de expertise em operar certas atividades, como o transporte de um número de turistas expressivo como no PN Tijuca, por exemplo. Ainda assim,

cabe a crítica da ciência revelar as contradições do atual modelo. A pesquisa demonstra que concessões que ocorrem hoje nos parques do Rio de Janeiro expressam, sim, o processo de neoliberalização da natureza, e revela formas a partir das quais ele se apresenta. Reiteramos que a destinação de recursos é uma escolha de gestão pública. A operação de atividades não relacionadas a expertise da instituição ambiental, também citada, pode ser realizada através de outros formatos ou a partir do próprio desenvolvimento dessa expertise, o que também é uma escolha de gestão pública.

Embora seja possível perceber que alguns agentes entendem certas concessões em parques atualmente como positivas, é necessário chamar atenção para os interesses que as motivam, suas complexidades e possíveis desdobramentos que podem aprofundar uma série de problemáticas, como as destacadas. A inserção de diversos parques e outras categorias em decretos de desestatização nos últimos anos configura uma problemática. É a adoção de um modelo único para realidades muito distintas. Diante dessas considerações, é urgente pensar outras possibilidades. Muitas vezes, soluções do momento presente se tornam, no futuro, problemas. As consequências negativas citadas acima são percebidas a partir da realidade concreta hoje, apontando para seu aprofundamento no horizonte. Por exemplo: há todo o debate do PARNASO sobre a participação do conselho (que representa institucionalmente a sociedade) no processo de formulação da nova modelagem da concessão que será desenhada pelo BNDES. Cabe pensar se é mesmo necessário que exista uma modelagem (e em que nível de escala – nacional? Por categoria de UC?), ou se a perspectiva, no futuro, deve caminhar para decisões mais locais que considerem as especificidades e arranjos já existentes. Os processos de gestão dos parques deveriam ser pensados localmente com o envolvimento da comunidade, como já prevê o SNUC.

O papel da pesquisa não é apontar uma solução definitiva e pragmática, mas dar luz às contradições do agora para que possamos imaginar outro amanhã. Existem outros horizontes possíveis, ainda que não seja o objetivo deste trabalho discorrer sobre eles. Os próprios conselhos consultivos e analistas citados evidenciam que parcerias como permissões e autorizações podem ser promovidas, além do turismo de base comunitária, iniciativas de inovação social³⁰⁴, e caminhos pensados por movimentos sociais, afinal as soluções para a questão ambiental não estão atreladas ao grande capital e seu parceiro, o Estado neoliberal³⁰⁵.

³⁰⁴ Ver: DOWBOR, L. Inovação social e sustentabilidade. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 1, n. 1, p. 109-125, 2009.

³⁰⁵ Cabe lembrar de excelentes iniciativas, como a Greve Global pelo Clima, ocorrida em março de 2024 nas favelas do Jacarezinho e Mangueiras, cidade do Rio de Janeiro. A mobilização, composta por diferentes movimentos como a Coalizão pelo Clima RJ, Fórum de Mudanças Climáticas e Justiça Socioambiental, Rede

A América Latina é berço, inclusive, de uma série de nomenclaturas que apontam possibilidades outras para nos salvar da crise ambiental. Os debates sobre bens comuns, bem viver, decrescimento, direitos da natureza, pós-extrativismo, agroecologia, justiça ambiental, ecossocialismo representam essas múltiplas categorias³⁰⁶. No Brasil, Antônio Bispo dos Santos, quilombola do estado do Piauí, em seu livro *A Terra dá, a terra quer*, articula críticas aos órgãos ambientais que multam populações tradicionais que estão privadas de outras formas de subsistência (2023, p. 84) enquanto concedem licenças de exploração para mineradoras (2023, p. 74), denuncia os impactos dos parques eólicos na caatinga brasileira (2023, p. 98) e decisões institucionais que, de forma unilateral e sob a lógica colonialista, estabelecem legislações que impõem modos de vida homogêneos (2023, p. 47; p. 62). Conclui: “não existe governo bom para Estado ruim” (Santos, 2023, p. 74).

Ailton Krenak, indígena brasileiro, também é um expoente de críticas à separação entre sociedade x natureza, e da própria ideia de sustentabilidade, que classifica como um mito “inventado pelas corporações para justificar o assalto que fazem à nossa ideia de natureza” (Krenak, 2019, p. 9). O desenvolvimento sustentável faz parte desse novo léxico que surge a partir das diferentes estratégias corporativas atuais de exploração da natureza enquanto mercadoria.

Além desse termo, temos a já citada economia verde, o capitalismo verde ou ecocapitalismo³⁰⁷, a abordagem sobre serviços ecossistêmicos e bioeconomia, entre outros. A teoria parte do concreto. O contexto atual de ressignificação do papel da natureza no capitalismo gerou, conforme apontamos, a criação de um vocabulário na literatura para pensar alternativas (como bem-viver), e também um léxico voltado para a promoção dessas novas formas de apropriação (como a economia verde).

