

Efeitos do *shutdown* norte-americano em 2013 e seus impactos sobre o uso público em parques

Biblioteca Semeia – Outubro, 2014

Referências: Effects of the October 2013 Government Shutdown on National Park Service Visitor Spending in Gateway Communities; 2012 National Park visitor spending effects e 2013 National Park visitor spending effects.

Este resumo técnico, baseado em três análises anuais produzidas pelo *National Park Service (NPS)*, o Serviço Nacional de Parques dos Estados Unidos, busca comparar os efeitos dos gastos dos visitantes dos parques nacionais daquele país em 2012 e 2013. Adicionalmente, mostra como eventos específicos podem afetar a visitação nessas áreas e, conseqüentemente, seus efeitos. Dentre tais eventos está a paralisação do governo federal americano ocorrida em 2013, que afetou significativamente o funcionamento das atividades nesses espaços. Naquele momento, alguns estados optaram por financiar a gestão do dia a dia dos parques, incluindo a abertura para visitação. Um ano depois, o NPS retrata os efeitos dessa iniciativa. Em média, para cada dólar financiado pelos estados no período, estima-se que foram gerados US\$ 10 em termos de gastos dos visitantes. Esse exemplo evidencia a crença do Semeia de que, sempre que permitido e pertinente, as áreas protegidas, por meio do uso público, podem ser de grande importância econômica e social para as regiões nas quais se inserem.

Para mais informações: comunicacao@semeia.org.br

Efeitos do *shutdown* norte-americano em 2013 e seus impactos sobre o uso público em parques

Baseado nos textos: Effects of the October 2013 Government Shutdown on National Park Service Visitor Spending in Gateway Communities; 2013 National Park visitor spending effects: Economic contributions to local communities, states, and the nation; e 2012 National Park visitor spending effects: Economic contributions to local communities, states, and the nation.

Por que este texto foi escolhido pelo Semeia?

O Semeia acredita que as Unidades de Conservação brasileiras têm grande importância nas regiões em que se inserem e potencial para se transformarem em fonte de riqueza, desenvolvimento socioeconômico e qualidade de vida para a sociedade.

O financiamento de alguns parques nacionais norte-americanos pelos seus respectivos estados durante a paralisação do governo é um caso extremamente relevante, por mostrar que, por meio do uso público, as áreas protegidas podem ser importantes catalisadoras regionais de atividade econômica. Em outubro de 2013, quando a maioria dos parques estava fechada, alguns governos estaduais financiaram a abertura para visitação. Nos espaços em que isso aconteceu, estima-se que, para cada dólar financiado, foram gerados US\$ 10 em gastos dos visitantes nos parques ou nas comunidades do entorno.

O *National Park System* (NPS) abrange mais de 33 milhões de hectares, sendo constituído por 401 unidades espalhadas pelo território dos Estados Unidos. No total, essas unidades reportaram aproximadamente 273 milhões de visitas em 2013, frente a 282 milhões em 2012. Como se sabe, os visitantes geram uma quantidade nada desprezível de atividade econômica nos parques e nas comunidades¹ circunvizinhas. Os parques nacionais funcionam, assim, como importantes motores econômicos para o seu entorno.

Embora o número de visitantes varie entre os parques do NPS a cada ano, a visitação do sistema como um todo tem se mantido consistente ao longo dos últimos anos. Apesar disso, nota-se, pelos dados disponibilizados, que a visitação diminuiu 3,2% (ou 9,1 milhões de visitas) em comparação com 2012.

A cada ano, o NPS busca entender e mensurar como os gastos dos visitantes circulam nas comunidades regionais, gerando atividade econômica, empregos e renda. Vale notar que existem efeitos diretos e indiretos desses gastos: os primeiros seriam aqueles resultantes das compras de bens e serviços feitas pelos visitantes em empresas locais. Já os efeitos indiretos seriam, por exemplo, o resultado das compras de insumos feitas pelas empresas locais visando atender aos turistas.

¹ Segundo definição do NPS, os efeitos sobre comunidades do entorno seriam aqueles provocados nos condados que distam no máximo 95 Km das fronteiras dos parques nacionais.

Estima-se que, em 2013, os mais de 273 milhões de visitantes das áreas administradas pelo *National Park Service* (NPS) gastaram 14,6 bilhões de dólares nessas comunidades². Segundo estudos publicados pelo próprio NPS, esse gasto gerou US\$ 26,5 bilhões em atividade econômica e contribuiu para a manutenção de 238 mil empregos por todo o país. Em 2012, por sua vez, os visitantes gastaram 14,7 bilhões de dólares, gerando US\$ 26,8 bilhões em atividade econômica e apoiando 243 mil empregos.

