



## EXPERIMENTOS REGULATÓRIOS EM CURSO: A NEOLIBERALIZAÇÃO DA NATUREZA NO BRASIL A PARTIR DA PRIVATIZAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Johana Maiy Alecrim Alves Gomes <sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho é um dos resultados de uma pesquisa de dissertação de mestrado que se propôs a investigar as áreas protegidas inseridas na ótica neoliberal. As unidades de conservação, que tem como objetivo principal o impedimento da degradação ambiental, são pensadas também através de critérios de rentabilidade, tendência que se aprofundou nos últimos anos com a intensificação das políticas neoliberais no Brasil. Desde 2016, diversas áreas protegidas de diferentes categorias têm sido colocadas à concessão privada no Brasil, e o objetivo deste trabalho é analisar esses processos entendendo-os como experimentos regulatórios, apresentando as mudanças legislativas recentes que flexibilizaram as privatizações. Na pesquisa bibliográfica foi utilizado referencial teórico que aborda a temática do neoliberalismo, e a metodologia do trabalho também foi composta de pesquisa documental, centrada na análise de legislação. Em relação aos resultados, foi possível perceber uma flexibilização da política de concessões no país a partir de 2004, com a chamada Lei das PPPs, e que o processo se intensificou desde então, atingindo o setor ambiental com mais força a partir de 2016.

**Palavras-chave:** Neoliberalização da Natureza, Parcerias Público-Privadas, Unidades de Conservação.

### ABSTRACT

This article is one of the results of a master's thesis research that aimed to investigate how protected areas are inserted in a neoliberal perspective. Protected areas, which main objective is to prevent environmental degradation, are also conceived through profitability criteria, a trend that has increased in recent years with the intensification of neoliberal policies in Brazil. Since 2016, several protected areas of different categories have been placed under private concession in Brazil, and the objective of this paper is to analyze these processes by understanding them as regulatory experiments, while we also present recent legislative changes that made privatizations more flexible. In the bibliographical research, a theoretical framework that addresses the theme of neoliberalism was used, and the methodology work was also composed of documentary research, centered on the analysis of legislation. Regarding the results, it was possible to notice a flexibilization of the concession policy in the country since 2004, with the so-called PPP Law, and that the process has been intensified since then, reaching the environmental sector with greater force in 2016.

**Keywords:** Neoliberalization of Nature, Public-Private Partnerships, Protected Areas.

---

<sup>1</sup> Mestre em **Geografia** pela Universidade Federal Fluminense - UFF, integrante do Núcleo de Estudos Território e Resistência na Globalização, [johana.gomes@hotmail.com](mailto:johana.gomes@hotmail.com);



## INTRODUÇÃO

Emerge na década de 1980 uma política considerada de caráter ao mesmo tempo conservador e neoliberal, representada sobretudo por Margaret Thatcher e Ronald Reagan, que no âmbito político romperam com o bem-estar social que os precedeu. Essa “nova direita ocidental”, nas palavras de Dardot e Laval (2016, p. 189), tinha como slogan frequente a necessidade de subtaxação e subregulamentação como uma resposta à crise do fordismo, na medida em que teciam questionamentos sobre o keynesianismo, sobre a estatização de empresas, proteção social e direitos trabalhistas.

Diferentes autores discutem a emergência do neoliberalismo, como Harvey (2008) e Chomsky (1999). Na literatura, o neoliberalismo é entendido por vezes como teoria, sistema de princípios, paradigma econômico e político e instrumento da política econômica do Estado. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 17), entretanto, o neoliberalismo é uma racionalidade. A tese defendida pelos autores é de que antes de ideologia ou política econômica, o neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, que estrutura não apenas a ação dos governantes, mas a ação dos governados. Os autores definem o neoliberalismo como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência (Dardot e Laval, 2016, p. 17). Essa racionalidade que há 30 anos rege políticas públicas, transforma sociedades, determina relações econômicas internacionais e remodela também as subjetividades, foi pensada, descrita e estudada pelo seu aspecto político e econômico, e também no seu aspecto social e subjetivo<sup>2</sup>. Os autores não concordam então com a premissa marxista de que o aspecto jurídico faz parte de uma superestrutura determinada pela infraestrutura, por sua vez composta pelas relações de produção. Para eles, o jurídico pertence e molda as relações de produção, perspectiva fundamental para o pensamento que desenvolvem sobre Estado e neoliberalismo. Dessa forma, é preciso falar não apenas em economia ou política neoliberal, mas de uma sociedade neoliberal, em que a competitividade se tornou um princípio político geral. Não se trata, então, de uma retirada do Estado da cena

