

# ‘Parques Nacionais nos EUA: história e desenvolvimento’

***Biblioteca Semeia – Fevereiro, 2014***

*Referência: Artigo Our National Parks, escrito por Richard J. Ansson Jr. e publicado pelo Journal of Land Use and Environmental Law.*

Richard J. Ansson Jr. é autor de trabalhos que abordam temas relacionados aos impactos de acordos multinacionais firmados pelos EUA na proteção do meio-ambiente no país, as formas de financiamento do sistema de parques americanos e os impactos destas na conservação e ainda outros estudos associados à legislação inserida na temática ambiental.

*Para mais informações: [comunicacao@semeia.org.br](mailto:comunicacao@semeia.org.br)*

## Parques Nacionais nos EUA: história e desenvolvimento

A motivação para construção do artigo, escrito pelo professor de direito Richard J. Ansson Jr.<sup>1</sup>, e publicado em 1998, parte do diagnóstico de que os parques nacionais americanos sob propriedade do *National Park Service* (NPS)<sup>2</sup> encontravam-se em situação complicada dada a falta de financiamento e má administração dos recursos disponíveis, somadas ao aumento no número de visitantes, que derivou da popularidade destes espaços. O autor então inicia uma descrição acerca da história dos parques, citando o Yellowstone como primeiro parque nacional criado, em 1872.

Desde o surgimento do NPS, em 1916, até a publicação do artigo, em 1998, foram criadas 376 unidades sob tutela do órgão, as quais abrigam parte da rica vida selvagem, rios, ruínas arqueológicas e sítios históricos do país. No entanto, segundo o autor, grande parte dos parques nacionais passava por uma situação delicada de manutenção deficitária e ausência de recursos. Esta situação foi consequência do acúmulo de operações sem financiamento, projetos de construção, aquisição de terras e de proteção de recursos naturais que não foram realizados de acordo com práticas administrativas eficientes, resultando num déficit operacional e de investimento para o NPS, o que resultou no cancelamento de diversas atividades e deterioração das condições destes locais.

A principal conclusão apontada pelo professor indica que o NPS precisaria obter novos e apropriados métodos de financiamento para suas atividades. No entanto, antes de abordar as razões que o levaram a tal desfecho e apontar possíveis soluções, o autor elucida alguns fatos históricos (marcos regulatórios) que moldaram o caminho percorrido pelos parques nacionais no país:

- 1872: criação do *Yellowstone National Park*, primeiro parque nacional americano, o qual só fora criado, segundo o autor, graças à conciliação de interesses de conservação (de preservacionistas) e turísticos (de donos de ferrovias).
- 1906: Congresso aprova lei que garante ao Presidente da República o poder de atribuir a determinadas áreas o status de monumento nacional, o que impulsiona a criação de parques nacionais.
- 1916: criação do *National Park Service*, órgão que passa a ter o poder de promover a criação e de regular parques nacionais.
- Entre 1916 e a Segunda Guerra Mundial II (SGMII), com o cenário estabelecido até então, o Congresso busca difundir o conceito de parques como parte da riqueza da nação, a fim de valorizá-los no cenário político nacional, a partir da expansão do turismo.
- Após a SGMII, o número de visitantes dos parques cresce significativamente e em 1965 o Congresso discute e aprova lei indicando que o NPS somente deverá permitir acomodações e concessões dentro dos parques se estas fossem consistentes com a preservação dos valores do local.

No entanto, a partir de evidências, o autor indica que o NPS não fora capaz de solucionar os problemas oriundos do aumento no número de visitantes e parte então para a descrição geral dos

---

<sup>1</sup> B.A., 1994, *University of Oklahoma*; J.D., 1997, *University of Oklahoma Law Center*; LL.M., 1998, *University of Missouri-Kansas City School of Law*.