Favela Sustentável, diferentes associações de moradores etc., buscava dar visibilidade às populações mais impactadas pelos efeitos das mudanças climáticas, moradoras de espaços socialmente vulneráveis. Ver: https://wikifavelas.com.br/index.php/Greve_Global_pelo_Clima_em_Jacarezinho_e_Manguinhos. Acesso em julho de 2025. Há múltiplas iniciativas populares, por todo o globo, que colocam em xeque a ideia de que a proteção ambiental deve vir a partir do Estado neoliberal.

³⁰⁶ Autores latino-americanos como Alberto Acosta, Eduardo Gudynas, Maristella Svampa, Arturo Escobar, o já citado Enrique Leff, por exemplo, se dedicam a essa construção teórica sobre a questão ambiental. Duas obras são importantes para tratar desse novo léxico: DILGER, G.; LANG, M.; FILHO, J.P. *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. Editora Elefante, 2020 e KOTHARI, A. et al. *Pluriverso: Um dicionário do pós-desenvolvimento*. Editora Elefante, 2022.

³⁰⁷ Inny Acciolly e Celso Sanchez fazem uma síntese crítica: “Quando nos referimos a um eco-capitalismo, a um capitalismo “verde”, queremos dizer que a própria dinâmica do capitalismo já integrou o “ambiental” em seu metabolismo social. Não um “ambiental” qualquer, mas aquele que servir para o determinado fim de acumulação, sem limitar os processos de expansão do capitalismo. Quem gerenciaria as escolhas sobre quais ambientalismo adotar e quando adotar, desta forma, seria a própria dinâmica do capital. Ou seja, enquanto for economicamente vantajoso adotar posturas ambientalistas, elas serão adotadas.” In: ACCIOLLY, I.; SANCHEZ, C. *O antiecologismo necessário*. In: LOUREIRO, C. F. et al. *Pensamento Ambientalista numa sociedade em crise*. Macaé: Nupem/ufrrj, 2015.

Além dessas duas vertentes, também há a ascensão do vocabulário que tenta dar conta das novas problemáticas pela via crítica: o *green grabbing* e a espoliação ambiental³⁰⁸, o colonialismo verde³⁰⁹, a injustiça e racismo ambiental, e a própria neoliberalização da natureza, categoria a partir da qual escolhemos partir. Essa categoria, para nós, dá conta de elucidar o ponto de partida para as outras. Isto é, a reconfiguração do Estado para se alinhar aos interesses do mercado possibilita a financeirização da natureza, a espoliação para fins ditos ambientais, e os outros processos. As concessões de Parques Nacionais são uma das expressões da neoliberalização da natureza.

Escolhemos citar uma parte desse vasto universo de novas categorias (aquelas que [1] investigam problemas, [2] apontam soluções ou [3] servem aos interesses do mercado) a fim de contribuir para pesquisas futuras que tangenciam a temática trabalhada nesta pesquisa. Além disso, as diversas categorias também evidenciam a relevância do tema, porque se há muito debate teórico a respeito, é porque a realidade empírica o motiva.

Ainda que cada processo analisado seja diferente, as aproximações teóricas evidenciam as semelhanças e imbricações entre as novas estratégias de apropriação da natureza e seus contrapontos e resistências, a nível global. Os diversos conceitos que emergem hoje são consequência de um contexto que demanda essa investigação, trazendo ainda mais expressividade para a temática da pesquisa, que, por conta do exposto, se insere em uma rede internacional de análises sobre as novas relações entre capitalismo e natureza. Ao longo do texto foi possível perceber que no Brasil, por exemplo, a magnitude do tema foi crescendo. A quantidade de normativas e portarias ambientais para regulamentação dessas novas dinâmicas foi crescendo. A quantidade de parques inseridos em decretos foi aumentando conforme a pesquisa foi sendo escrita. Os processos foram se revelando e se aprofundando durante a trajetória de investigação, o que mostra que mais pesquisas serão necessárias no futuro.

Cabe lembrar para reforçar, também, alguns argumentos que realizamos ao longo do trabalho. Um deles é que as unidades de conservação são contraditórias: ao mesmo tempo que são um mecanismo importantíssimo de proteção ambiental no contexto atual, são associadas, muitas vezes, a restrições ao modo de vida dos locais e podem ser instrumentalizadas para outros fins. E esse elemento revela outra contradição: as pessoas que foram responsáveis pela

³⁰⁸ Ver: LATORRE, Sara. Struggles over accumulation by environmental dispossession in Ecuador. Universitat Autònoma de Barcelona. 2013.

³⁰⁹ Ver: LANG, M; BRINGEL, B; MANAHAN, M. A. Más allá del colonialismo verde: justicia global y geopolítica de las transiciones ecosociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, AR: CLACSO/Plataformas para el Diálogo Social/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2024.

manutenção dessas paisagens, são, por vezes, as que sofrem consequências negativas³¹⁰. São responsabilizadas pelo avanço do desmatamento, recebendo os impactos de restrição, mas na verdade, são responsáveis pela existência daquela paisagem até os dias de hoje. Reiteramos que consideramos, aqui, as unidades de conservação como um mecanismo de proteção ambiental necessário no capitalismo³¹¹. Mas isso não impede a discussão sobre as suas contradições³¹².

