

‘Modelos de concessão em parques norte-americanos’

Biblioteca Semeia – Novembro, 2014

Referência: Estudo realizado nos Estados Unidos por consultoria contratada pelo Semeia

[Deb Collins, consultora da empresa C Squared]

Este resumo técnico busca entender, a partir de reflexões sobre três dos parques mais visitados dos Estados Unidos – *Yellowstone National Park*, *Yosemite National Park* e *Grand Teton National Park* – alguns elementos dos modelos de concessão adotados em unidades de conservação daquele país. Pretende-se identificar como diferentes modalidades de concessão podem conciliar interesses das diferentes partes envolvidas, assim como contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos visitantes, para a conservação dos parques e para o desenvolvimento local.

Para mais informações: comunicacao@semeia.org.br

Modelos de concessão em parques norte-americanos

Por que este texto foi escolhido pelo Semeia?

Em 2013, a partir de uma parceria com a empresa norte-americana *C2 Squared*, o Semeia financiou a produção de um estudo desenhado para mapear e entender alguns elementos relacionados aos modelos de concessão à iniciativa privada em parques dos Estados Unidos – sempre com foco em atividades de apoio à visitação. Acreditamos que o entendimento sobre a evolução e a estrutura atual de modelos de concessão desenvolvidos em diferentes países é uma forma lúcida de aprendizado, que deve acontecer a partir da identificação e análise dos aspectos positivos e negativos verificados em cada cenário. Além disso, conhecer a realidade internacional é um passo importante para adaptá-la de forma consciente ao contexto brasileiro. O Semeia suporta modelos inovadores para gestão e financiamento de unidades de conservação (UC) e entende que diferentes alternativas, quando permitidas e pertinentes, devem ser incentivadas de modo a colaborar para que nossas UC passem a ser fonte de orgulho para todos os brasileiros.

Existem diversos modelos de concessão que podem ser aplicados aos parques nacionais a partir de parcerias entre a iniciativa privada e as agências públicas. Esta reflexão busca entender diferentes modelos adotados nos Estados Unidos, usando como referência alternativas empregadas em três grandes parques nacionais: Yellowstone, Yosemite e Grand Teton. O estudo buscou, ainda, explorar os aspectos positivos e negativos de cada modelo, sob a perspectiva do setor público, do setor privado e dos usuários dos parques.

O resumo técnico foi estruturado a partir de três eixos. Primeiramente, é apresentada uma perspectiva geral de concessões nos parques norte-americanos. A seguir, é feita uma caracterização dos três parques que estão entre os mais visitados dos Estados Unidos, o que precede a terceira parte, onde se faz uma análise comparativa entre as UC estudadas.

Em 1965, o *Concession Policy Act* (lei de concessões), importante marco regulatório, passou a permitir que companhias privadas operassem parques nacionais, provendo aos visitantes serviços de apoio ao turismo nessas áreas, tais como alimentação, hospedagem, transporte etc. Naquele momento, o fato de o setor privado avaliar esse mercado como muito arriscado (vários parques sequer tinham vias de acesso em boas condições) requereu a elaboração de contratos extremamente vantajosos para os concessionários, envolvendo mecanismos como exclusividade da concessão, vigência longa e direitos exclusivos de renovação.

Pouco mais de 30 anos depois, em 1997, o cenário mostrava-se diferente. O Serviço Nacional de Parques¹ (NPS, em inglês) recebia, em média, apenas 2% do retorno sobre os lucros, os quais atingiram, naquele ano, mais de

¹ O NPS foi criado em 1916 para garantir a gestão de todos os parques nacionais, monumentos naturais e outras propriedades culturais norte-americanas. Atualmente conta com mais de 400 áreas protegidas sob sua responsabilidade, recebendo aproximadamente 280 milhões de visitantes por ano.

US\$ 714 milhões líquidos. Era notável a necessidade de uma reforma na lei de concessões, para eliminar os direitos preferenciais de renovação e impulsionar um processo competitivo pela concessão. Além disso, contratos curtos (vigência de 10 a 15 anos), sem direitos exclusivos de renovação, passaram a ser defendidos em detrimento dos contratos longos (30 anos de vigência).

Atualmente, o NPS divide as parcerias entre os setores público e privado em dois grupos: contratos de concessão (são 575 em vigor) e autorizações de uso comercial (mais de seis mil vigentes).

AUTORIZAÇÕES DE USO COMERCIAL

São concedidas a entidades que desejam oferecer serviços nos arredores dos parques nacionais. As atividades realizadas não devem transpor os limites geográficos do parque. Neste modelo, não há arrendamento de terra do Estado por parte do concessionário.

