

**Autora:** Paula Menezes Salles de Miranda

### **Concessões de Parques Nacionais no Brasil:**

Desafios à Justiça Socioespacial e à Gestão Democrática de Serviços Públicos Ambientais

#### **Resumo**

Este trabalho propõe uma reflexão crítica sobre a lógica mercantil que orienta a gestão de serviços públicos ambientais no Brasil, com foco no crescente processo de concessão de parques nacionais à iniciativa privada. Busca-se analisar criticamente as concessões de parques nacionais no Brasil sob a perspectiva da justiça socioespacial e da gestão democrática de serviços públicos ambientais, contribuindo, dessa forma, para o debate sobre novas formas de acumulação por meio da exploração privada de espaços públicos de interesse ambiental. Percebe-se que os projetos conduzidos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) limitam a participação social à etapa de consulta pública, geralmente realizada de forma tecnocrática. Tal modelo dificulta o envolvimento efetivo das populações e trabalhadores locais nas tomadas de decisão em relação à escolha da forma de gestão dos parques nacionais, reforçando práticas centralizadas e com participação apenas formal. Diante disso, argumenta-se que para alcançar a justiça socioespacial é fundamental garantir processos decisórios verdadeiramente participativos, que reconheçam os direitos territoriais e coletivos, assegurando a gestão democrática dos parques nacionais, orientada pelo interesse público e coletivo e não subordinada à lógica da mercantilização da natureza.

#### **Resumo expandido**

O incentivo para a criação de parques nas cidades brasileiras aparece relacionado ao apelo crescente ao verde, à natureza e ao aumento da qualidade de vida, além da noção de conservação ambiental como um dos pressupostos de desenvolvimento sustentável, especialmente a partir dos anos 1970 (Gomes, 2013).

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, foi institucionalizado em 2000, com a Lei 9.985, criando dois grupos de Unidades de Conservação (UC): Unidades de Proteção Integral (incluindo a categoria Parque Nacional), e Unidades de Uso Sustentável (Brasil, 2000). As UC apresentam, na sua definição, objetivos de conservação e garantias de proteção, e os usos em seus territórios devem ser definidos a partir de Planos de Manejo. Seguindo o pacto federativo e a distribuição de competências entre os entes, as UC podem ser criadas a nível federal, estadual ou municipal.

Inseridos na lógica capitalista, os parques podem ser transformados em mercadoria para o consumo da natureza e de paisagens. Acselrad (2013) afirma que uma diversidade de localizações, paisagens, topografias físicas e simbólicas, são consumidas e, de diferentes modos, incorporadas à dinâmica mercantil. Essa lógica se expressa na intensificação de parcerias privadas em áreas ambientais, geralmente formalizadas por concessões — instrumentos legais que delegam ao ao setor privado a prestação de serviço por parte do poder público.

As concessões geralmente são justificadas como oportunidade de ordenamento, ampliação e qualificação dos serviços de apoio à visitação, geração de emprego e renda por meio do turismo (BNDES, 2024), além da captação de recursos para investimentos nas UC, visando a proteção dos recursos naturais (ICMBio, 2020). Derani (2002) destaca que o Estado se ausenta na gestão ambiental sob a justificativa de ineficiência no manejo e na proteção ambiental e de despreparado para atividades de visitação e turismo.

Esse modelo de gestão privada fundamenta-se em conceitos neoliberais, originados da década de 1970 e fortalecidos a partir de 1990. Os processos de neoliberalização trazem respostas baseadas, orientadas ou disciplinadas pelo mercado, intensificando a comodificação e mobilizando instrumentos financeiros especulativos para a realização de lucros (Brenner, et. al, 2012). A neoliberalização da natureza acontece, por exemplo, pela mercantilização de bens comuns, como água, florestas, e pela criação de mercados ambientais. Segundo Smith (2024), a natureza tornou-se uma nova fronteira de acumulação afetando seu consumo.

Sob a lógica neoliberal, foi se desenvolvendo um arcabouço legal brasileiro que permitiu e facilitou as parcerias privadas em serviços públicos em parques. Na esfera federal, nos anos 1990 foi criada a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre concessão e permissão da prestação de serviços públicos para áreas da administração pública. Posteriormente, a Lei 11.516/2007, possibilitou a concessão das Unidades de Conservação e a Lei 13.668/2018, atualizou termos sobre concessão para parques nacionais.

Em 2016, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), a nível federal, pela Lei 13.334, com a finalidade de ampliar a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parceria. Atualmente, no contexto ambiental, o PPI conta com quatro Parques Nacionais com concessões concluídas e seis projetos em andamento.