Embora sejam muitos os fatores que influenciam a visitação dos parques, dois grandes eventos contribuíram significativamente para o declínio verificado de um ano para o outro: o furacão Sandy que atingiu os Estados Unidos no final de 2012 e a paralisação do governo federal em outubro de 2013.

Visitação e seus resultados

Os gastos das visitas reportadas em 2012 e 2013 podem ser classificados entre as sete categorias de visitantes definidas pelo NPS, conforme mostra a tabela abaixo. Percebe-se que o grupo de visitantes denominado *Motel Outside Park* é responsável por 60% e 60,5%, respectivamente, do total dos gastos. Segundo a própria definição do NPS, esse grupo é composto por visitantes não locais que vão ao parque por mais de um dia e se hospedam em hotéis e motéis fora da área do parque³.

O grupo responsável pela segunda maior fatia dos gastos em ambos os anos (cerca de 16%) é chamado *Non-Local Day Trip* e também engloba visitantes vindos de outras localidades, mas que passam apenas um dia no parque. Somente esses dois grupos juntos foram responsáveis por mais de 75% dos gastos tanto em 2013 quanto em 2012.

Tabela 1 – Estimativa dos gastos dos visitantes do NPS por categoria em 2012 e 2013. Fonte: NPS (2014)

Categoria	2012		2013	
	Gasto Total (\$ Milhões)	Percentual do Gasto Total	Gasto Total (\$ Milhões)	Percentual do Gasto Total
<i>Local Day Trip</i>	\$855,2	5,8%	\$856,1	5,9%
<i>Non-Local Day Trip</i>	\$2 371,1	16,1%	\$2 381,6	16,3%
<i>NPS Lodge</i>	\$490,5	3,3%	\$484,5	3,3%
<i>NPS Camp Ground</i>	\$443,8	3,0%	\$422,7	2,9%
<i>Motel Outside Park</i>	\$8 900,3	60%	\$8 809,7	60,5%
<i>Camp Outside Park</i>	\$872,7	5,9%	\$855,2	5,9%
Outros	\$779	5,3%	\$762	5,2%
Total	\$14 712,6	100%	\$14 571,8	100%

A tabela 2 apresenta os efeitos estimados dos gastos de todos os visitantes de parques nacionais. Nota-se que, em 2012, durante as visitas às áreas protegidas, foi gasto um total de US\$ 14,7 bilhões nos parques americanos e em seus entornos. Esses gastos deram suporte diretamente a mais de 145 mil postos de trabalho, gerando uma renda de US\$ 4,2 bilhões, e US\$ 11,3 bilhões em produção na economia nacional.

² Para calcular as estimativas dos efeitos dos gastos dos visitantes, o NPS utiliza dados do *NPS Visitor Statistics Office*, que coleta informações detalhadas da visitação de mais de 369 parques americanos, e do *Visitor Service Project* (VSP), que registra características e perfis de gastos dos visitantes em 56 parques nacionais. Com esses dados são gerados perfis genéricos de visitação e de gastos.

³ Na pesquisa original é possível obter a definição precisa das sete categorias de visitantes definidas pelo NPS.

Se considerarmos também os efeitos secundários dos gastos dos visitantes, temos um adicional de 97 mil postos de trabalho, US\$ 5,1 bilhões em rendimentos do trabalho e US\$ 15,5 bilhões em produção na economia nacional, totalizando, assim, mais de 242 mil postos de trabalho e 26,7 bilhões de dólares em produção.

Em 2013, os números reportados pelo NPS sofreram alguma queda. Os gastos dos visitantes giraram em torno de US\$ 14,5 bilhões nos parques americanos e em seus entornos. Esses gastos deram suporte diretamente a mais de 143 mil postos de trabalho, gerando uma renda de US\$ 4,1 bilhões e 11,1 bilhões em produção na economia nacional. Se considerarmos também os efeitos secundários dos gastos dos visitantes temos um adicional de 94 mil postos de trabalho, US\$ 5 bilhões em rendimentos do trabalho e US\$ 15,3 bilhões em produção na economia nacional, o que totaliza mais de 237 mil postos de trabalho e 26,4 bilhões de dólares em produção.