O próprio surgimento dos Parques Nacionais, conforme argumentamos ao longo do trabalho, foi associado a interesses privados. No capítulo 1, evidenciamos que a gênese da ideia de parque nos Estados Unidos foi pautada na expulsão de populações tradicionais para proteção de elementos paisagísticos para uso de outros grupos sociais. Também mencionamos que parques urbanos, como o Central Park, estiveram associados a remoções de comunidades negras. Esse é um importante argumento da pesquisa: os Parques Nacionais surgem a partir de interesses privados. Faz parte da sua essência. E corrobora outro argumento: a neoliberalização da natureza é uma continuidade da sua mercantilização. Apesar de estarmos elucidando um contexto contemporâneo, ele é consequência de uma construção material e histórica. Hoje, o interesse é de grandes grupos empresariais³¹³ e fundos de investimento, promovido pelo Estado,

³¹⁰ Importante lembrar que a legislação prevê instrumentos que possibilitam a permanência de pessoas nas áreas de proteção integral, como os termos de compromisso. Mas a relação entre sociedade e instituição sempre depende das pessoas envolvidas na gestão. Ao longo das muitas visitas a parques que realizamos, foi possível conhecer casos em que a relação é harmônica, mas é comum que seja marcada por tensionamentos. Sobre conflitos em Parques Nacionais, ver: NASCIMENTO, M. M. Comunidades nativas e áreas de preservação: tensões entre políticas ambientais e o uso do território no Parque Nacional da Chapada Diamantina. Tese de Doutorado. UFBA. 2018; PIVOTO, Altair Sancho. “Aqueles que ainda resistem”: um olhar sobre as disputas territoriais associadas ao processo de regularização fundiária do Parque Nacional da Serra do Cipó, MG, Brasil. Caderno de Geografia, v. 29, n. 57, p. 420-440, 2019.; ZILLI, A. C. F.; HAMMERSCHMIDT, B.; SILVA, E. do N. “Esse território é nosso!”: o caso de sobreposição dos parques nacionais Aparados da Serra (PNAS) e Serra Geral (PNSG) sobre o território tradicional da comunidade quilombola de São Roque. 2021.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) divulgou uma pesquisa, a ser publicada em 2025, que analisou 263 artigos científicos publicados a nível global entre a década de 1990 e agosto de 2024 que investigam conflitos ambientais em áreas protegidas, e concluiu que as tensões se concentram em “reservas naturais e parques nacionais, espaços onde as regras de conservação com frequência desconsideram os modos de vida e as visões das populações locais. Os pesquisadores afirmam que mecanismos legais de consulta e participação – como o direito ao consentimento livre, prévio e informado – são muitas vezes ignorados ou aplicados de forma ineficaz”. Ver: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/assuntos/noticias/destaque-em-cti/estudo-analisa-como-a-ciencia-trata-conflitos-socio-ambientais-ao-longo-do-tempo>. Acesso em julho de 2025.

³¹¹ Em 2023 foi encontrado um sítio arqueológico no Parque Nacional do Itatiaia, com as primeiras pinturas rupestres encontradas no estado do Rio de Janeiro. É evidente que a existência do parque foi fundamental para a preservação desse patrimônio, por exemplo. Ver: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/parque-nacional-do-itatiaia-revela-as-primeiras-pinturas-rupestres-registradas-no-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em julho de 2025.

³¹² Muitas unidades de conservação fazem parte da identidade cultural de muitos locais do Brasil. Ao longo da pesquisa, percebemos que muitos Parques Nacionais (e de outras instâncias) são mobilizados pelos locais em sua fala de maneira orgulhosa. E essa mobilização positiva não impede que a crítica seja feita por essas mesmas pessoas, que percebem as contradições.

³¹³ E todos os seus interesses comerciais discutidos no capítulo 3. Não percamos de vista as relações contraditórias apontadas, como os nexos entre os agentes citados.

já que estamos em um contexto neoliberal, mas o interesse privado é anterior, e por isso nos ajuda a busca pela percepção da totalidade.

Uma série de questões se levanta para pesquisas futuras: existe alguma relação entre as instituições de financiamento aos parques dos Estados Unidos e as organizações da sociedade civil que atuam nas concessões de parques no Brasil? Qual foi, de fato, a relação entre as instituições governamentais dos Estados Unidos e a promoção de concessões no Brasil?³¹⁴ Qual é o nível de interesse imobiliário na criação de novas áreas protegidas, e em que medida estas contribuem para a especulação? Quais são os fundamentos das pesquisas de satisfação dos usuários de parques concedidos que vêm sendo realizadas – quem está sendo entrevistado e de que forma? Quanto aos novos editais de concessão, quais contribuições da sociedade civil foram ou não inseridas? Quais dinâmicas podem surgir com o aumento da participação dos fundos de investimento na gestão de áreas protegidas? As concessões, enquanto instrumento de transferência de controle de uso sem transferência de propriedade direta, configuram um novo elemento da questão fundiária brasileira a ser investigado? Na medida em que alguns parques foram retirados, pela primeira vez, dos decretos de desestatização, existe uma inversão no processo hoje, associado ao novo governo Lula? Se sim ou se não, quais são os novos horizontes? Quais serão as próximas dinâmicas da neoliberalização da natureza e as áreas protegidas, como por exemplo quanto ao mercado de carbono e políticas energéticas?