---

<sup>2</sup> Na sociologia e na filosofia, respectivamente, Zygmunt Bauman e Byung Chul-Han são autores que discutem a criação de um novo sujeito em uma sociedade de relações fluidas, e também o agravamento de patologias psíquicas no mundo neoliberal. Além desses autores, na obra de Dardot e Laval esse aspecto também é discutido, especificamente no capítulo 9, intitulado A fábrica do sujeito neoliberal.



econômica, mas de um “reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 190), em que este, por sua vez, é o responsável pela criação de situações de mercado e pela formação de indivíduos adaptados a essa lógica.

Dentre as consequências dessa racionalidade, os autores elencam (2016, p. 379-80) a conformação da ação pública aos critérios da produtividade e rentabilidade, o fortalecimento do Executivo, promoção do cidadão-consumidor e o grande peso do caráter técnico na reflexão da administração pública, com esvaziamento do debate político e social. Podemos observar todos esses elementos na tendência em curso de privatização de áreas protegidas no país. As unidades de conservação, que tem como objetivo principal o impedimento da degradação ambiental, passam a ser pensadas por critérios de rentabilidade. Desde 2016, diversas áreas protegidas de diferentes categorias têm sido colocadas à concessão privada no Brasil, e o objetivo deste trabalho é analisar esses processos entendendo-os como experimentos regulatórios, apresentando as mudanças legislativas recentes que flexibilizaram as privatizações.

Seguindo uma agenda internacional fundamentada no neoliberalismo, o Brasil passa por um processo de delineamento das políticas sociais, após um período de crise econômica na década de 1980. O diagnóstico, crise do Estado, e o prognóstico: implantação de um modelo de gestão que ultrapasse a administração burocrática visando a recuperação dos cofres públicos, com respaldo de um discurso de que a eficiência do setor privado era maior. Foi de fato após a Constituição Federal de 1988 que as parcerias entre setor 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 n.º 8.031/90. Em sequência após a criação do PND em 1990, surgiram os novos regimes de licitação e contratos administrativos (Lei federal n.º 8.666/1993), e de concessão de serviço público (Lei federal n.º 8.987/1995).

Esse contexto de crescimento das parcerias entre o setor público e privado ganha maior destaque com a promulgação da Lei n.º 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, ou seja, “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004). Inúmeras alterações foram colocadas à Lei das PPPs, assim como a criação de novas normativas, como Lei federal n.º 13.334, de 13 de



setembro de 2016<sup>54</sup>, que criou o Programa de Parceria de Investimentos – PPI. Sancionada pelo ex-presidente Michel Temer, a Lei cria no âmbito da Presidência da República um Programa de Parcerias de Investimento (PPI) que promove a o fortalecimento da interação entre o Estado e iniciativa privada, sobretudo, por meio da celebração de contratos para a execução de ações públicas, um programa que busca promover a execução sobretudo de projetos de infraestrutura e que envolvam parcerias público-privadas (Campos e Damasceno, 2020; Baptista e Accioly, 2019). Em 2016, houve a criação do programa governamental Projeto “Parcerias Ambientais Público-Privadas”, o PAPP. Com o novo governo, a tendência se manteve. O programa do governo Temer foi entregue ao governo Bolsonaro, que dá continuidade a esse processo. Em 2 de dezembro de 2019, o Decreto Nº 10.147 afirma que no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, e no Programa Nacional de Desestatização – PND, são incluídos diversos Parques Nacionais, como o PN Lençóis Maranhenses, no Estado do Maranhão e o PN Jericoacoara, no Estado do Ceará, além da revisão do PN do Iguaçu.