CONTRATOS DE CONCESSÃO

Categoria 1: O concessionário realiza investimento de capital dentro dos parques, em instalações que irão exercer atividade comercial (construção de hotéis, restaurantes, lojas de souvenir e sistema de transporte).

Categoria 2: O concessionário recebe o direito de operar dentro do parque, sendo-lhe atribuído um espaço a ser explorado comercialmente. Não é esperado, contudo, que o concessionário realize investimentos de capital, como construção ou melhoria de edifícios.

Categoria 3: O concessionário exerce atividade comercial dentro do parque, porém não lhe é atribuída área de uso exclusivo para sua atuação.

Os contratos para cada uma das modalidades de concessão descritas acima variam de acordo com o capital que se pretende investir no parque. O prazo dos contratos geralmente é de dez anos, podendo oscilar de acordo com situações pontuais. Em casos que demandam maior investimento inicial, por exemplo, a construção de edifícios, são esperados prazos contratuais maiores, de modo a garantir que o concessionário tenha tempo suficiente para obter retorno sobre seu investimento.

Contratos claros e específicos são vistos como porta de entrada para o bom relacionamento entre o poder público e a iniciativa privada. Por isso, deve-se almejar contratos concisos, que determinem as responsabilidades de cada uma das partes, visando à execução e qualidade dos serviços prestados. A figura a seguir traz alguns dos termos-chave dos contratos de concessão para cada uma das partes envolvidas nos parques norte-americanos:



De maneira geral, a seleção dos concessionários é pautada em um modelo de licitação, que é viabilizada a partir de uma proposta emitida pelo órgão público. Esse documento detalha os serviços solicitados e o parque, oferecendo aos potenciais concessionários embasamento para uma eventual proposta de serviços. As informações variam entre número de visitantes, infraestrutura já presente, receita esperada com a atividade sugerida, entre outras.

O modelo de seleção é baseado em um sistema de pontuação. Esse sistema é calculado a partir de sete fatores: cinco principais e dois secundários (seleção secundária de fatores e seleção opcional de fatores). O mecanismo de alocação dos pontos indica a prioridade de ações que o NPS espera dos concessionários: 33% dos pontos possíveis estão relacionados à proteção de recursos naturais. As perguntas se alternam de acordo com as especificidades de cada parque, mas a estrutura de pontuação é a mesma para todos os casos.

CINCO PRINCIPAIS FATORES (0-24 pontos possíveis)	FATORES SECUNDÁRIOS DE SELEÇÃO (0-3 pontos possíveis)	FATORES SECUNDÁRIOS OPCIONAIS (0-3 pontos possíveis)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ <u>Proteção dos recursos dos parques (0-5)</u> ✓ Qualidade dos serviços prestados (0-5) ✓ Experiências prévias (0-5) ✓ Capacidade Financeira (0-5) ✓ Taxa de franquia (0-4) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <u>Proteção e gestão do meio ambiente (exemplo: reciclagem, conservação de energia e água, sustentabilidade)</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tópico específico relacionado ao parque (exemplo: campanha de marketing, alimentação saudável, envolvimento da comunidade local etc.)

Grandes concessionários x Pequenos concessionários

Os concessionários de pequeno porte geralmente ocupam-se de atividades como serviços de guias para caminhadas, escaladas etc. Nos três parques analisados, a maioria desses concessionários é originária das comunidades do entorno.

Já os concessionários de grande porte dedicam-se a atividades que demandam maiores investimentos no território do parque (hotéis, restaurantes etc.). Esses contratos são mais complexos, requerem maior capacidade financeira e um escopo mais amplo de serviços por parte do parceiro privado. É comum concessionários de grande porte operarem em mais de um parque.

Responsabilidades dos concessionários x Responsabilidades do poder público (NPS)

✓ Arrendamento de espaços físicos

A responsabilidade dos concessionários nas áreas dos parques é detalhada nos documentos do processo de licitação. É importante ressaltar que, normalmente, menos de 1% do total da área protegida é concedido ao parceiro privado, e que ele tem responsabilidades e direitos apenas sobre o território aproveitado comercialmente.

✓ Manejo da vida selvagem

Os concessionários devem contemplar, em sua gestão, planos que minimizem o impacto do uso público nos parques, principalmente no que diz respeito aos impactos do contato homem-vida selvagem. Vale destacar que somente o NPS é responsável por manejar a fauna e a flora dos parques nacionais. Os concessionários não podem influenciar na fauna e flora dos parques em que estão presentes.