Essas questões surgem do que foi investigado neste trabalho, que parte da Geografia, associada à Ecologia Política, que têm papel fundamental para revelar os distanciamentos entre o que se *apresenta* e o que de fato está na *essência* do programa neoliberal de criação de mecanismos de gestão privatizada de áreas protegidas. Não era um objetivo da pesquisa realizar uma fundamentação teórica a respeito da Ecologia Política, mas sim partir desse campo de estudo para pensar o processo analisado. A partir de Enrique Leff, Malcom Ferdinand, Carlos Walter Porto-Gonçalves e Marcelo Lopes de Souza, partimos da Ecologia Política para pensar as relações de poder envolvidas na apropriação da natureza, a produção de discursos sobre ela, seus usos, agentes, interesses, conflitos etc.

A Geografia, iluminada pela Ecologia Política, é capaz de revelar as injustiças que emergem a partir da neoliberalização da natureza. E gostaríamos de finalizar essa tese pontuando que a Geografia brasileira produz, há bastante tempo, uma crítica muito densa e importante sobre a neoliberalização da natureza. Ainda que a *categoria* não esteja tão presente na nossa produção, o *processo* está. Isto é: a denúncia à apropriação privada da natureza, e suas

³¹⁴ Lembramos a fala do fiscal da concessão do PNI, na seção 2.3.2, que menciona uma parceria do ICMBio com o Serviço Florestal Americano para estudar a modalidade.

ampliações (em tamanho e em formatos) no final do século XX é feita por muitos autores. Carlos Walter Porto-Gonçalves fez essa crítica de forma permanente desde a década de 1980. E muito antes disso, as populações tradicionais e os movimentos sociais do país já combatem as estratégias coloniais-estatais-capitalistas de apropriação da natureza. Na Figura 49, o geógrafo Carlos Walter e o seringueiro Chico Mendes, parceiros na luta por justiça ambiental.

Chico Mendes, nascido no estado do Acre em 1944 e assassinado em 1988³¹⁵, dedicou sua vida em defesa dos povos da floresta amazônica, promovendo a criação das Reservas Extrativistas, categoria de UC que incorpora a proteção ambiental à manutenção do modo de vida das pessoas que ali estavam, que ali vivem, que ali produzem material e imaterialmente. Hoje, além de ser Patrono do Meio Ambiente Brasileiro (Lei 12.892 de 2013), nomeia o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Figura 49: Chico Mendes e Carlos Walter Porto-Gonçalves, Rio de Janeiro, 1987



Fonte: acervo pessoal de Marcia Meschesi³¹⁶

³¹⁵ O Brasil segue sendo um dos países que mais concentram assassinatos de defensores ambientais. Ver reportagem da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB): <https://apiboficial.org/2024/09/16/brasil-e-o-segundo-pais-no-mundo-com-maior-numero-de-assassinatos-de-defensores-ambientais/>. Acesso em julho de 2025.

³¹⁶ Retirado do blog da Editora Consequência: <https://blogdaconsequencia.wordpress.com/2024/06/25/carlos-walter-porto-goncalves-geografia-como-verbo-paixao-da-terra-que-pelos-de-baixo-se-faz-territorio/>. Acesso em julho de 2025.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, A. A atualidade do objeto. In: ACSELRAD, H. (org). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume/Dumará; Fundação Heinrich Böll, 2004.
- ACSELRAD, H. MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. *O que é justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALIER, J. M. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007.
- AMEND, S; AMEND, T. *National parks without people?: the South American experience*. Quito: IUCN, 1995.
- ANGUS, I. *Enfrentando o antropoceno: capitalismo fóssil e a crise do sistema terrestre*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2023.
- BAKKER, K. Neoliberalizing nature? Market environmentalism in water supply in England and Wales. *Annals of the association of American Geographers*, v. 95, n. 3, p. 542-565, 2005.
- BAKKER, K. The limits of “neoliberal natures”: Debating green neoliberalism. *Progress in Human Geography*, v. 34, n. 6, p. 715-735, 2010.
- BAPTISTA, P; ACCIOLY, J. P. As PPPs e o PPI: o diálogo entre as Leis 11.079 e 13.334. *Interações normativas, objetivos administrativos e aplicações interfederativas*. In: *Tratado de Parcerias Público-Privadas*. Rio de Janeiro: CEEJ, tomo III, p. 387-410, 2019.
- BARRETO, H. *A natureza assetizada? Pistas para compreensão do avanço da financeirização*. *Anais do XXVIII Encontro Nacional de Economia Política*. Universidade Federal de Alagoas, 2023.
- BARRETO, H. *Por um debate crítico da neoliberalização natureza: forma social e luta*. *Anais do XXX Encontro Nacional de Economia Política*. Universidade Federal de Campina Grande, 2025.
- BERNINI, C. I. Políticas de conservação ambiental no Brasil e a mercadificação da natureza. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, v. 23, n. 3, p. 662-681, 2019.
- BETTI, P. *Conservação neoliberal e concessões público-privadas de apoio ao turismo em Parques Nacionais brasileiros: uma análise com enfoque nos parques costeiros-marinhos*. Tese

(Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

BINENBOJM, G. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 241, p. 159-175, jul./set. 2005.

