



PMI COMO FERRAMENTA PARA A CONSERVAÇÃO DE PARQUES NO BRASIL



RADAR **PPP**



SEMEIA

PMI COMO FERRAMENTA PARA A CONSERVAÇÃO DE PARQUES NO BRASIL



RADAR PPP



SEMEIA

1. O que é PMI?	5
2. Benefícios do PMI: O Instrumento em Favor da Inovação	8
2.1 Envolvimento da Iniciativa Privada na Elaboração de Projetos: Exemplos Internacionais e Nacionais	8
3. O Uso de PMI pela Administração Pública Brasileira: Pontos de Atenção	10
4. PMI e as Concessões em Parques	12
4.1 Situação Atual	12
4.2 Experiências Internacionais	12
4.3 Novos Caminhos Possíveis	15
5. Conclusão	16

PMI COMO FERRAMENTA PARA A CONSERVAÇÃO DE PARQUES NO BRASIL

POR QUE ESTE TEMA FOI ESCOLHIDO PELO SEMEIA?

As concessões à iniciativa privada em Unidades de Conservação (UC) no Brasil representam um mercado ainda a ser desenvolvido. Há diversos exemplos de editais lançados pelo poder público que não atraem as empresas ou que seduzem um número bastante limitado delas. Há ainda aqueles processos iniciados que sequer alcançam a fase de licitação e são sumariamente engavetados ou que falham no equilíbrio de riscos e retornos entre o setor público, o setor privado e a sociedade.

Ao mesmo tempo, evidências internacionais que serão exemplificadas neste trabalho sugerem o enorme potencial de geração de riquezas, oportunidades de desenvolvimento socioeconômico e lazer a partir dessas áreas no Brasil.

O Semeia acredita que reger a participação de atores privados com contratos consistentes e elaborados com técnicas adequadas pode significar um futuro mais promissor para essas áreas, envolvendo organizações comprometidas com a conservação e que façam do aproveitamento responsável desses espaços - em especial dos Parques - o seu negócio.

Mesmo que superadas as barreiras ideológicas relacionadas ao tema de parcerias entre o setor público e privado, esta agenda não acontecerá de forma sustentável sem que haja um diálogo entre o governo e os demais envolvidos e impactados por esses modelos, incluindo, entre outros atores, as organizações privadas empresariais e não empresariais.

Durante os próximos anos, o Semeia pretende apoiar processos junto a órgãos públicos que estejam interessados em melhorar os níveis de conservação em suas UC e que acreditem que as concessões são um caminho viável para essa evolução, sempre que permitido e pertinente. Estamos comprometidos também em despertar e fomentar, de maneira transparente e isonômica, o interesse do setor privado por este mercado em desenvolvimento.

Neste contexto, a elaboração de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) por parte de governos mostra-se como uma alternativa a ser endereçada para a estruturação de bons contratos.

Para trazer mais informações sobre PMI, referências nacionais e internacionais de sua aplicação, bem como as vantagens e os pontos de atenção em relação ao uso desta ferramenta, elaboramos este conteúdo técnico, em conjunto com a Radar PPP, empresa especializada em serviços de inteligência no mercado de Parcerias Público-Privadas.

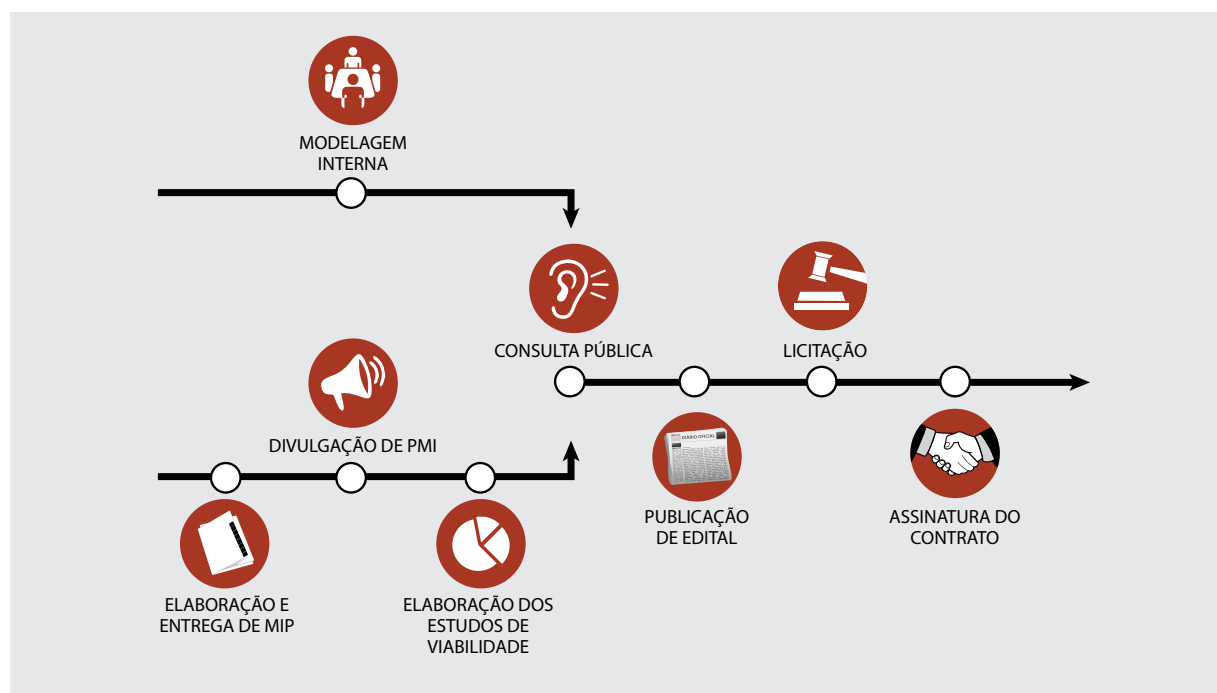
Encorajamos os leitores a entrarem em contato conosco para compartilharem suas impressões sobre este material, de modo que possamos aprimorar continuamente o nível do debate proposto. Envie seus comentários e sugestões para o e-mail comunicacao@semeia.org.br.