✓ Plano de manejo ambiental

Os concessionários que se encaixam nas categorias I e II (parceiros privados que recebem o direito de atuar em determinada área dentro do parque) devem apresentar um plano de gerenciamento com detalhes operacionais relacionados ao cumprimento dos compromissos assumidos para a proteção das áreas naturais nos parques.

É esperado que esses concessionários (categoria I e II) suportem a missão do (NPS) em seus planos de gerenciamento, tratando a conservação do meio ambiente como uma questão central.

✓ Proteção contra incêndios

Os concessionários devem estruturar um plano de ações preventivas contra incêndio para as áreas em que atuam, conforme as regras impostas pelo NPS, que, juntamente com a comunidade local, tem a responsabilidade de providenciar os equipamentos e recursos humanos em caso de incêndio. Ou seja, o concessionário não participa de ações de combate ao fogo, mas apenas fornece planos de prevenção.

✓ Precificação dos serviços prestados

É responsabilidade do NPS aprovar o preço das atividades oferecidas pelos concessionários nos parques. O concessionário sugere um preço de determinado serviço que será prestado e o NPS avalia, baseado em uma análise dos valores de mercado para atividades semelhantes.

✓ Segurança nas áreas dos parques

O poder público, representado neste caso pelo NPS, é responsável por garantir a aplicação das leis, trabalhando em conjunto com a segurança local dos parques, e sendo o único ente com atribuições legais de punição em caso de infrações no território dos parques. Entretanto, fica sob responsabilidade do concessionário realizar o patrulhamento da área onde é realizada a atividade comercial. Na ocorrência de algum delito, os funcionários do concessionário não têm autonomia para fazer nenhum tipo de autuação, devendo acionar as autoridades locais para que se faça cumprir a lei.



Foto: Chase Lindberg / CC

Localizado nas montanhas da Serra Nevada, no estado da Califórnia, o *Yosemite National Park* contempla uma área de 3.026km² e recebe mais de três milhões de visitantes todos os anos. O parque foi incluído na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO em 1984 e, em 2013, foi um dos dez parques mais visitados do mundo.

O *Yellowstone National Park* está localizado nos estados de Wyoming, Montana e Idaho, sendo o parque nacional mais antigo do mundo, inaugurado em 1872. Conhecido pelas suas piscinas geotermiais e pela variedade de vida selvagem, é o único parque norte-americano que agrega múltiplas características naturais.



Foto: Daveynin / CC



Foto: Frank Kovalchek / CC

Situado ao sul de Yellowstone, oeste do estado de Wyoming, o *Grand Teton National Park* foi criado em 1929 e cobre uma área de 1.255km² e 320km de caminhos ao longo do seu território. Com visitação média anual de 2,7 milhões de pessoas, emprega 100 funcionários permanentes e 180 sazonais.

Missão do NPS:

"...Conservar o panorama e os objetos naturais, históricos e da vida selvagem,

Assegurar o aproveitamento recreativo nestas áreas e

Deixar as áreas dos parques intactas para aproveitamento das gera es futuras"

A missão do NPS   estruturada em três pilares: conservar objetos históricos e naturais, prover recrea o e garantir a preserva o das áreas para uso das futuras gera es. Como mencionado anteriormente, em todos os casos, a área dedicada ao uso público não ultrapassa 1% da área total do parque. A principal diferença   que, em Yosemite, o destino de visita o   concentrado em uma área determinada. Os visitantes dirigem-se ao local reservado para visita o e hospedagem e por l  circulam. Já em Yellowstone e Grand Teton, as atra es são espalhadas pela área dos parques e a visita o acontece essencialmente a partir do uso de automóveis (em inglês, "*driving park*").

Modelos de concessão nos parques Yosemite, Yellowstone e Grand Teton:

✓ Yosemite:

Há uma concessão de grande porte e outras duas secundárias. Essa composi o se d , em grande parte, pela concentra o de visitantes a uma atra o específica.

✓ Yellowstone e Grand Teton:

  possível notar um número maior de atra es dispersas. A característica de *driving park* aqui já mencionada demanda um modelo diferente de concessão, onde as atividades comerciais no território dos parques podem ser exercidas por diferentes concessionários.