<sup>2</sup> O órgão fora criado em 1916 a fim de “preservar a paisagem, os objetos naturais e históricos e a vida selvagem dos parques para as gerações presentes e futuras” através da supervisão e manutenção dos espaços.

obstáculos enfrentados pelo órgão na data da publicação<sup>3</sup>. São eles: (i) aumento no número de visitantes, como citado, (ii) crescimento das cidades no entorno, (iii) urbanização, (iv) aumento no número de parques e (v) má administração dos escassos recursos disponíveis. Todos esses são contrapostos com o fato de que, além do aumento na quantidade de obstáculos, houve uma queda nos recursos disponíveis.

- i. Ansson aponta que o número de visitantes nos parques nacionais americanos, entre 1968 e 1998, dobrou, atingindo a marca de 269 milhões enquanto que, no mesmo período, as receitas do NPS reduziram-se em US\$ 202 milhões (moeda constante), queda de 14%. Tal queda gerou uma diminuição do quadro de funcionários, resultando numa razão menor de guardas por visitantes (um guarda para cada 80.000 visitantes) e na incapacidade dos parques em prover, com a devida qualidade, os serviços que estes teriam a oferecer aos cidadãos. O autor aponta que nem mesmo o Yellowstone, joia da coroa do sistema de parques, pôde esquivar-se deste problema, sendo obrigado a cancelar atividades e a conviver com uma lotação além da desejada dada a capacidade de hospedagem do parque, o qual não possuía recursos para expandi-la.
- ii. O autor indica que as cidades no entorno, desde os anos 60 até a data de publicação do artigo, deixaram de ser meros pontos de parada para os turistas que desejassem comprar suprimentos para se transformarem em cidades visitadas, com uma população comparativamente grande<sup>4</sup>. Este fato, além de contribuir para o aumento de turistas, resultou no aumento da poluição (principal malefício causado pelo crescimento econômico das cidades do entorno) e outros problemas urbanos que somente seriam contornados com estudos que viabilizassem a redução destas consequências negativas aos parques, os quais não eram realizados dada a falta de financiamento<sup>5</sup>.
- iii. Quando aponta a urbanização como um obstáculo enfrentado pelo NPS, Ansson explica que este é diferente do causado pelo crescimento das comunidades de entorno, uma vez que se relaciona com a expansão de grandes cidades, como Miami e New Orleans, cujas zonas suburbanas expandem-se até os entornos de alguns parques. No entanto, os problemas enfrentados são similares: poluição (do ar e sonora), aumento no número de visitantes, entre outros, os quais não eram combatidos devido à falta de recursos.
- iv. Há também o aumento no número de parques nacionais, que entre 1968 e 1998, passaram de 259 para 376. O autor aponta que tal aumento ocorreu, em grande parte, devido à insistência de membros do Congresso para a criação de parques que estivessem inseridos nos seus distritos eleitorais, uma vez que a criação destes espaços invariavelmente resultaria no aumento dos recursos destinados aos mesmos. A criação destas áreas, cuja motivação derivava de negociações puramente políticas, é muitas vezes desnecessária, ou seja, sem um princípio claro de preservação

---

<sup>3</sup> É possível perceber que estes problemas poderiam ser vistos como pontos positivos se não fosse a incapacidade do NPS, exposta pelo autor, em lidar com as situações criadas.

<sup>4</sup> Há, no entanto, exemplos positivos de parques que, a fim de diminuir a poluição, baniram, por exemplo, a circulação de carros no seu interior. Com tal política, o NPS conseguiu recursos para financiar a instalação de sistemas de transporte que incluíam pequenos trens, ônibus movidos a etanol ou eletricidade e ciclovias, o que colaborou para uma menor emissão de poluentes. Além desta queda, as próprias cidades do entorno se beneficiaram com a política, uma vez que os visitantes se viram obrigados a deixar seus veículos nestas cidades, impulsionando a construção de hotéis e terminais de acesso ao parque.

<sup>5</sup> O autor, ainda, aponta o caso do Yellowstone para elucidar uma relação positiva entre parque nacional e as cidades do entorno, indicando que tanto as comunidades do entorno quanto os diretores do parque perceberam que ambos poderiam se beneficiar com o relacionamento. Com isso, estudos a fim de agrupar os interesses de ambos foram desenvolvidos em conjunto. O objetivo? Impulsionar o crescimento econômico das comunidades do entorno a partir do turismo no parque sem, no entanto, prejudicar a conservação.

e conservação, e comparativamente cara. Sendo assim, o Congresso acabou dificultando ainda mais a tarefa do NPS de simplesmente manter os parques já existentes.