Hoje, diferentes parques de diferentes instâncias de gestão estão sendo colocados na centralidade de diferentes projetos de concessão. Esse processo é entendido aqui como parte de um contexto neoliberal. Como já vimos, ancorados nas definições e trabalhos de diferentes autores, entendemos o neoliberalismo como um programa de Estado que passa a se tornar central a partir da década de 1970, fundamentado sobretudo na reestruturação dos mecanismos institucionais voltados para a dominância do mercado. E por isso, acreditamos que a centralidade das reformulações jurídicas no processo de ampliação da gestão privada de áreas protegidas só pode ser entendida como parte de um programa de Estado neoliberal, que promove processos de neoliberalização. Isto é, para compreender as formas específicas de neoliberalismo, podemos deslocar nossa análise para os processos de mudanças regulatórias específicas – relacionados ao sistema de governança global, é claro – que podem inclusive ser categorizados como propuseram Brenner, Peck e Theodore (2012). A ideia de experimentos regulatórios, entendidos pelos autores como projetos de governança disciplinados pelo mercado, contribuem para a análise das parcerias público-privadas para gestão de unidades de conservação, que compreendem todas essas dimensões. E o contexto de aprofundamento desse processo foi também o contexto de ressignificação da natureza, de gestão de recursos naturais, e no final do século XX vivenciamos a



intensificação das mudanças regulatórias de diferentes âmbitos, inclusive na legislação ambiental, fazendo com que a extensão de áreas protegidas no mundo tivesse significativo aumento.

No Brasil, onde essa extensão também ocorreu de maneira muito acentuada, esse processo ocorreu a partir de definições e cercamentos propostos pelo Estado, em áreas muitas vezes ocupadas por populações tradicionais. Mas para além dos conflitos, o processo de criação de unidades de conservação, foi ao mesmo tempo uma conquista dos movimentos ambientalistas, na medida em que estas funcionam como uma restrição aos avanços de determinados mercados. A questão é que com as reformulações regulatórias em curso, a natureza se transforma cada vez mais em estratégia de acumulação, e essas áreas protegidas passam a funcionar como um novo mercado, uma nova estratégia de acumulação, ressignificada. E as populações que sofreram restrições em seus meios de produção, de vida, de reprodução material e imaterial, no processo de desapropriação para fins de proteção, hoje assistem a venda dessas áreas para grandes conglomerados empresariais.

## **METODOLOGIA**

Foram necessárias diferentes etapas metodológicas para a realização desta pesquisa, a partir de uma metodologia instrumental/operacional, e fundamento teórico a partir de uma crítica ao neoliberalismo, composta por pesquisa bibliográfica com seleção e análise teórico-conceitual e pesquisa documental relacionada à seleção e análise de legislação.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Brenner, Peck e Theodore (2012) apontam a necessidade de se compreender formas contextualmente específicas do neoliberalismo. Na verdade, os autores concentram suas análises na ideia de neoliberalização, compreendendo-a como um processo geograficamente desigual e dependente de trajetória, já que assume formas contextualmente específicas. Os espaços de mudanças regulatórias estão, sim, interconectados dentro de um sistema de governança internacional, mas assumem



formas específicas em diferentes unidades jurisdicionais, que abarcam cidades, bairros, ou estados nacionais. Na tentativa de compreender as dimensões espacialmente desiguais e descontínuas, os autores propõem dimensões analíticas do processo. Entre elas, a ideia de experimentos regulatórios, que seriam projetos específicos voltados para impor ou reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado. Trabalhamos, então, o processo atual de privatização das áreas protegidas como experimentos regulatórios inseridos no processo de neoliberalização da natureza em curso no Brasil. As unidades de conservação, definidas a partir de critérios técnicos e científicos por especialistas, hoje também são colocadas no centro das reestruturações regulatórias pelo Estado e instituições multilaterais.

Segundo Smith (2007), vivemos, atualmente, um período em que a relação socioeconômica com a natureza está sendo profundamente transformada. Nas décadas de 1980 e 90, as mercadorias ecológicas passam a entrar na centralidade do radar do mercado. A legislação ambiental, que evidentemente se desenvolveu de forma desigual em diferentes contextos, se aprofundou após essas décadas e, na tentativa de limitar a exploração ambiental pelo capital, acabou criando um novo mercado. Isto é, áreas protegidas que foram essenciais para a limitação da atuação de empreendimentos imobiliários, por exemplo, hoje formam um mercado de bens ecológicos. Tradicionalmente, a mercantilização da natureza envolve a colheita ou extrativismo, mas hoje a privatização de áreas protegidas funciona de outra maneira. É um novo contexto, de estratégias voltadas para a mercadorização e financeirização ecológica, segundo Smith (2007, p. 17).