Segundo Harvey (2013), a onda de privatizações desde os anos 1970 alterou o capitalismo, criando novos mercados. Esse processo, denominado acumulação por espoliação, representa o cercamento dos bens comuns, frequentemente conduzido pelo próprio Estado. Paulani (2024) afirma que o Estado espolia espaços ou serviços públicos e os transfere ao mercado, permitindo que o capital excedente se aproprie desses investimentos.

Este trabalho tem como objetivo analisar criticamente as concessões de parques nacionais no Brasil sob a perspectiva da justiça socioespacial e da gestão democrática de serviços públicos ambientais. A partir de uma abordagem qualitativa, foi utilizado como procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica e análise de documentos, tais como,

legislações ambientais, legislação de concessões, modelos de parcerias, contratos e documentos de licitações.

A gestão dos serviços públicos de parques nacionais a partir de concessões, reflete uma tendência maior de neoliberalização da natureza, inserindo áreas protegidas na lógica do capital e da gestão empresarial. A partir da análise das etapas dos projetos de concessão de parques nacionais pelo PPI, percebe-se que a decisão sobre quais parques serão alvo de concessões privadas é definida pelo Conselho do PPI, não havendo participação popular neste primeiro momento. Em todo o processo de projeto de concessão, a participação popular é limitada e acontece de maneira consultiva apenas na segunda etapa de um total de seis — estudo, consulta pública, acórdão TCU, edital, leilão de projeto e contrato —, não havendo garantia de continuidade do processo de debate. Tal modelo dificulta o envolvimento efetivo das populações e trabalhadores locais nas tomadas de decisão em relação à escolha da forma de gestão dos parques nacionais, reforçando práticas centralizadas e com participação apenas formal.

Esta forma de gestão pode gerar exclusão, ampliando desigualdades de acesso aos bens naturais e afetando especialmente populações locais, trabalhadores informais e visitantes de baixa renda. Além disso, esse modelo tende a produzir ou intensificar conflitos já existentes em áreas de parques, como aqueles relacionados às comunidades locais, à degradação ambiental, à sobreposição de demarcações de terras indígenas e quilombolas.

Soja (2010) mostra a importância de reconhecer as geografias injustas e lutar por uma espacialidade mais justa. Nesta perspectiva, considerando a busca por justiça socioespacial, aponta-se a necessidade de formas de gestão das áreas protegidas que reconheçam as especificidades territoriais e sociais, compreendendo a produção do espaço à luz do direito à cidade. Conforme Lefebvre (2001), esse direito implica tanto o direito à obra (à atividade participante) quanto o direito à apropriação (distinto do direito à propriedade). Essa leitura trata o conceito como um direito ativo de transformar a cidade — e, por extensão, os espaços públicos — de acordo com as necessidades coletivas (Harvey, 2013).

Diante disso, entende-se que, para alcançarmos a justiça socioespacial, é fundamental garantir processos decisórios verdadeiramente participativos, que reconheçam os direitos territoriais e coletivos, assegurando a gestão democrática dos parques nacionais, orientada pelo interesse público e coletivo e não subordinada à lógica da mercantilização da natureza.

## Referências

ACSELRAD, Henri. Cidade – espaço público? Rev. UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.234-247, jan./jun. p. 235-247. 2013.

BNDES. **Hub de Projetos**. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/setores/Parques#5>. Acesso em: 14 de nov. de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 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**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm). Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Lei 13.668 de 28 de maio de 2018. **Altera as Leis n o 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Ibama e pelo Instituto Chico Mendes**. Acesso em: 28 ago. 2023

BRASIL. Lei 13.334 de 13 de setembro de 2016. **Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências**. Acesso em: 5 jun. 2025

BRENNER, Neil; PEC, Jamie; THEODORE, Nik. **Após a neoliberalização?**. In: Caderno Metrópole, v. 14, n. 27, pp. 15-39. São Paulo, 2012

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na Produção Econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Concessão nos parques**. 10 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/visite-as-unidades-de-conservacao-federais/conces-sao-nos-parques>. Acesso em 29 de jun. de 2023

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade**. In: MARICATO, Ermínia, et al. Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013

GOMES, Marcos Antônio Silvestre. **Os Parques e a Produção do Espaço Urbano**. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

PAULANI, Leda Maria. **Sobreacumulação, financeirização, rentismo e assetização**. In: LAVINAS, Lena; MARTINS, Norberto M.; GONÇALVES, Guilherme L.WAEYENBERGE, Elisa Van (Org.). Financeirização: crise, estagnação e desigualdade. São Paulo: Editora Contracorrente, 2024, p. 81-113.

SOJA, Edward. **Seeking spatial justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

SMITH, Neil. **Natureza como estratégia de acumulação**. In: Rita de Cássia Ariza da Cruz... [et al.] (org), Neil Smith e sua Geografia Revolucionária. São Paulo: Annablume, 2024.