BIRCH, K; LEVIDOW, L; PAPAIOANNOU, T. Sustainable capital? The neoliberalization of nature and knowledge in the European knowledge-based bio-economy. *Sustainability*, v. 2, n. 9, p. 2898-2918, 2010.

BIRCH, K. MUNIESA, F. (Ed.). *Assetization: turning things into assets in technoscientific capitalism*. Cambridge: MIT Press, 2020.

BOTELHO, E. S.; MACIEL, G. A reprodução capitalista do espaço por meio da concessão de serviços e as implicações no lazer dos visitantes no Parque Nacional da Tijuca–RJ. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 18, n. 3, p. 25-41, 2018.

BOTELHO, E. S. *Visitação e turismo em parques nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ)*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

BRASIL, Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. 1995.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Institui o Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRENNER, N. PECK, J. THEODORE, N. Após a neoliberalização? Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, 2012.

BROCKINGTON, D.; DUFFY, R.; IGOE, J. Nature unbound: conservation, capitalism and the future of protected areas. London: Earthscan, 2008.

BRUNDTLAND, G. H. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum (Relatório Brundtland). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

BUHLER, E. A.; GAUTREAU, P.; OLIVEIRA, V. L. (Im)Pertinências de uma abordagem teórica: a neoliberalização da natureza. Sociedade & Natureza, v. 32, n. esp., p. 551-564, 2020.

BÜSCHER, B.; SULLIVAN, S.; NEVES, K.; IGOE, J.; BROCKINGTON, D. Towards a synthesized critique of neoliberal biodiversity conservation. Capitalism Nature Socialism, v. 23, n. 2, p. 4-30, jun. 2012.

CALLICOTT, J. B.; NELSON, M. P. (Ed.). The great new wilderness debate. Athens: University of Georgia Press, 1998.

CAMPOS, D. C. B.; DAMASCENO, A. Parcerias público-privada (PPP): trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. Perspectiva, v. 38, n. 1, p. 1-23, 2020.

CASTREE, N. Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. Environment and Planning A, v. 40, n. 1, p. 131-152, 2008a.

CASTREE, N. Neoliberalising nature: processes, effects, and evaluations. Environment and planning A, v. 40, n. 1, p. 153-173, 2008b.

CASTRIOTA, R. Preservar para extrair, grilar e espoliar: ambientalismo operacional e as unidades de conservação de Carajás. Revista GEOgrafias, v. 18, n. 2, p. 21-43, 2022.

- CHESNAIS, F. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHIAPELLO, E. La financiarisation des politiques publiques. *Mondes en développement*, v. 45, n. 178, p. 23-40, 2017.
- CHIAPELLO, E. Stalemate for the financialization of climate policy. *economic sociology_the european electronic newsletter*, v. 22, n. 1, p. 20-29, 2020.
- CHOMSKY, N. O Lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e ordem global. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1999.
- CLAVAL, P. Geografia econômica e economia. *Geotextos*, v. 1, n. 1, p. 11-27, 2005.
- CORDEIRO, I. J. D. O turismo no processo de (re)produção de espaços insulares pela acumulação por despossessão – Fernando de Noronha (Pernambuco). Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.
- COSTA, N. M. C.; DA COSTA, V. C. Criando e Delimitando Unidades de Conservação: uma perspectiva geocológica. *GeoUERJ*, n. 10, p. 47-65, 2001.
- CRONON, W. The trouble with wilderness; or, getting back to the wrong nature. In: CRONON, William (org.): *Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature*. New York; London: W. W. Norton & Company, 1996.
- CRUZ, H. Parcerias em áreas protegidas: os aprendizados da concessão de serviços no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ). Dissertação (Mestrado em Ecoturismo e Conservação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DELUCA, K. M.; DEMO, A. T. Imaging nature: Watkins, Yosemite, and the birth of environmentalism. *Critical Studies in Media Communication*, v. 17, n. 3, p. 241-260, 2000.
- DE PAULA, E. A.; MORAIS, M. J. O conflito está no ar: povos da floresta e espoliação sob o capitalismo verde. *Estudos de Sociologia*, v. 18, n. 35, p. 1-23, 2013.
- DIEGUES, A. C. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Hucitec, 1996.
- FAIRHEAD, J.; LEACH, M.; SCOONES, I. Green grabbing: a new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.

FATHEUER, T.; FUHR, L.; UNMÜßIG, B. *Crítica à economia verde*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.

FEDERICI, S. *Reencantando o mundo: feminismo e a política dos comuns*. São Paulo: Editora Elefante, 2022.

FERDINAND, M. *Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho*. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

FERNANDES, C. R. P. *Financeirização do meio ambiente: respostas apresentadas na COP-26 para desacelerar mudanças climáticas*. *Geografares*, n. 38, p. 1-21, 2024.