A natureza, que sempre foi mercantilizada no capitalismo, hoje é entendida como uma nova fronteira, inserida em um projeto maior de neoliberalismo. A ampliação da política ambiental do final do século XX fez com que o mercado recolonizasse práticas ambientais, rompendo com o antagonismo entre desenvolvimento econômico e preservação, substituído por uma oportunidade econômica sustentada na abertura de um novo domínio para acumulação de capital.

Penna-Firme (2015, p. 113), para discutir todo esse processo, utiliza a ideia de neoliberalização da natureza para dar conta de todo o conjunto de ações e também discursos utilizados por governos e instituições na formulação de legislações ambientais, ancoradas em conhecimentos técnico-científicos sobre a natureza que guiam o processo de tomada de decisões sobre os recursos naturais, junto a difusão, a partir



dos meios de comunicação de massa, do discurso em defesa da sustentabilidade voltado para a formação um cenário que justifica uma governança global sobre os recursos naturais de todos os países, legitimando um aparato de regras universais que busca uma nova ordem socioambiental.

Para Bernini (2019, p. 663), a construção das políticas de conservação ambiental reflete uma tensão em torno da definição de como e para quem se produz a natureza na sociedade. A autora trabalha com as ideias de 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.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Para pensar as mudanças recentes a respeito da promoção de Parcerias Público-Privadas no âmbito da política ambiental brasileira, se faz necessário apresentar um breve histórico desse dispositivo normativo na legislação, com base nos trabalhos de Campos e Damasceno (2020), Binenbojm (2005), Nakamura (2019) e Baptista e Accioly (2019).

As parcerias entre Estado e entidades privadas sempre estiveram presentes na administração do Brasil, antes mesmo da Proclamação da República. No período colonial, as irmandades religiosas, responsáveis pela gestão da educação, por exemplo, recebiam contribuições privadas, e no período imperial já existiam no país parcerias denominadas de concessão, sobretudo relacionados a infraestrutura, como construção de ferrovias. Segundo Campos e Damasceno (2020, p. 4), em 1852 foi promulgada a Lei nº 641/1852, que previa um modelo de concessão que ampliava vantagens para o setor privado, com isenções de impostos, direito de fazer desapropriações e explorar terras devolutas etc. Evidentemente, não se tratava das parcerias público-privadas nos moldes atuais. Foi de fato após a Constituição Federal de 1988 que as parcerias entre setor 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 n.º 8.031/90.

Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso anuncia o projeto de reforma do Estado criado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado



(MARE), denominado de Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que, segundo Campos e Damasceno (2020, p.3), tinha como objetivo a redefinição do papel do Estado, que não seria mais o responsável direto pela produção de bens e serviços, nem responsável direto pelo desenvolvimento econômico, e sim deveria “fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995). Segundo os autores, a reforma proposta pelo presidente da república conjugava processos interdependentes, como a redução das funções e da interferência do Estado, através da adoção de programas de terceirização, privatização, desregulação, promoção de reformas orientadas para o mercado, diminuição do contingente de servidores, e por outro lado, aumento da governança e da governabilidade do Estado, isto é, capacidade de implementar políticas públicas e fortalecimento da capacidade de mediar interesses e governar (Campos e Damasceno, 2020 p. 7; Pereira e Grau, 1999, p.112). O plano de reforma, PDRAE, se apoiava, portanto, na privatização de diversos setores, e as redefinições das relações entre setor público e privado foram sendo acompanhadas de mudanças legislativas e na administração pública, sobretudo a partir de 1995.

Assim, em sequência após a criação do PND em 1990, surgiram os novos regimes de licitação e contratos administrativos (Lei federal n.º 8.666/1993)<sup>3</sup>, de concessão de serviço público (Lei federal n.º.8.987/1995)<sup>4</sup>, e o já citado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Em 1998, houve a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19/98, que também promovia parcerias entre o setor privado e administração pública. Como apontam Campos e Damasceno (2020, p.8), o modelo de Estado neoliberal foi sendo implantado no Brasil sempre com a justificativa da necessidade de utilização de novas estratégias capitalistas para superar a crise financeira, e acabou sendo criado “um ambiente jurídico seguro para as celebrações de contratos entre o ente público e o privado”, através “de um conjunto de legislações as quais acabaram intensificando as relações entre os entes públicos e privados”, além de terem estabelecido “a regulamentação dessas parcerias em âmbito nacional, estadual e municipal”, e que ao longo dos anos foi “se aperfeiçoando, buscando acompanhar a “necessidade” do Estado em relação à implementação de novas políticas públicas oriundas das parcerias público-privadas” (CAMPOS e DAMASCENO, 2020, p.10).