- v. Porém, segundo o professor, o Congresso não fora o único a utilizar de maneira ineficiente os escassos fundos disponíveis para manutenção e investimento em parques nacionais, sendo o próprio NPS outro responsável pela situação vivida na data de publicação. A justificativa é que o órgão gastava cerca de 90% de seus recursos em projetos de construção e menos de 10% na administração dos recursos do parque (manutenção, serviços oferecidos, conservação, entre outros), sua principal tarefa. O exemplo utilizado discorre sobre a construção de um banheiro externo no *Delaware Gap National Recreation Area*, no estado da Pennsylvania, no valor de US\$ 333 mil, realizado em face de um déficit de manutenção e com instalações de luxo<sup>6</sup>.

Enunciados os principais obstáculos, o autor parte então para sugestões de fontes de financiamento suplementares aos recursos públicos destinados aos parques. Em 1996, o Congresso estabeleceu o *National Parks and Environmental Improvement Fund*, fundo que abrigou US\$ 800 milhões, cujo retorno de US\$ 10 milhões anuais, em juros, seria repassado ao NPS. No entanto, apesar de ser um passo, o autor defende que o Congresso do país fica incumbido de validar novos marcos regulatórios que legitimem uma legislação propícia à atração de novas fontes de recursos para os parques nacionais a fim de que o NPS possa cumprir seu objetivo de preservar estes recursos naturais para as gerações presentes e futuras.

Um passo fundamental dado pelo Congresso foi o projeto de lei *Vision 2020 National Parks Restoration Act*, que incorpora propostas de financiamento por meio das seguintes fontes: (i) taxas de entrada, (ii) taxas cobradas dos concessionários, (iii) emissão de títulos e (iv) setor privado. Parte-se então para a discussão acerca destas propostas como possíveis soluções para a ausência de recursos nos parques.

Ansson inicia a análise sobre o aumento nas taxas cobradas como forma de angariar recursos, indicando uma lei aprovada pelo Congresso americano em 1918, a qual fez com que os lucros oriundos da cobrança de entrada nos parques integrassem o tesouro nacional. Como é possível imaginar, estes recursos acabavam não sendo reinvestidos no parque uma vez que poderiam ser utilizados para qualquer propósito definido pelo governo. No entanto, em 1997, o Congresso decretou um programa, realizado como teste por três anos, nos quais 100 entre todos os parques nacionais teriam direito de cobrar ingressos mais caros e manter sob sua responsabilidade 80% dos recursos oriundo dessas entradas<sup>7</sup>. O resultado foi um aumento nas receitas na ordem de 75% até a data da publicação, o que auxiliou muitos parques a financiar planos de manutenção e renovação. Um exemplo exposto pelo autor é o *Colorado's Rocky Mountain National Park*, que dobrou suas entradas (US\$ 5 para US\$ 10) e passou, assim, a receber uma receita adicional de US\$ 6,5 milhões durante os três anos do programa; estes recursos deveriam ser utilizados estritamente para projetos que beneficiassem o público diretamente, incluindo o reparo de uma das principais atrações do parque. Além disso, apesar do aumento dos ingressos, verificou-se que o número de visitantes, em geral, permaneceu alto. No entanto, o autor indica alguns pontos que deveriam

---

<sup>6</sup> Porém, Ansson indica que, após este incidente no Delaware Gap National Recreation Area, o NPS passou a adotar um programa de análise de valor para os projetos, a fim de avaliar e desenvolver planos e metas para estes em prol da realização de gastos que estejam de acordo com as necessidades do parque. Além desta medida, o órgão, a partir da aprovação do *Government Performance and Results Act*, viu-se obrigado, juntamente com outras agências federais, a praticar novos padrões de administração e contabilidade, os quais, segundo o autor, auxiliariam no detalhamento dos déficits de manutenção, uma vez que o NPS realizava seus diagnósticos sobre o tema a partir de dados defasados em quatro anos.