FOSTER, J. B. *A ecologia de Marx: materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FOSTER, J. B. *A ecologia da economia política marxista*. *Lutas sociais*, n. 28, p. 87-104, 2012.

GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. *O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências*. *Revista de informação legislativa*, v. 52, n. 206, p. 223-243, 2015.

GODOY, L. R. C. *O modelo de gestão e o financiamento de áreas protegidas nos Estados Unidos da América*. *Revista de Direito Ambiental*, v. 77, p. 361-414, 2015.

GOMES, J. M. A. A. *Política ambiental e interesses privados na Ilha Grande (RJ): uma análise das áreas protegidas inseridas na ótica neoliberal*. Rio de Janeiro: Editora Dialética, 2021a.

GOMES, J. M. A. A. *Experimentos regulatórios em curso: a neoliberalização da natureza no Brasil a partir da privatização de áreas protegidas*. *Encontro Nacional da ANPEGE*, 2021b.

GOMES, J. M. A. A. *Considerações sobre o processo de neoliberalização da natureza em curso no estado do Rio de Janeiro*. *Geografares*, Vitória, Brasil, v. 4, n. 38, p. 147–166, 2024a.

GOMES, J. M. A. A. *Novas formas de acumulação via natureza: privatização de parques nacionais no Brasil*. *GeoUERJ*, n. 44, p. 1-23, 2024b.

GOMES, J. M. A. A. *Articulações público-privadas e a política ambiental da cidade: concessões de parques municipais no Rio de Janeiro*. In: *Anais do XVIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB)*. Niterói: UFF, 2024c.

GOMES, J. M. A. *A geografia e a crítica à neoliberalização da natureza*. In: CAPEL, H.; OLIVEIRA, F.; ALGEBAILLE, E.; ZAARM, M.; TUNES, R.; RODRIGUES, T. (Org.). *A*

geografia ibero-americana no contexto contemporâneo: um balanço crítico. v. 1. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024d.

GREEN, T. Carleton Watkins: Making the West American. Berkeley: University of California Press, 2018.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.

HAESBAERT, R. Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2014.

HARVEY, D. O novo imperialismo. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, D. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, D. Neoliberalismo como destruição criativa. *Interfacehs: Journal of Health, Environment and Sustainability*, v. 2, n. 4, p. 14-14, 2007.

HARVEY, D. Para entender O capital: livro 1. São Paulo: Boitempo, 2015.

HARVEY, D. 17 contradições e o fim do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, D. A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI. Boitempo, 2018.

HEINRICH, M. Uma coisa com qualidades transcendentais: o dinheiro como relação social no capitalismo. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 33, p. 77-95, 2013.

HEYNEN, N.; ROBBINS, P. The neoliberalization of nature: governance, privatization, enclosure and valuation. *Capitalism Nature Socialism*, v. 16, n. 1, p. 5-8, 2005.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Rio de Janeiro, 2002.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca. Brasília, 2008.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Rio de Janeiro, 2008.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia. Rio de Janeiro, 2013.

- ICMBIO. Instituto Chico Mendes da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Rio de Janeiro, 2008. Revisado em 2020.
- KELLY, A. Conservation practice as primitive accumulation, *Journal of Peasant Studies*, v. 38, n. 4, p. 683-706, 2011.
- KONDER, L. Mercadoria. In: Marx – vida e obra. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- KRENAK, A. Ideias para adiar o fim do mundo. São Paulo: Companhia das letras, 2019.
- KRENAK, A. Futuro ancestral. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêtricos. In: LANDER, E. (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, p. 8-23, 2005.
- LAPYDA, I. Introdução à financeirização-David Harvey, François Chesnais e o capitalismo contemporâneo. São Paulo: CEFA Editorial, 2023.
- LENCIONI, S. Acumulação primitiva: um processo atuante na sociedade contemporânea. *Confins: Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 14, p. 1-12, 2012.
- LEFEBVRE, H. La production de l'espace. Paris: Anthropos. 1984.
- LEFF, E. Ecologia Política: da desconstrução do capital à territorialização da vida. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2021.
- LEFF, E. Verbete Ecologia Política. In: CRUZ, V. C. et al. Dicionário de Ecologia Política. Rio de Janeiro: Editora Consequência. 2024.
- LEVIEN, M. Da acumulação primitiva aos regimes de desapropriação. *Sociologia & Antropologia*, v. 4, n. 1, p. 21-53, 2004.
- LIMA, A. S.; PRADO, D. M. O viver caiçara: um patrimônio cultural ameaçado pela política ambiental na Jureia (SP). *Revista do Sesc-SP*, v. 1, p. 77-85, 2021.
- LIMA, R; HEINRICH, M. Objetividade valor e forma valor: apontamentos de Marx para a segunda edição de O Capital. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 38, p. 201-214, 2018.
- LUXEMBURGO, R. A acumulação do capital. Rio de Janeiro: José Olympio, 2021.