---

<sup>3</sup> A lei n.º 8.666 de 1993 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos.

<sup>4</sup> A lei n.º.8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.



Esse contexto de crescimento das parcerias entre o setor público e privado ganha maior destaque com a promulgação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), no governo de Luís Inácio Lula da Silva, conhecida como a Lei das PPPs, já que define e prevê o estabelecimento das parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, ou seja, “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004).

Baseada em modelos europeus, a norma instituiu o regime das parcerias público-privadas (PPPs) na administração pública, na busca de estabelecer modelos de concessão com critérios mais claros do que os definidos pelas legislações anteriores. Segundo Nakamura (2019, p. 133), as PPPs têm origem na Inglaterra, quando em 1992 foi criado, no governo do primeiro-ministro John Major, o programa Private Finance Initiative (PFI), que objetivava o emprego de técnicas de gestão privada em empreendimentos públicos. Esse programa sofreu alterações no final da década de 1990 na administração de Tony Blair, com a adoção de mais risco para o poder público, já que antes os riscos eram do setor privado. Nessa administração, o programa teve alteração em seu nome, passando a se chamar PPP, *Public-private partnership*. Na experiência internacional existem diferentes formas contratuais de PPPs, mas na legislação brasileira foram previstas duas modalidades: as concessões administrativas e as privadas.

Apesar dos diferentes dispositivos normativos de aproximação pública e privada da década de 1990, até a Lei 11.079/2004 entrar em vigor, a expressão PPP era empregada em sentido amplo e até equivocado (Binenbojm, 2015, p. 160), para caracterizar vínculos empresariais-estatais de naturezas muito diferentes, como concessões, contratos de gestão, e até parcerias com organizações da sociedade civil. Com a edição da Lei nº 11.079/2004, entretanto, a PPP passa a designar um tipo de contrato administrativo específico, com regime jurídico próprio.

Antes de apresentar o que define a Lei 11.079/2004, é importante fazer uma diferenciação, ao menos teórica, entre parceria público-privada e privatização: enquanto nas privatizações o Estado transfere a propriedade de um bem ou a titularidade de um serviço para o setor empresarial privado, nas PPPs há a transferência da gestão de um serviço, com a titularidade se mantendo estatal, assim como a fiscalização do serviço. Sendo assim, nas parcerias público-privadas o fornecimento do serviço público ainda é



responsabilidade do setor público, diferente da privatização. A responsabilidade é do Estado, e os lucros são privados.

Retomando os aspectos da Lei nº 11.079, a concessão patrocinada é aquela prevê a concessão de um serviço ou obra pública em que a remuneração do setor privado concessionário envolve pagamento realizado pelo Estado (contraprestação pecuniária) e também tarifa cobrada aos usuários do serviço. Nas concessões anteriormente regidas pela lei 8987/1995, não havia pagamentos de natureza pecuniária realizados pela Administração Pública, apenas tarifa dos usuários ou receitas alternativas. Ou seja, agora, com as PPPs, há mais recurso estatal envolvido. Nas concessões do tipo administrativas, a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, e não há cobrança de tarifa ao usuário. Assim, nas PPPs, sempre há contraprestação pecuniária do parceiro público, isto é, pagamento estatal ao ente privado. Conforme a lei,

§ 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 síntese, na PPP patrocinada, o Estado complementa a remuneração dos usuários do serviço ao concessionário, e na PPP administrativa, o pagamento da empresa é completamente realizado pela própria entidade estatal contratante. Já nas concessões comuns, regidas pela lei de 1995, que não são PPPs, a tarifa paga pelos usuários do serviço é a totalidade da receita do ente privado concessionário. A contraprestação pecuniária pode ser uma quantia em dinheiro a ser paga pela administração pública à empresa concessionária fixada pelo Edital de licitação ou uma promessa de pagamento de quantia que represente um adicional tarifário para complementar as receitas necessárias para a manutenção do serviço. Tudo a ser definido pelo contrato estabelecido.