<sup>7</sup> O *Vision 2020 National Parks Restoration Act*, no entanto, previa que este programa deveria ser mantido até 2004, a fim de permitir que mais parques participassem e também garantir que 100% dos recursos fossem de propriedade do próprio parque.

ser considerados em relação ao programa, são eles: (i) as taxas precisariam continuar sendo utilizados para manutenção e atividades internas do parque, (ii) o sistema de cobrança das taxas deveria ser coerente, flexível e integrado a fim de garantir que taxas federais, estaduais e locais não sejam muito discrepantes, (iii) o preço precisaria ser razoável a fim de não excluir os americanos de baixa renda (o que confrontaria os objetivos do NPS) e, finalmente, (iv) as taxas deveriam continuar sendo utilizadas como meios suplementares de financiamento, uma vez que estas, segundo o autor, se utilizadas como principal fonte de recursos, poderiam fazer com que os parques focassem apenas nas suas atividades de recreação (que atraem mais visitantes e, conseqüentemente, mais recursos com ingressos), deixando de lado propósitos de conservação e preservação fundamentais para estes espaços<sup>8</sup>.

O autor parte então para uma avaliação da segunda opção, aumento das taxas cobradas dos concessionários, citando a criação, em 1965, do *Concession Policy Act*, importante marco regulatório que passou a permitir que companhias privadas operassem os parques nacionais a fim de prover aos visitantes os serviços necessários e acomodações. No entanto, naquele momento, o fato do setor privado ainda avaliar este mercado como muito arriscado (até mesmo porque muitos parques sequer possuíam estradas de acesso em boas condições) fez com que os primeiros contratos assinados fossem muito generosos para os concessionários, oferecendo exclusividade, contratos longos e direitos preferenciais de renovação, além da oportunidade de lucrar com investimentos em infraestrutura. Porém, o cenário, já em 1997, era muito distinto e este nicho mostrou-se muito lucrativo para o setor privado. Por exemplo, o NPS recebia, em média, apenas 2% de retorno sobre os lucros, os quais atingiram, em 1997, mais de US\$ 714 milhões líquidos<sup>9</sup> e US\$ 1,4 bilhão brutos<sup>10</sup>. O que se sugere, então, é uma reforma na lei de 1965, a fim de, principalmente, eliminar os direitos preferencias de renovação, para impulsionar um processo competitivo pela concessão, onde as taxas repassadas ao NPS pelas concessionárias tendem a aumentar, dada a lucratividade do negócio, comprovada pelos US\$ 714 milhões em lucros líquidos. Além disso, contratos mais curtos (10-15 anos) são defendidos em detrimento dos contratos longos (30 anos). Cita-se como exemplo o caso do estado da Califórnia, onde parques estaduais passaram a renegociar seus contratos de concessão e, em um ano, gozaram de um aumento US\$ 2 milhões nas suas receitas oriundas das taxas cobradas de concessionários. No entanto, não apenas o estado da Califórnia, ao enfrentar problemas de financiamento, optou por aumentar as taxas de repasse, outras agências estaduais também buscaram esta solução. Outro exemplo está na comparação feita entre o estado de Ohio e a agência nacional, uma vez que um mesmo concessionário pagava à agência estadual 22% das receitas obtidas na operação de um parque no estado, porém remetia apenas 5,75% para o NPS pela operação do *Sequoia/Kings Canyon National Park*.

A próxima opção abordada pelo autor é a emissão de títulos para financiamento de projetos. O mecanismo seria, basicamente, a emissão de um título em nome do parque a fim de angariar recursos iniciais para que o projeto saísse do papel. Este investimento seria pago aos investidores ao longo do tempo com o acréscimo de juros. O pagamento seria realizado a partir das receitas obtidas com a cobrança de ingressos. O *National Parks and Conservation Association* (NPCA) prontamente apoiou a iniciativa, indicando que os fundos angariados deveriam ser destinados a “projetos de proteção dos recursos naturais, históricos e culturais, como preservação de monumentos históricos, controle de poluição, transporte designado a diminuir o impacto de automóveis nos parques, restauração de habitats, proteção

<sup>8</sup> Ressalta-se que o autor faz esta conclusão a partir de depoimentos de diretores de parques na época.