Tabela 2 - Efeitos econômicos dos gastos de visitantes locais e não locais dos Parques Nacionais em 2012 e em 2013.

Fonte: NPS (2014)

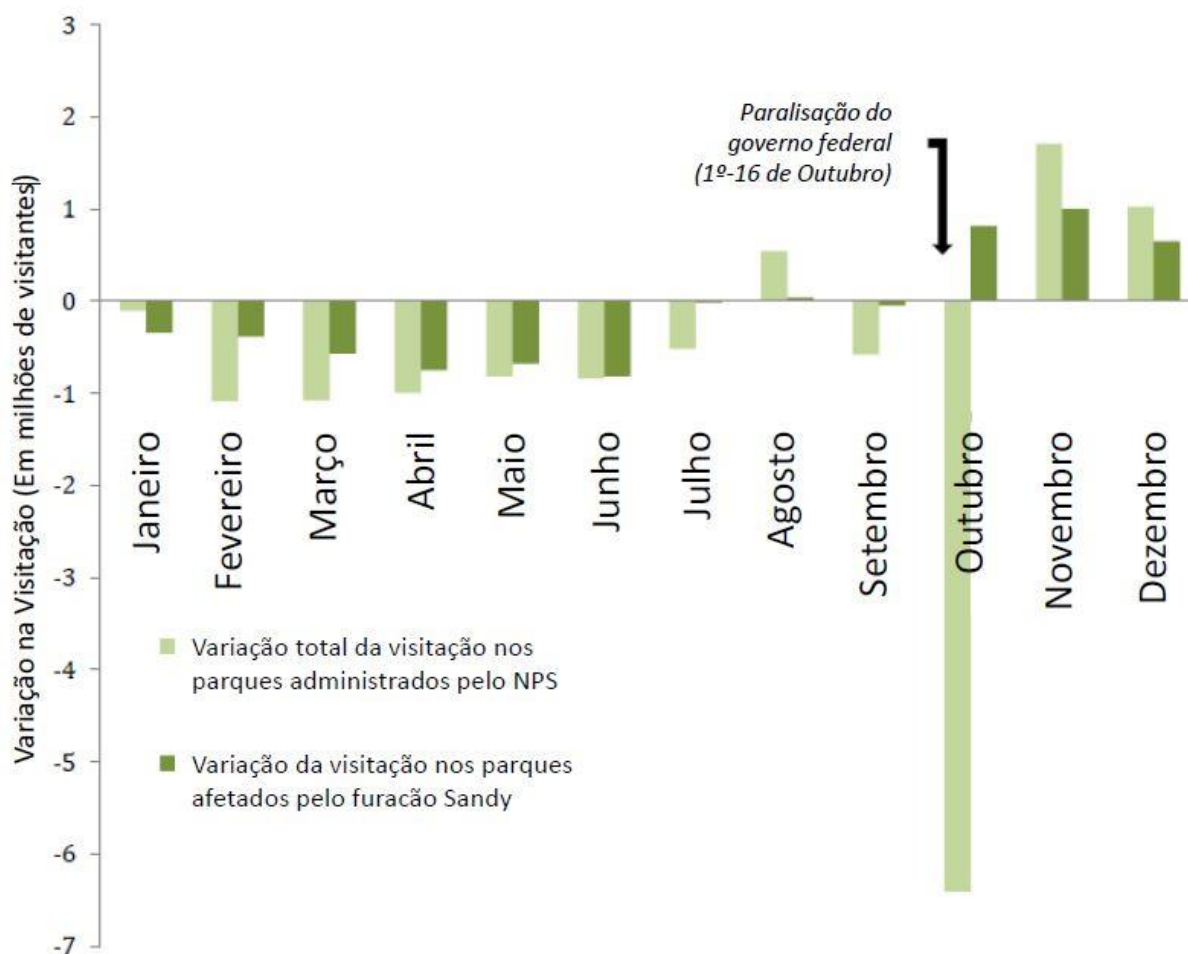
Setor	Efeitos Nacionais em 2012				Efeitos Nacionais em 2013			
	Empregos	Salários (\$ Milhões)	Valor adicionado (\$ Milhões)	Produto (\$ Milhões)	Empregos	Salários (\$ Milhões)	Valor adicionado (\$ Milhões)	Produto (\$ Milhões)
Efeitos diretos								
Hotéis e motéis	38 707	\$1 363,1	\$2 577,2	\$4 454,6	37 988	\$1 337,7	\$2 529,3	\$4 417,7
Camping	3 970	\$148,7	\$197,7	\$358,8	3 881	\$145,3	\$193,3	\$354,4
Restaurantes e bares	50 741	\$1 172,0	\$1 701,5	\$2 964,3	50 019	\$1 155,3	\$1 677,3	\$2 929,9
Lojas de conveniência	5 200	\$162,8	\$220,3	\$306,3	5 014	\$160,3	\$216,8	\$300,1
Postos de gasolina	2 740	\$99,8	\$150,8	\$200,5	2 631	\$97,8	\$147,9	\$195,6
Transporte	8 315	\$380,2	\$725,4	\$1 071,3	8 458	\$386,6	\$737,3	\$1 089,1
Entretenimento	28 604	\$716,8	\$1 028,8	\$1 490,1	28 561	\$715,7	\$1 027,2	\$1 501,1
Varejo	7 051	\$201,6	\$330,6	\$410,9	6 811	\$198,8	\$326,0	\$403,3
Total de efeitos diretos	145 328	\$4 245,0	\$6 932,3	\$11 256,8	143 363	\$4 197,5	\$6 855,1	\$11 191,2
Efeitos secundários	97 384	\$5 102,3	\$8 876,9	\$15 497,3	94 236	\$5 039,9	\$8 768,8	\$15 307,5
Efeitos totais	242 712	\$9 347,0	\$15 809,0	\$26 754,0	237 599	\$9 238,0	\$15 624,0	\$26 498,0