A formulação de dispositivos normativos não parou por aí. Segundo Baptista e Accioly (2019, p.3), a Lei das PPPs não correspondeu



a todo o otimismo gerado em torno de sua aprovação, e os questionamentos acerca da constitucionalidade de diversos aspectos da lei, a excessiva desconfiança burocrática e dos órgãos de controle relação ao modelo, a complexidade na estruturação dos projetos, entre outros vários problemas, obstruíram, de alguma forma, a difusão das PPPs no volume esperado. (BAPTISTA e ACCIOLY, 2019, p.3)

Por isso, inúmeras alterações<sup>5</sup> foram colocadas à Lei das PPPs, assim como a criação de novas normativas, como Lei federal n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016<sup>6</sup>, que criou o Programa de Parceria de Investimentos – PPI. Sancionada pelo presidente Michel Temer, a Lei cria no âmbito da Presidência da República um Programa de Parcerias de Investimento (PPI) que promove a o fortalecimento da interação entre o Estado e iniciativa privada, sobretudo, por meio da celebração de contratos para a execução de ações públicas, um programa que busca promover a execução sobretudo de projetos de infraestrutura e que envolvam parcerias público-privadas (Campos e Damasceno, 2020; Baptista e Accioly, 2019).

O projeto, apelidado inicialmente de PPP MAIS ou Programa Público-Privado Avançado, teve início com um projeto submetido a um grupo de trabalho criado em agosto de 2015 pelo então ministro da Fazenda, Joaquim Levy. O autor do projeto, Carlos Ari Sunfeld<sup>7</sup>,

enxerga no PPI um sucessor do Programa Nacional de Desestatização dos anos 90, no sentido da redução do Estado (“o caminho é privatizar”) mediante a ampliação das parcerias público-privadas<sup>8</sup>. A lei do PPI, por seus propósitos expressos, apresenta assim intensas interações com as PPPs e seu regime jurídico, situando-se ambas em uma mesma linha de continuação histórica dentre os projetos de disciplina das relações público-privadas. A Lei n.º 13.334, inclusive, faz diversas menções expressas às PPPs. (BAPTISTA e ACCIOLY, 2019, p.6)

A Lei do PPI já foi reformada desde sua criação, pela Lei n.º 13.502/2017, que incluiu no Conselho do Programa (CPPI), os presidentes do Banco do Brasil e do

<sup>5</sup> Baptista e Accioly (2019, p.4) apontam 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. Leis que buscavam facilitar o desenvolvimento e execução dos projetos em diferentes instâncias administrativas. Essa última de 2017, por exemplo, reduziu o valor mínimo para a contratação de PPPs de vinte para dez milhões de reais. Campos e Damasceno (2020), apontam também os Decretos n.º 5.977/06 e n.º 8.428/15.

<sup>6</sup> Como consequência da conversão da Medida Provisória - MP n.º 727, de 12 de maio do mesmo ano.

<sup>7</sup> Um dos fundadores e Professor Titular Na FGV Direito SP.

<sup>8</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Desafios do Governo Temer para Recuperar a Regulação e as Parcerias: as respostas da MP 727. Ano 2016, n. 173, Direito do Estado. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/carlos-ari-sundfeld/desafios-do-governo-temer-para-recuperar-a-regulacao-e-as-parcerias-as-respostas-da-mp-727> Acesso em 12 dez 2020.



BNDES, e o Ministro do Meio Ambiente – o que está alinhado com a política de neoliberalização da natureza a partir das PPPs em unidades de conservação. O governo Bolsonaro também já modificou a Lei do PPI através de duas Medidas Provisórias, em 2019, incluindo o Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional no Conselho, e possibilitando deliberações no modelo ad referendum, ou seja, “pendentes”, em caso de urgência, além de subordinar o Secretário Especial do PPI à Casa Civil da Presidência da República, retirando-o do âmbito da Secretaria Geral da Presidência.

Sobre as semelhanças entre as Lei n.º 11.079/2004 (PPP) e n.º 13.334/2016 (PPI), podemos citar que ambas entregam um sistema de normas direcionadas para a promoção de relações contratuais público-privadas, mas uma grande diferença entre as duas se faz no sentido do termo “parceria”, já que enquanto a Lei de 2004 estabelece especificamente as modalidades de concessão patrocinada e administrativa, a Lei de 2016 busca designar como “contratos de parceria” diferentes modalidades de concessão, como as comuns, permissões de serviço público, arrendamentos de bens públicos, ou seja, diferentes negócios público-privados (Baptista e Accioly, 2019, p. 8). O que, evidentemente, mostra a tentativa de flexibilizar os contratos. A expressão alianças público-privadas passa a ganhar força em função desse caráter mais abrangente, para que sejam salientadas as distinções entre estas e as PPPs, que não tiveram tanto sucesso. Importante salientar que hoje, com a Lei do PPI, o Conselho do programa passou a ser gestor das PPPs em nível federal. O PPI busca promover a “ampliação e fortalecimento entre o Estado e a iniciativa privada para a viabilização da infraestrutura brasileira”.<sup>9</sup>

