

ANÁLISE SOBRE AS TENSÕES DE INTERESSES NOS PROCESSOS DE CONCESSÕES DE PARQUES PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CONCESSÃO DO PARQUE ESTADUAL DAS SETE PASSAGENS EM MIGUEL CALMON - BA

Maiza Barbosa de Oliveira¹
Vanessa Jordão dos Santos²
Jorge Ney Valois Rios Filho³

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2020, o Governo do Estado da Bahia decidiu incluir no Programa Nacional de Concessões de Parques Públicos, criado pelo presidente Jair Bolsonaro, cinco Unidades de Conservação. Sendo elas: o Parque de Pituáçu, de São Bartolomeu e Zoobotânico Getúlio Vargas (parques urbanos), Parque da Serra do Conduru, localizado entre os municípios de Ilhéus, Itacaré e Ururuca, e o Parque Estadual de Sete Passagens no município de Miguel Calmon. O objetivo é conceder a gestão dos parques à iniciativa privada por 30 anos.

A discussão que envolve a concessão de parques públicos à iniciativa privada é polêmica e divide opiniões. Os apoiadores da proposta afirmam que essa ação vai expandir o turismo da localidade, dinamizando assim a economia local. No entanto, os críticos ao programa defendem que as áreas devem ser protegidas e não exploradas economicamente.

O objetivo deste texto é problematizar as concessões de parques públicos à iniciativa privada, tendo como foco de análise a proposta do Governo do Estado da Bahia de concessão da Unidade de Conservação Parque Sete Passagens à iniciativa privada por 30 anos, expondo os seus argumentos em defesa da ação e a reação da comunidade local ao projeto.

METODOLOGIA (OU MATERIAIS E MÉTODOS)

A concessão do Parque Estadual Sete Passagens ainda se encontra em andamento e a pesquisa bibliográfica, exploração de notícias e reportagens veiculadas na mídia sobre o tema proposto e análise de legislação vigente.

REFERENCIAL TEÓRICO

¹Estudante do curso técnico de Meio Ambiente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA - Jacobina-BA, maizabarbosa@outlook.com.br;

²Estudante do curso técnico de Meio Ambiente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA - Jacobina-BA, vanessa93.rc@gmail.com;

³Professor Orientador, Doutor, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA - Jacobina-BA, jorgevalois@ifba.edu.br;



Em 2020, o governo brasileiro iniciou o Programa Nacional de Concessões de Parques Públicos com o objetivo de passar a gestão dos parques nacionais para a iniciativa privada através de concessões. Em dezembro deste mesmo ano, o Governo do Estado da Bahia decidiu incluir cinco parques estaduais neste programa. Antes de mais nada, é importante esclarecer o que são concessões, diferenciando este instrumento da privatização.

Segundo Rodrigues e Abrucio (2019), a concessão é um instrumento, que tem a finalidade de promover o uso privativo com fins lucrativos de uma Unidade de Conservação (UC), pelo qual o governo repassa a uma empresa, por intermédio de um contrato que envolve investimentos de médio e grande porte, o direito de exploração de serviços e atividades de visitação em UCs por um período prolongado. Até porque, como espera-se que este agente faça um maior investimento, principalmente em infraestrutura e contratação de mão-de-obra, compreende-se que ele precisará de mais tempo para ter o retorno financeiro almejado.

Outro aspecto importante a ser mencionado é a diferença entre privatização e concessão. Segundo Reis e Queiroz (2017, p.382) existe um entendimento equivocado de que privatização e concessão são sinônimos. Normalmente este equívoco é praticado e disseminado pela mídia, mas na verdade não condiz com a realidade. A confusão entre os termos ocorre muito provavelmente devido ao tempo prolongado das concessões, normalmente, 30 anos. A concessão não pode ser confundida com privatização porque o governo não aliena seus bens a terceiros.