<sup>9</sup> Este montante, em valores atuais, variaria entre US\$ 960 milhões e US\$ 1,35 bilhão.

<sup>10</sup> Este montante, em valores atuais, variaria entre US\$ 1,88 bilhão e US\$ 2,64 bilhões.

de coleções e outros projetos diretamente relacionados com a experiência do visitante e a integridade do parque”. O professor aponta que este método, ainda que não aumente o montante de recursos disponível aos parques nacionais, permite que o dinheiro seja movimentado ao longo do tempo, o que possibilitaria a realização de projetos e melhorias na estrutura, um dos principais objetivos do NPS<sup>11</sup>.

A última possível fonte de recursos, o setor privado, é mais explorada pelo autor. A primeira opção é simplesmente doações de indivíduos ou grupos privados, no entanto, indica que, apesar de válida, é uma fonte muito sujeita a variações econômicas incontrolláveis. Uma possibilidade levantada neste escopo, presente no *Vision 2020 National Parks Restoration Act*, foi a instauração da possibilidade dos contribuintes doarem, voluntariamente, parte do valor a ser pago como imposto de renda.

Em seguida, propõe-se que os próprios parques desenvolvessem iniciativas a fim de atrair recursos do setor privado. O conceito aqui seria angariar recursos a partir do setor privado para projetos específicos inseridos em um programa. Os exemplos de programas fornecidos são o *National Historic Landmark Assistance* e o *Vanishing Treasures Initiative*, os quais, diferenças à parte, basicamente catalogam as necessidades de determinados parques e contatam agentes privados para verificar o interesse destes em colaborar com o projeto. A diferença desta para a fonte anterior é que a primeira busca custear despesas operacionais, enquanto que a segunda, ainda que também seja uma doação (diferentemente da emissão de títulos), tem o objetivo de suprir déficits ou executar projetos necessários para a manutenção ou aumento da qualidade dos serviços oferecidos no parque.

Outra fonte apontada pelo autor são organizações não governamentais e fundações. O exemplo utilizado é o da Estátua da Liberdade, cuja restauração fora possibilitada pelas doações de uma fundação, a *Ellis Island Foundation*, criada para renovar a estátua e a ilha de Ellis (*Ellis Island*), e que em treze anos (até a data da publicação) levantou US\$ 440 milhões em recursos. Ansson indica que estas organizações e fundações historicamente destinaram recursos para financiar projetos e atividades dos parques nacionais, desde aquelas consideradas *low profile*, fundações menores, que não contam com uma quantia relativamente grande de capital para investir, mas que são capazes de contribuir para o financiamento e gerenciamento de pequenos parques, até fundações apoiadas por instituições como a *Kinsley Equities*, de propriedade de Robert Kinsley, milionário do setor de construção no país, e a *National Geographic Television*, consideradas pelo autor *high profile*, as quais possuem maior poder de investimento e, portanto, poderiam colaborar com a reestruturação de parques que demandem mais recursos<sup>12</sup>.

Por fim, o autor aborda corporações como possíveis fontes de recursos. A primeira possibilidade levantada é angariar recursos por meio de programas de patrocínio. O montante seria destinado à *National Park Foundation*, criada em 1967 para levantar fundos para os parques nacionais<sup>13</sup>. No entanto, como é plausível imaginar, esta fonte era vista com muita suspeita e o *National Parks and Conservation Association* (NPCA) prontamente se manifestou, indicando que os programas de patrocínios só poderiam ocorrer sob as seguintes condições: os fundos não poderiam ser considerados substitutos para os recursos

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar, no entanto, que na época da publicação, o Tesouro Nacional se posicionou contra essa possibilidade, indicando que a política de financiamento de órgãos federais deveria ser feita através do Tesouro, que se autoproclamou o mercado mais eficiente disponível. Argumentou ainda que se estes títulos fossem emitidos pelos parques acabariam competindo com títulos do tesouro, pois seriam considerados com a mesma qualidade de crédito que os últimos.