Importante lembrar que o PPI prevê uma gama de possibilidades contratuais para além das PPPs, o que torna o processo ainda mais complexo de ser analisado. No que diz respeito às unidades de conservação, uma série de concessões podem existir, a depender dos modelos contratuais definidos pelos editais entre setores público e privados.

Dentre os 31 Parques Nacionais (PN) abertos à visitação no Brasil<sup>10</sup> em 2017, apenas quatro funcionavam a partir do regime de concessão privada, sendo estes o PN Fernando de Noronha (PE), Iguaçu (PR), Tijuca (RJ) e Serra dos Órgãos (RJ), os três primeiros sob gestão do Grupo Cataratas, e o último operado pela Hope Recursos

<sup>9</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-727-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-727-16.pdf)  
Acesso em 12 dez. 2020

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/visite-os-parques>> Acesso em fevereiro de 2020.



Humanos S/A. Porém, em 2017<sup>11</sup>, Sarney Filho, o então Ministro do Meio Ambiente, apresentou novas diretrizes para os parques nacionais no país, sobretudo em relação a concessão de serviços de apoio à visitação, e afirmou que o ICMBio abriria ao menos seis novas licitações de concessão de parques em 2017, e iniciaria estudos para a abertura de outras quinze: dentre essas, duas já estavam com seus editais divulgados, o PN Brasília (DF) e o PN Pau Brasil (BA). De acordo com o Ministro, se tratava de um alinhamento entre o Ministério do Meio Ambiente com o Ministério do Turismo envolvendo sociedade civil, atores federais, estaduais e municipais e iniciativa privada, o que era parte do já citado Programa de Parceria de Investimentos (PPI) do governo Temer. Em 2018 essas licitações foram de fato abertas, entre outras, e ao final daquele ano o PN Pau Brasil (BA), bem como o PN Chapada dos Veadeiros (DF), já estavam sob concessão e cobrando ingresso de entrada, R\$ 34,00 para o público em geral. A intenção do MMA naquele ano era também dar início às consultas públicas em relação aos parques nacionais dos Lençóis Maranhenses (MA), do Itatiaia (RJ), do Caparaó (MG), de Jericoacoara (CE) e da Serra da Bodoquena (MS)<sup>12</sup>.

Em 28 de maio de 2018 foi estabelecida a Lei nº 13.668, que dispõe sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental, e que autorizou o ICMBio a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

Em 21 de agosto de 2019, no Art. 1º da Resolução nº 79, o conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República decide opinar

favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República para qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI da Presidência da República e inclusão no Programa Nacional de Desestatização -

<sup>11</sup> Ministro discute concessões em parques. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/14072-noticia-acom-2017-04-2286.html>> Acesso em fevereiro de 2020;

<sup>12</sup> *Hope assina contrato para prestar serviços no Pau Brasil*. Publicado: Quarta, 17 de Outubro de 2018. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10020-hope-assina-contrato-para-prestar-servicos-no-pau-brasil>>. Acesso em fevereiro de 2020;

*Sob protestos, Parque Nacional Pau Brasil é concedido à iniciativa privada*. Publicado em 01/03/2019 Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2019/03/sob-protestos-parque-nacional-pau-brasil-e-concedido-a-iniciativa-privada/>>

*Parque do Itatiaia assina contrato de concessão de serviços*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2019-02/parque-do-italiaia-sera-administrado-por-concessao-privada>> Acesso em fevereiro de 2020.

*Escolhida empresa que fará estudos para privatizar o Parque Nacional de Jericoacoara*. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/escolhida-empresa-que-fara-estudos-para-privatizar-o-parque-nacional-de-jericoacoara-1.3093831>> Acesso em setembro de 2021.