Caracterização geral dos parques Yosemite, Yellowstone e Grand Teton

	Yosemite	Yellowstone	Grand Teton
Área do Parque	302.687 ha	899.117 ha	125.452 ha
Visitação em 2012	3.853.404	3.447.729	2.705.256
Área dedicada ao uso público	Menos de 1%	Menos de 1%	Menos de 1%
Volume de receita de concessão no parque	~US\$140 milhões	~US\$230 milhões	~US\$25 milhões
Distribuição geográfica das concessões	Um destino primário (95% de visitação) com alguns poucos locais secundários remotos. A maior parte das pessoas estacionam seus veículos no Yosemite Valley para conhecer as principais atrações (cachoeiras, Half Dome, El Cap).	Duas rotas circulares em formato de 8 com seis minidestinos diferentes. Este é um parque onde a maior parte dos visitantes usa veículo próprio para conhecer e explorar a área. Concessões muito dispersas.	Uma rota linear é a principal conexão entre Jackson, no estado de Wyoming, e o Parque Nacional Yellowstone. A entrada de Jackson é o segundo acesso mais popular ao Yellowstone. A visitação compreende basicamente contemplação de atrações à beira da estrada no Grand Teton e deslocamento até o Yellowstone.
Modelo de Concessão	Uma concessionária de grande porte	Duas concessionárias de grande porte em diferentes regiões do parque + múltiplas concessionárias de pequeno porte	Múltiplas concessionárias (pequeno e grande porte)
Número total de contratos de concessão no parque	3	58	26

Benefícios e desafios para modelos com uma e múltiplas concessões:

- ✓ Yosemite – Um concessionário de grande porte:

	BENEFÍCIOS	DESAFIOS
Poder Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concessionários de grande porte terão recursos técnicos e financeiros para assumir as responsabilidades de conservação nas áreas pelas quais são responsáveis. ✓ Benefícios para as comunidades do entorno. Em Yosemite, por exemplo, a presença de um grande concessionário trouxe estabilidade para os funcionários, pois vários deles continuaram trabalhando no parque mesmo com as renovações da concessão. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Este modelo impede competição na prestação de serviço dentro dos parques, o que pode resultar em uma queda da qualidade dos serviços prestados e aumento do preço para o visitante. ✓ O concessionário pode não ter a expertise necessária para alguns serviços demandados pelo NPS e, portanto, precisar de um tempo maior de resposta para tais demandas.
Concessionários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Economia de escala dos serviços prestados e dos recursos de gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O concessionário deve prover serviços que não são lucrativos,

- ✓ Maior liberdade na gestão da área. Por exemplo, em baixa temporada, o concessionário lança pacotes com preços menores, ação essa que provavelmente seria dificultada pela presença de outros concessionários.

como, por exemplo, serviços de transporte a todos os visitantes.

✓ Yellowstone e Grand Teton - Múltiplos Concessionários:

	BENEFÍCIOS	DESAFIOS
Poder Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A competição entre os concessionários pode aumentar o número de soluções criativas. ✓ As fronteiras de investimento e manutenção da infraestrutura do parque são expandidas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cada concessionário tem um plano de gestão diferente, o que dificulta o monitoramento pelo poder público. ✓ Uma possível atuação não colaborativa entre os concessionários pode prejudicar a execução e a qualidade dos serviços oferecidos aos visitantes. ✓ O gerenciamento de um maior número de contratos pode tornar a fiscalização e o controle dos concessionários mais complexo.
Concessionários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cada concessionário pode focar em atividades específicas, o que facilita a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos visitantes. ✓ Oportunidade de diversificação dos atores envolvidos com os parques, fomentando iniciativas empreendedoras entre moradores do entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Difícil interação entre os serviços prestados pelos diferentes concessionários. ✓ O nível de burocracia e padronização exigido pelo NPS pode ser muito oneroso para pequenos concessionários.

Conclusão

Esta reflexão buscou entender alguns elementos dos modelos de concessão adotados em parques dos Estados Unidos. Diferentes modalidades de concessão, que conciliem interesses das várias partes envolvidas, devem ser consideradas. Concessões de grande, médio e pequeno porte têm papéis distintos em diferentes realidades e não são excludentes. Não existe um modelo de gestão único a ser seguido: os modelos de concessão devem ser aplicados de acordo com as características das áreas em questão e dos seus entornos. Em muitos casos, mais de um modelo pode ser implementado. Aqueles que alinham a conservação da natureza com o aproveitamento recreativo dos espaços (quando permitido e pertinente), como vetor de desenvolvimento local, são os que mais se aproximam da missão dos principais sistemas nacionais de áreas protegidas do mundo, em especial parques.