A análise dos dados apresentados nos relatórios do NPS revela, ainda, que os gastos de todos os visitantes de parques nacionais em ambos os anos impactam principalmente três setores de atividade econômica: Restaurantes e Bares, Hospedagem e Entretenimento.

Variação da Visitação em 2013

Muitos fatores podem influenciar a visitação dos parques. Contudo, aqui vamos nos atentar a dois grandes eventos que contribuíram significativamente para o declínio anteriormente mencionado: o furacão Sandy, que atingiu os Estados Unidos no final de 2012, e a paralisação do governo federal em outubro de 2013.

Figura 1 – Variação mensal da visitação total dos parques americanos em 2013 comparada a 2012. Fonte: NPS (2014)



A figura 1 mostra a variação mensal na visitação de 2013 em todos os parques administrados pelo NPS, quando comparada à visitação em 2012. A maior queda ocorreu no mês de outubro, quando a visitação do sistema como um todo diminuiu em mais de 6,4 milhões de turistas em comparação a outubro de 2012.

O furacão Sandy

No fim de outubro de 2012 o fenômeno meteorológico atingiu 24 estados norte-americanos, provocando grandes danos em mais de 70 parques. Dentre os mais prejudicados, 15 estão localizados na área metropolitana de Nova Iorque. Grande parte dos espaços afetados permaneceram fechados até junho de 2013, o que ocasionou uma diminuição significativa no número de visitantes total do sistema nacional de parques.

Na figura 1 fica claro que a queda na visitação do sistema como um todo, até junho de 2013, é causada majoritariamente pela queda na visitação nos parques afetados pelo furacão Sandy. Quase oito meses após a ocorrência do evento climático, os parques atingidos voltaram a ser plenamente frequentados.

A paralisação do governo norte-americano

Segundo os estudos citados, a grande variação no mês de outubro foi causada pela paralisação do governo federal norte-americano. A queda de braço travada entre os parlamentares republicanos e o governo de Barack Obama para liberar o orçamento relativo ao ano fiscal que começaria em 1º de outubro de 2013 levou à paralisação parcial do governo que, sem recursos, foi obrigado a fechar várias agências

federais, parques e museus. Essa situação fez com que quase todos os 401 parques nacionais permanecessem fechados durante 16 dias.

A média de visitação dos parques administrados pelo NPS em outubro representa, aproximadamente, 8% da visitação anual dessas áreas. Entre 2003 e 2012 a visitação em outubro foi consistente, variando de um pico máximo de 24,1 milhões de visitantes em 2011 até um mínimo de 22 milhões de visitantes em 2005.