PND das unidades de conservação **Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara e Parque Nacional do Iguaçu**, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. (BRASIL, 2019<sup>13</sup>, grifo nosso)

Em 10 de junho de 2020, no Art. 1º da Resolução nº 131, o conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, decide opinar

favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República a qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e a recomendação da inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND das unidades de conservação **Parque Nacional de Brasília**, localizado no Distrito Federal, e **Parque Nacional de São Joaquim**, localizado no Estado de Santa Catarina, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. (BRASIL, 2020<sup>14</sup>, grifo nosso)

O decreto Nº 10.673, de 13 de abril de 2021<sup>15</sup>, inseriu 9 unidades de conservação no Programa Nacional de Desestatização, relacionado ao Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, "para fins de concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação". Durante o ano de 2020, diversos contratos foram firmados com diferentes estados. Segundo reportagem veiculada pelo jornal O Globo de janeiro de 2021, já há contrato do BNDES com seis estados, Bahia, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Tocantins, voltados para 26 parques. Outros três estados estão em processo de contratação e a expectativa é de que os primeiros leilões ocorram ao final de 2021 e também em 2022. O superintendente de Governo e Relacionamento Institucional do BNDES afirmou que a ambição é a alteração do setor de parques no país, já que de 450 unidades de conservação, apenas 18 possuem concessionárias<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-79-de-21-de-agosto-de-2019-214052614> Acesso em 12 dez. 2020

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-131-de-10-de-junho-de-2020-264666866> Acesso em 12 dez. 2020

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10673.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10673.htm) Acesso em 16 de abril de 2021.

<sup>16</sup> O globo, 26/01/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bndes-firma-contrato-para-conceder-jalapao-ibitipoca-outros-24-parques-naturais-iniciativa-privada-24855009> Acesso em 27 de janeiro de 2021.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000) apesar de suas complexidades analisadas em diferentes pesquisas no âmbito da Geografia e outras ciências, foi produto de um esforço coletivo de diversos atores e setores sociais, como universidades, movimentos sociais, ONGs, comunidades tradicionais. As unidades de conservação funcionam até hoje em certa medida como um importante instrumento de proteção de biodiversidade e também da manutenção da vida de populações tradicionais na medida em que impediram, por exemplo, a especulação imobiliária. Mas o modelo em que elas emergem e se sustentam, ancoradas na dissociação entre sociedade e natureza, possibilita o processo que vivenciamos profundamente desde 2016: as privatizações. Além disso, desde o momento em que passam a crescer no país – os anos de 1970 – tem seus interesses entrelaçados com a política de turismo, o que reforça o caráter mercadológico relacionado inclusive ao processo de privatização atual, inserido em um contexto de reformulação e flexibilização orientada para o mercado da política ambiental do país que se inicia com o golpe/impeachment de 2016 e se aprofunda no governo Bolsonaro. É necessário então refletir sobre esse modelo de criação e gestão de áreas protegidas e o processo em curso de neoliberalização da natureza.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, A. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (org). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume/Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- BAKKER, K. The limits of “neoliberal natures”: **Debating green neoliberalism**. **Progress in Human Geography**, V, 34(6), P. 715–735. 2010.
- BAPTISTA, Patrícia; ACCIOLY, João Pedro. 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**. DRio de Janeiro: CEEJ, Tomo III, P. 387-410, 2019.



BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. 2005. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 241: 159-175, Jul/Set. 2005

BERNINI, C. I. Políticas de conservação ambiental no Brasil e a mercadificação da natureza. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), V. 23(3), 662–681. 2019.

BRASIL, Lei Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL, Lei Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

BRENNER, N. PECK, J. THEODORE, N. Após a neoliberalização? **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39, 2012.

BROCKINGTON, D, DUFFY, R AND IGOE, J. **Nature Unbound. Conservation, Capitalism and the Future of Protected Areas**. London: Earthscan. 2008.

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.

CHOMSKY, N. **O Lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e ordem global**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1999.

CASTREE, N. Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation. **Environment and Planning A**, V. 40(1), 131–152. 2008.

DARDOT, P. e LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**, São Paulo, Boitempo. 2016.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**, São Paulo, Hucitec: Nupaub-USP. 1996

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 in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2014.



HARVEY, D. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

NAKAMURA, A. L. dos S. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 2, p. 131-147, 2019.

PENNA-FIRME, R. Mercados “Verdes” e a apropriação de terras para finalidades de conservação da natureza. **Ciência Geográfica** - Bauru - XIX - Vol. XIX. 2015

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. p. 16-36. v. 43. 2007.