MARANHÃO, T. C. et al. Sustentabilidade das concessões em unidades de conservação: contribuições a partir da experiência do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. *Revista da JOPIC*, v. 1, n. 3, p. 1-15, 2018.

MARQUES, M. I. M. Natureza e sociedade. In: CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. A. (Org.). *A necessidade da geografia*. São Paulo: Contexto, p. 175-190, 2019.

MARX, K. *O Capital*. Livro 1: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. *O Capital*. Livro 2: o processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, K. *O Capital*. Livro 3: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K; ENGELS, F. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas*. São Paulo: Boitempo, 2015.

MASCARENHAS, G. Cenários contemporâneos da urbanização turística. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 4, n. 4, p. 1-11, 2004.

MASCARENHAS, G. Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 14, n. 1, p. 52-65, 2014.

MCCARTHY, J.; PRUDHAM, S. Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, v. 35, n. 3, p. 275-283, 2004.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: HERMAN, A. B. (Coord.). *A Lei do SNUC: histórico e desafios*. Brasília: MMA, 2001.

MEYERSON, A. *Before Central Park: the life and death of Seneca Village*. New York: Preservation Press, 1997.

MOREIRA, R. *Pensar e ser em Geografia*. São Paulo: Contexto, 2007.

MORENO, C. As roupas verdes do rei: economia verde, uma nova forma de acumulação primitiva. In: LANG, M.; DILGER, G.; NETO, J. P. (Org.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Editora Elefante; Autonomia Literária, 2016.

MORO, C. C.; DE OMENA, M. T. R. N.; LINDENKAMP, T. C. M. Discutindo as concessões de uso público em unidades de conservação brasileiras. *Biodiversidade Brasileira*, v. 12, n. 3, p. 224-233, 2022.

NAKAMURA, A. L. S. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 2, p. 131-147, 2019.

NASH, R. F. *Wilderness and the American mind*. New Haven: Yale University Press, 1967.

NASH, R. F. The value of wilderness. *Environmental Review*, v. 1, n. 3, p. 14-25, 1977.

NÚÑEZ, A.; BENWELL, M. C.; ALISTE, E. Interrogating green discourses in Patagonia-Aysén (Chile): green grabbing and eco-extractivism as a new strategy of capitalism? *Geographical Review*, v. 112, n. 5, p. 688-706, 2022.

OJEDA, D. Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. In: FAIRHEAD, J.; LEACH, M.; SCOONES, I. (Org.). *Green grabbing: a new appropriation of nature*. London: Routledge, 2014.

OLIVEIRA, L. D. *Geopolítica Ambiental: a construção ideológica do desenvolvimento sustentável (1945-1992)*. Rio de Janeiro: Autografia, 2019.

OLIVEIRA, L. D. Ecologia política, reestruturação territorial-produtiva e desenvolvimento sustentável no Brasil: lições do extremo oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica*, n. 17, p. 1-22, 2020.

OLIVEIRA, T. Assetização da natureza como razão da ex-a-propriação neoliberal. In: MIOLA, I. Z. et al (Org.). *Finanças verdes no Brasil: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde*. São Paulo: Blucher, 2022.

OLMSTED, F. L.; ROPER, L. W. The Yosemite Valley and the Mariposa big trees: a preliminary report (1865). *Landscape Architecture*, v. 43, n. 1, p. 12-25, 1952.

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Mal-estar no pós-neoliberalismo. *Novos estudos CEBRAP*, n. 92, p. 59-78, 2012.

PEET, R.; WATTS, M. *Liberation ecologies: environment, development and social movements*. London: Routledge, 2004.

PENNA-FIRME, R. Mercados “verdes” e a apropriação de terras para finalidades de conservação da natureza. *Ciência Geográfica – Bauru*, v. XIX, n. 1, p. 109-118, 2015.

PERES, L. H. A. Uma geografia dos fluxos de investimento do capital de risco no Brasil: uma análise a partir dos FIPs com participação em infraestrutura. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024.

PESTRE, D. Comment l'environnement a été géré depuis 50 ans. Anatomie d'un échec. In : CHIAPELLO, E.; POTTIER, A.; MISSEMER, A. (Org.). Faire l'économie de l'environnement. Paris: Presses de l'École des Mines, 2020.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Os des(caminhos) do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 1989.

PORTO-GONÇALVES, C. W. O Desafio Ambiental. Rio de Janeiro: Record, 2004.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PORTO GONÇALVES, C. W. O latifúndio genético e a r-existência indígena-camponesa. GEOgraphia, v. 4, n. 8, p. 30-44, 2009.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A Ecologia Política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios. Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis, v. 9, n. 1, p. 16-50, 2012.

PREFEITURA DO RIO. Prefeitura assina contrato de concessão do Jardim de Alah. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-assina-contrato-de-concessao-do-jardim-de-alah/>. Acesso em: jun. 2025.

PREFEITURA DO RIO. Prefeitura do Rio assina contrato de concessão do Parque da Catacumba na Lagoa. Rio de Janeiro, 2024a. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/prefeitura-do-rio-assina-contrato-de-concessao-do-parque-da-catacumba-na-lagoa/>. Acesso em: jun. 2025.