Segundo a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui e regulamenta o SNUC, os parques públicos além da função de conservação da diversidade biológica, os poderes públicos têm a obrigatoriedade de promover a visitação, que refere-se a todo tipo de uso público possível da UC, tais como: lazer, contemplação, educação ambiental, esporte, observação de aves com fins de educação e interpretação ambiental, recreação, além dos diversos segmentos do turismo em contato com a natureza, como por exemplo, ecoturismo e turismo de aventura. (Rodrigues e Godoy, 2013). Com justificativa de garantir o disposto na lei, o poder público, seja ele na esfera federal, estadual e municipal, tem utilizado as concessões como estratégia, argumentando que ele próprio não dispõe de recursos para isso.

No entanto, a concessão de parques públicos para empresas privadas apresenta uma tensão de interesses que envolve o concessionário (que tem como objetivo lucrar com a exploração comercial de serviços); a população, principalmente, as comunidades do entorno (interessadas na preservação da área e na garantia do acesso à visitação dos parques); e o poder público (responsável pela garantia de um perfeito equilíbrio na manutenção dos interesses dos demais agentes). A complexidade na manutenção deste equilíbrio está em equacionar, as estratégias e ações do concessionário para garantir o retorno financeiro de seu investimento, (valor da taxa tarifária para a visitação dos parques e o tipo de equipamentos que serão implementados), com a preservação ambiental da área, tão importante para as comunidades do entorno. (Rodrigues e Godoy, 2013)

Por exemplo, no que concerne ao valor da taxa tarifária para acessar ao parque, o concessionário, para garantir a preservação da área, pode restringir a quantidade de público para visitação. No entanto, como contrapartida, o valor da tarifa teria que ser mais elevado para obter o seu lucro. Esta estratégia restringiria o acesso ao parque e retiraria da população mais pobre o direito à visitação. Todavia, se a empresa decide colocar o preço da tarifa mais acessível e investir na implantação de equipamentos (hotel, restaurante, estacionamento) com o intuito de atrair um maior público, a preservação ambiental da área estará comprometida.



Neste sentido, podemos observar que tão complexo é garantir que os interesses de todos os agentes sejam de fato mantidos. Sendo assim, o mais comum é que o debate sobre as concessões de parques públicos se mantenha polarizado entre aqueles que são contrários à proposta e defendem que as UC são criadas para proteger biomas importantes, prestando serviços ecossistêmicos fundamentais e por isso devem se manter sob a responsabilidade do Estado, e entre aqueles que são favoráveis à concessão, pois entendem que a exploração das áreas pelo turismo vai dinamizar a economia local e promover a geração de emprego e renda.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em dezembro de 2020, o governo do Estado da Bahia firmou um acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para incluir o Parque Estadual das Sete Passagens (PESP) no Programa Nacional de Concessões de Parques Públicos do Governo Federal. O investimento previsto no projeto é de R \$10.400.000.00. O projeto prevê a exploração dos serviços de visitação por um período de 30 anos, com promessa de aumento no número de visitantes por ano de 20 mil para 33.807 visitantes. No que se refere às etapas do processo, no terceiro trimestre de 2021 ocorreram os estudos técnicos e no primeiro trimestre de 2022 aconteceram as consultas públicas, para o segundo trimestre de 2022 está previsto a elaboração do edital, para o terceiro trimestre de 2022, o leilão e no terceiro trimestre de 2022, o firmamento do contrato com a empresa vencedora do leilão. (BNDES, 2022). Vale ressaltar que no projeto não há menção a nenhuma estratégia de preservação ambiental, principalmente de seus recursos hídricos, maior riqueza deste parque estadual.

O Parque Estadual das Sete Passagens (PESP) é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, foi criado através do Decreto Estadual nº 7.808 de 24 de maio de 2000. Possui uma área de 2.821ha, localizada na divisa entre os municípios de Jacobina-BA e Miguel Calmon-BA, mas a sua sede se encontra neste último município. O parque possui mais de vinte comunidades no seu entorno que vivem predominantemente da pecuária extensiva e do cultivo de pequenas plantações para subsistência como banana, mandioca, etc.

Mais importante para a comunidade do que a preservação de seu bioma caatinga e dos remanescentes de floresta estacional e campos rupestres ainda com alto grau de preservação era a proteção das nascentes que suprem o Rio Itapicuru-Mirim, principal fonte de abastecimento de água de pelo menos 24 comunidades que utilizam esta água para irrigar as suas pequenas lavouras e alimentar os seus rebanhos. Para se ter ideia da importância dos recursos hídricos do parque para as comunidades do entorno, o nome Sete Passagens surgiu devido às sete cancelas que haviam entre as Serras do Campo Limpo, Sapucaia e Jaqueira que davam acesso a água que o gado bebia.