A média nos três últimos anos, entre 2010 e 2012⁴, foi de 23,6 milhões de visitantes. Ao compararmos esse número com a visitação de outubro de 2013 (15.752.124 visitantes), verificamos uma diminuição de 33,3%, ou 7,88 milhões de pessoas, nas visitas aos parques do NPS. Essa queda resulta em uma perda estimada de 414 milhões de dólares, relacionada às despesas que os visitantes deixaram de efetuar⁵. Segundo o NPS, 45 parques sofreram quedas na visitação que corresponderiam a perdas superiores a 2 milhões de dólares para a comunidade local, se comparadas aos gastos médios dos três anos anteriores.

O *Great Smoky Mountains National Park* foi o mais afetado, em números absolutos, pela paralisação do governo, tanto na queda de visitantes quanto nos gastos desses turistas. Entre 2010 e 2012, uma média de 1.176.720 visitantes foram ao local no mês de outubro, e a média dos gastos dessas pessoas foi da ordem de US\$ 91 milhões. Em outubro de 2013, por volta de 850 mil pessoas visitaram o local, 28% menos do que a média dos três anos anteriores, com gastos associados na ordem de US\$ 65 milhões.

A tabela 3 mostra os dez parques mais afetados, em valores absolutos, quanto à diminuição dos gastos dos visitantes nas comunidades do entorno, se comparados os números de outubro de 2013 à média dos três anos anteriores.

Tabela 3 – Os 10 parques mais afetados quanto à diminuição dos gastos dos visitantes nas comunidades do entorno
Fonte: NPS (2014)

Parque	Média de Outubro (2010-2012)		Outubro (2013)		Diferença entre a média e 2013		
	Visitantes	Gastos dos visitantes (US\$ milhões)	Visitantes	Gastos dos visitantes (US\$ milhões)	Visitantes	Variação dos visitantes (em %)	Gastos dos visitantes (US\$ milhões)
Great Smoky Mountains NP	1 176 720	\$91,4	847 616	\$65,8	-329 104	-28%	-\$25,6
Grand Canyon NP	361 395	\$37,6	197 742	\$20,6	-163 653	-45%	-\$17
Acadia NP	287 508	\$24,1	94 904	\$8	-192 604	-67%	-\$16,1
Yellowstone NP	180 525	\$21,3	47 560	\$5,6	-132 965	-74%	-\$15,7
Grand Teton NP	152 130	\$25,9	68 984	\$11,7	-83 146	-55%	-\$14,2
Rocky Mountain NP	243 444	\$15	66 275	\$4,1	-177 169	-73%	-\$10,9
Cuyahoga Valley NP	228 937	\$13,8	78 947	\$4,8	-149 990	-66%	-\$9
Shenandoah NP	251 887	\$16,1	112 754	\$7,2	-139 133	-55%	-\$8,9

⁴ Essa média é calculada para eliminar as flutuações de visitação que são causadas por eventos climáticos extremos, eventos especiais dos parques ou outras interferências dessa natureza. Esse período é também representativo das condições de ausência de uma paralisação do governo.

⁵ Vale ressaltar que uma das limitações do estudo do NPS que buscou medir o efeito da paralisação do governo federal na visitação dos parques reside no fato de que é possível que as pessoas que queriam visitar os parques durante a paralisação tenham adiado suas visitas ao invés de cancelá-las. O estudo em questão foi capaz de captar essa substituição temporal na medida em que as viagens foram reprogramadas para o próprio mês de outubro de 2013, mas não conseguiu capturar o efeito do reagendamento da viagem para períodos posteriores ao mês de outubro.

Lake Mead NRA	472 987	\$19,3	267 253	\$10,9	-205 734	-43%	-\$8,4
Salem Maritime NHS	219 608	\$12	73 330	\$4	-146 278	-67%	-\$8

Em cinco estados, mais precisamente California, Arizona, North Carolina, Wyoming e Virginia, houve uma queda de mais de US\$ 20 milhões nos gastos relacionados aos visitantes dos parques em outubro de 2013 em comparação aos níveis dos gastos médios dos três anos anteriores. Apenas no Mississippi os gastos dos visitantes nas comunidades de entorno aumentaram (em US\$ 380 mil), se comparados à média de 2010 a 2012.

É importante notar que, apesar da maioria dos parques administrados pelos NPS ter reportado uma queda na visitação em outubro de 2013, 33 parques tiveram um aumento da visitação. Contudo, cabe ressaltar que a maioria deles tem, dentro de seus territórios, rodovias públicas ou rios navegáveis, de modo que essas unidades não estiveram completamente fechadas durante o período da paralisação.