PREFEITURA DO RIO. Prefeitura do Rio inaugura Parque Carioca Pavuna, na Zona Norte. Rio de Janeiro, 2024b. Disponível em: <https://prefeitura.rio/parques-e-jardins/prefeitura-do-rio-inaugura-parque-carioca-pavuna-na-zona-norte/>. Acesso em: jun. 2025.

RECH, L. T.; BARRETO, H. M. Assetização dos fluxos de natureza: uma interpretação da conversão das correntezas, ventos e raios solares em ativos financeiros. Nexos Econômicos, v. 16, n. 2, p. 38-63, 2022.

RESENDE, S. K. M. S. Bancos públicos como pilares de desenvolvimento econômico: as mudanças no governo federal e seus impactos na atuação do BNDES. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Orgânica (1990). Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Inquérito Civil MPRJ nº 2022.01132327.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ação Civil Pública. Processo nº 0840633-75.2024.8.19.0001.

RIO DE JANEIRO. Ação Popular. Petição disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1borcpBhcucVBHSQrKhiTv_kbaWU1qEn6/view. Acesso em junho de 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Mandado de Segurança Cível nº 0913493-11.2023.8.19.0001.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procedimento Comum Cível nº 0926318-84.2023.8.19.0001.

RODRIGUES, A. M. Manejo Integrado, risco e vulnerabilidade social: evitar tragédias, corrigir problemas. Desenvolvimento Sustentável: desafios e discursões. Fortaleza: ABC Editora, p. 9-30, 2006.

ROSA, T. F.; TURNES, V. A. Sobreposição de áreas protegidas: o caso dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral. In: Anais do Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social (SAPIS) & Encontro Latinoamericano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social (ELAPIS). 2024.

RUNTE, A. National parks: the american experience. Lincoln: University of Nebraska Press. Second Edition. 1987.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record. 2000

SANTOS, A. B. A terra dá, a terra quer. São Paulo: Ubu Editora; Piseagrama, 2023.

SANTOS, M. A Natureza do Espaço. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, M. Técnica, Espaço, Tempo. São Paulo: Edusp, 2007.

SALVIATTI, A. P. Financeirização do meio ambiente. *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC)*, v. 6, n. 2, p. 311-321, 2016.

SAUER, S.; BORRAS, S., Jr. Land grabbing e Green grabbing: uma leitura da corrida na produção acadêmica sobre a apropriação global de terras. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, v. 11, n. 23, p. 6-42, 2016.

SILVA, A. Território, tensões e conflitos: a resistência territorial dos caiçaras da Praia do Sono em Paraty (RJ). Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

SMITH, N. Desenvolvimento desigual: natureza, capital e produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SMITH, N. Nature as accumulation strategy. In: PANITCH, L.; LAYS, C. (Ed.). *Socialist Register 2007: coming to terms with nature*. New York; London; Halifax: Merlin Press, v. 43, p. 16-36, 2007.

SOUZA, M. L. Proteção ambiental para quem? A instrumentalização da ecologia contra o direito à moradia. *Mercator*, v. 14, n. 3, p. 25-44, 2015.

SOUZA, M. L. *Ambientes e Territórios: uma introdução à ecologia política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 1ª edição. 2019.

SOUZA, J. C. G.; FRANCO, J. L. A. Frederick Law Olmsted: a arquitetura de paisagens e os parques nacionais norte-americanos. *Topoi*, v. 21, n. 45, p. 754-774, 2020.

SPIRN, A. W. Constructing Nature: The Legacy of Frederick Law Olmsted. In: CRONON, William (Org.): *Uncommon ground: rethinking the human place in nature*. New York; London: W. W. Norton & Company, 1996.

SPRINGER, K. A. A concepção de natureza na geografia (the nature's concept in geography). *Mercator*, v. 9, n. 18, p. 159-170, 2010.

SUERTEGARAY, D. M. A. Pesquisa de campo em Geografia. *GEOgraphia*, v. 4, n. 7, p. 64-68, 2002.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3387 - RJ (2024/0000893-1). Brasília, 2024. Disponível em: <https://diariodorio.com/wp-content/uploads/2024/01/Decisao-SLS-3387-Deferimento-Concessao-do-Jardim-de-Alah.pdf>.

Acesso em junho de 2025.

TAVARES, T. R. R. Da responsabilidade social corporativa ao ESG: A prática espacial da siderúrgica Ternium para a ocultação do sofrimento ambiental em Santa Cruz-RJ. In: Anais do Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia, v. 14, 2021.

THOMAS, K. Man and the natural world: Changing attitudes in England 1500-1800. London: Penguin UK, 1991.

TRALDI, M. Acumulação por despossessão: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2019.

TUNES, R. H. A perspectiva da Geografia Econômica sobre a dinâmica industrial do Rio de Janeiro. GeoUECE (Online), v. 9, n. 16, p. 81-96, 2020.

UNMÜßIG, B. Reflexões sobre a Financeirização da Natureza. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

VALLEJO, L. R. Políticas públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflito nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ). Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

VAROUFAKIS, Y. O Minotauro Global: A verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.