Diferentemente da maioria das Unidades de Conservação que foram criadas por iniciativa estatal, o PESP foi criado com participação ativa das comunidades do entorno que temiam a contaminação das águas pelas atividades extrativistas de minério (pequenos garimpos e extração de grande porte por empresas de mineração), além do desmatamento promovido pela atividade pecuária. Em 1995, com o apoio das comunidades surgiu a ONG Associação Protetora das Serras, e graças ao seu trabalho ativo conseguiu sensibilizar o poder público estadual e municipal na direção da criação deste parque estadual.



A justificativa do Governo do Estado da Bahia, com o apoio da Prefeitura Municipal de Miguel Calmon, para a concessão do PESP é a promessa de que a concessão irá melhorar e modernizar o parque estadual, oferecendo com esse tipo de parceria um melhor serviço para os visitantes. Tem como visão o ecoturismo, que vem a aumentar a geração de emprego e renda, desenvolvimento socioeconômico, aumento na arrecadação de impostos e etc.

O projeto de concessão do PESP foi rejeitado pelas comunidades do entorno que não identificaram na proposta nenhuma garantia de preservação e proteção das nascentes, que suprem o Rio Itapicuru-Mirim, localizadas no parque, vale lembrar que a sua criação como UC de Proteção Integral foi justamente uma estratégia de proteger os recursos hídricos contidos nas Serras do Campo Limpo, Sapucaia e Jaqueira. As comunidades do entorno entendem ainda que o aumento significativo do número de visitantes é uma forte ameaça à conservação ambiental da área.

Desde fevereiro de 2021, quando se tornou público o processo de concessão (vale lembrar que o processo deu-se início em dezembro de 2020 em uma decisão arbitrária do Governo de Estado da Bahia junto ao BNDES sem consulta prévia à população sobre a necessidade de incluir o PESP no programa de concessões) que as comunidades do entorno junto com pelo menos vinte entidades, que são contrárias à proposta, têm se mobilizado no sentido de barrar o processo. (GAMBA, 2022). Como estratégia, os opositores recorreram ao Ministério Público do Estado da Bahia que na figura do promotor Pablo Almeida acatou os argumentos dos opositores e recomendou no dia 25 de fevereiro de 2022 a suspensão do processo apontando as seguintes irregularidades:

- Desacordo com o Plano de Manejo do PESP que prevê a elaboração do Programa de Uso Público para definição de qual concepção de concessão deve ser aplicada ao parque (Este documento deve ser elaborado com a ampla participação das comunidades do entorno). Além disso, o BNDES deve enviar a formulação de requerimento das licenças previstas também no Plano de Manejo;
- Irregularidade na audiência pública realizada dia 07 de fevereiro de 2022. A participação da sociedade aconteceu somente através do envio de formulários com sugestões para o processo de licitação de serviços de apoio à visitação de atrativos e instalações (...). A questão sobre a pertinência da concessão em si, no entanto, nunca foi colocada nas consultas públicas que pedem somente sugestões aos projetos já formatados. (Gambá, 2022)

Sobre a irregularidade das audiências públicas o promotor recomenda que seja realizada duas audiências públicas, uma no município de Jacobina e outra no de Miguel Calmon, garantindo a realização de oficinas preparatórias com as comunidades do entorno e com toda a população interessada, assegurando nessas reuniões o direito de participação aos presentes “para que se manifestem acerca da implementação do projeto”. (Pinheiro, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de concessão do PESP, claramente pode-se constatar uma tensão de interesses entre o poder público e as comunidades do entorno do PESP que possuem



perspectivas diferentes sobre a principal finalidade da Unidade de Conservação. Rodrigues e Godoy (2013) defendem que no processo de concessão deve-se garantir o princípio de equilíbrio econômico-financeiro.