Nesse período, o NPS entrou em acordo com os estados de Utah, Arizona, Colorado, New York, South Dakota e Tennessee para reabrir e operar temporariamente 14 dos 401 parques nacionais. Assim, esses estados articularam fundos para possibilitar que os funcionários do NPS operassem os espaços. A justificativa para tais financiamentos e articulações está intimamente ligada   reconhecida importância dos parques para a economia dos locais onde estão inseridos.   época, o governador do Arizona, Jan Brewer, declarou-se extremamente grato   administração de Obama por ter permitido a reabertura do *Grand Canyon*, segundo ele "o marco mais precioso do Arizona e um 'motor' essencial para as receitas do estado"⁶.

A tabela 4 mostra os custos totais para cada um dos estados, a visitação nesses parques durante o período e os gastos dos visitantes nas comunidades do entorno.

Tabela 4 – Custo total para os estados e gastos estimados dos visitantes durante o período de financiamento
Fonte: NPS (2014)

Parque	Estado	Dias financiados pelo estado	Custo total ao estado (US\$ mil)	Visitantes	Gastos dos Visitantes (US\$ mil)
Arches NP	UT	6		16 413	\$1 802,3
Bryce Canyon NP	UT	6		19 071	\$1 521,7
Canyonlands NP	UT	6		9 859	\$556,8
Capitol Reef NP	UT	6		16 325	\$1 098,1
Cedar Breaks NM	UT	6		11 331	\$680,9
Glen Canyon NRA	UT	6		19 866	\$1 123,5
Natural Bridges NM	UT	6		1 564	\$91,6
Rainbow Bridge NM	UT	6		952	\$52
Zion NP	UT	6		58 016	\$3 026
Total Utah			\$999,4	153 398	\$9 952,8
Grand Canyon NP	AZ	5	\$465	49 436	\$5 146,6
Rocky Mountain NP	CO	5	\$201,5	16 569	\$1 021
Statue of Liberty NM	NY	4	\$246,4	36 771	\$2 007,7

⁶ Statue of Liberty, Grand Canyon, Mount Rushmore to reopen, CNN, 12/10/2013. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2013/10/11/politics/shutdown-statue-of-liberty/index.html?iphonemail>

Mount Rushmore NMEM	SD	3	\$45,6	10 216	\$557,8
Great Smoky Mountains NP	TN	1	\$60,1	27 342	\$2 123,9
Total dos 6 estados			\$2 018	293 732	\$20 809,8

O estado de Utah gastou um total de US\$ 999.432 para que o NPS mantivesse todos os nove parques nacionais situados em seu território abertos durante seis dias. No período, foram 153.400 visitantes, gerando aproximadamente US\$ 9,95 milhões em gastos nos parques e nas suas comunidades de entorno.

Como mostra a tabela 4, o total dos gastos dos visitantes nos parques e nas comunidades circunvizinhas mais que compensou o custo total dos estados para mantê-los abertos durante algum período da paralisação do governo federal. No geral, para cada dólar financiado pelos estados, estima-se que foram gerados US\$ 10 em gastos dos visitantes. Como apenas 14 parques funcionaram durante o período, é possível que a menor concorrência entre destinos tenha influenciado positivamente a visitação e seus impactos no período em questão.

Esse fato indica que o uso público em parques nacionais pode ser um grande catalisador de atividade econômica para as comunidades situadas no entorno dessas áreas. Nesse caso específico, o multiplicador da atividade econômica teve valor 10. Ou seja, para cada dólar gasto pelos estados para financiar a operação dos parques, 10 dólares foram gerados de atividade econômica no próprio parque ou em sua comunidade de entorno.

Referências Bibliográficas

Koontz, L., and B. Meldrum. 2014. Effects of the October 2013 government shutdown on National Park Service visitor spending in gateway communities. Natural Resource Report NPS/EQD/NRSS/NRR—2014/761. National Park Service, Fort Collins, Colorado.

Cullinane Thomas, C., C. Huber, and L. Koontz. 2014. 2012 National Park visitor spending effects: Economic contributions to local communities, states, and the nation. Natural Resource Report NPS/NRSS/EQD/NRR—2014/765. National Park Service, Fort Collins, Colorado.

Cullinane Thomas, C., C. Huber, and L. Koontz. 2014. 2013 National Park visitor spending effects: Economic contributions to local communities, states, and the nation. Natural Resource Report NPS/NRSS/EQD/NRR—2014/824. National Park Service, Fort Collins, Colorado.