<sup>12</sup> Esta fonte de financiamento, muitas vezes, não representa a origem de recursos, mas sim um parceiro que auxilia na busca e provê credibilidade para o parque nacional.

<sup>13</sup> Desde 1990 até a publicação do artigo, o montante levantado alcançou US\$ 15 milhões em doações de corporações como a American Eagle e a Canon U.S.A.

públicos destinados aos parques, o patrocinador não poderia fazer publicidade ou ter produtos/serviços oficiais no parque, o estabelecimento de um critério claro de escolha dos patrocinadores, proteção das já estabelecidas marcas registradas relacionadas aos parques, os recursos oriundos desta forma de financiamento deveriam ser aplicados de acordo com as prioridades do parque, entre outras condições que buscavam assegurar o controle do NPS sobre o espaço. A segunda possibilidade, similar a outras já levantadas, são as doações, como o que ocorrera na parceria intitulada “Partnership for Parks”, na qual a *Georgia-Pacific Corporation* compromete-se, junto a NPCA, a financiar projetos de melhorias em parques nacionais no país anualmente. Na data da publicação do artigo, o valor previsto a ser levantado para o ano era de US\$ 200 mil.

Em resumo, os parques nacionais americanos se encontravam numa situação de gradual deterioração, principalmente, devido à falta de financiamento, má administração dos recursos disponíveis e aumento no número de visitantes (juntamente com suas consequências). Na data da publicação do artigo, o déficit anual do National Park System beirava US\$ 653 milhões, totalizando US\$ 11,1 bilhões no acumulado. O autor resume que o Congresso estava buscando alternativas para o problema enfrentado pelos parques, entre elas patrocínios, títulos de receita, aumento no preço dos ingressos de entrada e elevação das taxas cobradas de concessionários privados que administram os parques. No entanto, indica que isto pode não ser suficiente e que o Congresso deve continuar sua procura por métodos criativos a fim de suplementar os recursos oriundos do orçamento público. Finaliza ainda defendendo que os próprios parques e seus gestores devem abraçar e buscar mecanismos novos para angariar recursos.

Verifica-se, portanto, a partir do artigo, uma série de fatores que moldaram a situação dos parques nacionais nos EUA. Inicialmente, é possível perceber, com a criação do NPS, a noção de patrimônio nacional e a importância dos parques como ferramentas para a preservação da cultura e história do país, a qual é claramente estabelecida e difundida. Além disso, também é perceptível a presença do turismo como um ator importante nestes territórios. Seguindo, verifica-se um histórico de desenvolvimento de marcos regulatórios que influenciaram a situação destes parques. Por exemplo, em 1965 cria-se o Concession Policy Act, que possibilita uma nova gama de utilização dos parques nacionais a partir da participação do setor privado em forma de concessões, as quais representavam, em 1997, um mercado de US\$ 714 milhões para os concessionários. Outro exemplo está na institucionalização, já em 1996, da ideia inicial do National Parks and Environmental Improvement Fund, que visa angariar recursos para a manutenção dos espaços. No que tange a criação de projetos de lei que podem mudar o rumo dos parques nacionais de um país, no caso americano a Vision 2020 National Parks Restoration Act serve como um grande exemplo, pois, além de tentar institucionalizar novos mecanismos (entre eles marcos jurídicos), visa modificar outros já existentes para atacar os problemas atuais dos parques, adaptando a legislação a uma nova realidade.

Finalmente, é possível verificar uma gama de possibilidades de angariar recursos a fim de conservar e melhorar a situação de parques, neste caso, parques nacionais nos EUA. Cabe aos agentes envolvidos avaliar a melhor alternativa e buscar, ativamente, os parceiros que facilitariam este processo.