Por se tratar de um parque nacional, área sujeita a regime de interesse público, a exploração comercial de serviços deve se basear em um conjunto de critérios e princípios que busquem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, a definição de valores condizentes com o serviço prestado e, de maneira mais ampla, o alcance dos objetivos de sua criação. (RODRIGUES; GODOY, 2013, p.80)

No caso do processo de concessão do PESP, o princípio de equilíbrio econômico-financeiro não está sendo almejado pelo Governo do Estado da Bahia, uma vez que sua proposta fundamenta-se meramente sobre um viés mercadológico de garantir o retorno financeiro do futuro investidor com a promessa de aumentar o fluxo de visitantes do parque. Em nenhum momento, houve a preocupação na garantia da preservação dos recursos hídricos da área, principal reivindicação das comunidades do entorno, e motivo maior da criação desta Unidade de Conservação de Proteção Integral.

Para Reis e Queiroz (2017), as concessões com estímulo ao ecoturismo podem sim ser uma alternativa viável para os parques estaduais, no entanto é fundamental que a sua regulamentação seja acompanhada e realizada de forma participativa com equipe técnica e os diversos agentes envolvidos nessa área para que sejam garantidos os direitos daqueles que serão afetados pela gestão do espaço. No caso da concessão do PESP, esse direito foi suprimido pelo poder público estadual que a priori decidiu de “portas fechadas” com o BNDES que realizaria a concessão do parque sem consulta prévia à população, principalmente, às comunidades do entorno, e depois por realizar a assembleia pública de maneira irregular conforme identificou o Ministério Público da Bahia.

Sendo assim, defendemos, preliminarmente, que sem a preocupação na garantia de um processo que promova um equilíbrio entre a exploração econômica e a preservação ambiental e sobretudo sem a participação popular na construção da proposta a concessão do PESP encontra-se inviável e com sérios riscos de promoção de prejuízos ambientais e sociais futuros.

Palavras-chave: Concessão, parques públicos, conservação ambiental, impactos socioambientais.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Decreto nº 7.808**, de 24 de maio de 2000. Cria o Parque Estadual das Sete Passagens e dá outras providências. Diário Oficial, 25 jun 2000.

BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Plano de manejo do Parque Estadual de Sete Passagens**. Salvador, v.1, mar 2008.

BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Brasília. **Hub de projetos**. Disponível em:

<<https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Parques-Bahia-Sete-Passagens/2c19666d-5851-11ec-a329-0242ac11002b>> . Acesso em: 01 jun 2022.



BRASIL. **Lei 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art.225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU de 19 jul 2000.

COMUNIDADES rejeitam projeto de concessão do Parque Sete Passagens e vão ao Ministério Público. **GAMBA - Grupo Ambientalista da Bahia**. Salvador, 14 fev 2022. Disponível em: < <https://www.gamba.org.br/noticias/comunidades-rejeitam-projeto-de-concessao-do-parque-sete-passagens-e-vao-ao-ministerio-publico>>. Acesso em: 28 abr 2022.

PINHEIRO, G. MP recomenda que Inema suspenda concessão de Parque Estadual das Sete Passagens. **Ministério Público do Estado da Bahia**. Salvador, 25 fev 2022. Disponível em <[https://www.mpba.mp.br/noticia/61293#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20estadual%2C%20por,Pesp\)%2C%20em%20Miguel%20Calmon.](https://www.mpba.mp.br/noticia/61293#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20estadual%2C%20por,Pesp)%2C%20em%20Miguel%20Calmon.)>. Acesso em: 28 abr 2022.

REIS, A.F.; QUEIROZ, O.T.M.M. Concessões nas Unidades de Conservação do Estado de São Paulo: reflexões, oportunidades e desafios. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.10, n.2, mai/jul 2017, pp.376-387. Disponível em: <<https://doi.org/10.34024/rbecotur.2017.v10.6572>> . Acesso em: 10 mai 2022.

RODRIGUES, C. G de O.; ABRUCIO, F.L. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, 13 (3), p. 105-120, set./dez. 2019. Disponível em:< <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575> >.Acesso em: 11 mai 2022.

RODRIGUES, C.G.O.; GODOY, L.R.C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômico prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, pp. 75-88. Editora UFPR: 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v28i0.31280>>. Acesso em: 21 mai 2022.