1. O QUE É PMI?

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) consiste em um instrumento disponível à Administração Pública para colher, de maneira organizada e juridicamente instituída, as percepções da iniciativa privada sobre determinado tipo de empreendimento, antes de se iniciar o processo licitatório propriamente dito. Sua elaboração pressupõe a realização de estudos técnicos para compor a preparação e planejamento dos projetos, sendo as entidades privadas, empresariais e não empresariais, as responsáveis pela produção desses documentos.

Os PMI, ou Chamamentos Públicos, têm sido instrumentos cada vez mais utilizados pelo setor público para colher subsídios técnicos, jurídicos e econômico-financeiros que sustentem as iniciativas integrantes ou que pretendam integrar as carteiras de projetos de concessão à iniciativa privada, antes de serem postos em licitação. Dentre todos os contratos de Parceria Público Privada (PPP)¹ assinados no Brasil, 46% deles foram precedidos de PMI, portanto, quase metade do total dos mais de 80 acordos já homologados.

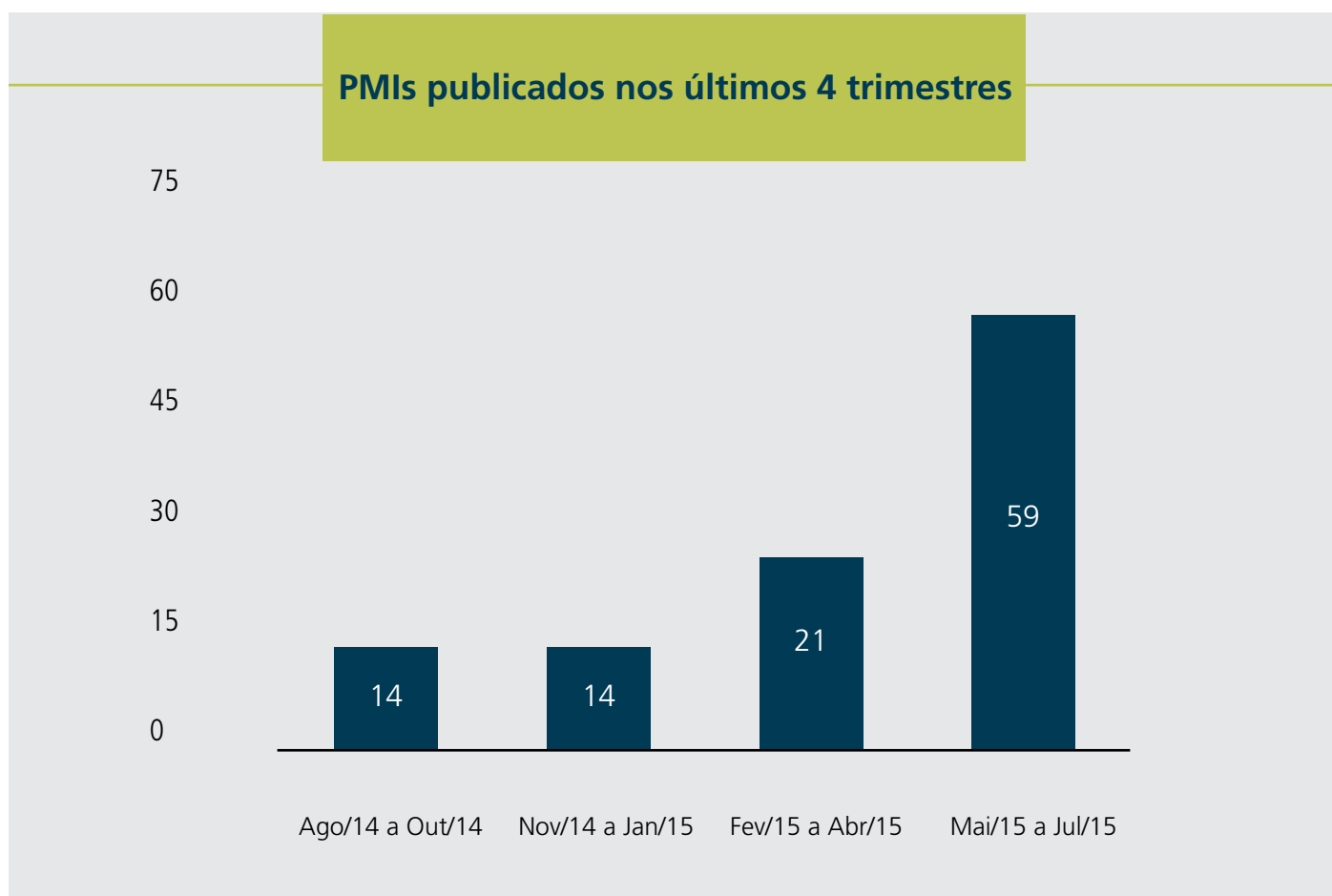
Tipicamente, o PMI começa com uma empresa interessada em desenvolver estudos de viabilidade de uma concessão, às suas expensas e no seu risco, solicitando autorização para o poder público competente, por meio de uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP). Se o projeto for considerado conveniente e oportuno, o poder público competente publica um PMI, permitindo que quaisquer interessados, em regra até mesmo pessoas físicas, possam registrar o interesse de desenvolver os estudos de viabilidade do projeto e, se quiserem, entregar os estudos no prazo estabelecido, sem ônus para o orçamento público. Uma via alternativa se dá quando o próprio poder público, espontaneamente, convida a iniciativa privada para apresentar estudos sobre uma ideia originada na própria Administração. A figura abaixo ajuda a ilustrar este fluxo:



1- As Parcerias Público-Privadas (PPP) são contratos de longo prazo entre o governo e uma empresa privada (ou um conjunto de empresas) normalmente utilizados para a construção, financiamento, operação, gestão e manutenção de infraestrutura. No Brasil, podem se dar na forma de concessão patrocinada ou administrativa. Na concessão patrocinada, o poder concedente se responsabiliza por uma contraprestação pública adicional à tarifa cobrada do usuário, que serve para remunerar o parceiro privado. Na concessão administrativa, o objeto é a prestação de serviços em que o governo seja consumidor direto ou indireto dos serviços e não há cobrança de tarifa dos usuários.

É importante considerar que ainda não existe uma homogeneidade sobre as etapas de preparação dos projetos de PPP no Brasil. A figura na página anterior, de forma bastante simplificada, tenta reproduzir os caminhos que têm sido utilizados de maneira mais recorrente. Como se pode perceber, em geral há duas vias principais para a elaboração dos estudos: a modelagem interna (quando o projeto é desenvolvido pela própria equipe técnica do governo, com ou sem o apoio de consultores contratados por meio da Lei n.º 8.666/93) e o PMI. Entretanto, não é incomum, por exemplo, que a “divulgação do PMI” ocorra sem que tenha acontecido a proposição de uma MIP.

Os dados da Radar PPP² indicam que em 2012 foram publicados 39³ PMI. Em 2013, este número subiu para 59⁴ e, em 2014, 53⁵ PMI foram lançados. Para confirmar a sensação de que este instrumento tem sido cada vez mais incorporado à prática pública brasileira, até julho de 2015, já haviam sido publicados 82⁶ PMI. O que mais chama atenção é a quantidade de chamamentos publicados nos últimos três meses, em relação ao já significativo número de publicações nos três trimestres anteriores:



2- A Radar PPP é uma consultoria que presta serviços de inteligência no mercado de Parcerias Público-Privadas no Brasil. A empresa desenvolveu o mais completo banco de dados da experiência nacional em PPP e concessões e realiza os eventos mais importantes no país sobre o tema, contribuindo para desenvolver as capacidades e habilidades das pessoas interessadas em interpretar o mercado nacional de PPP, além de oferecer-lhes as informações que fazem a diferença. A Radar PPP acredita e trabalha por um mercado de PPP cada vez mais maduro e apto a enfrentar os complexos desafios vinculados à priorização, estruturação, licitação e gestão dos projetos de infraestrutura.

3- União: 7; Distrito Federal: 2; Estados: 28; Municípios: 2.

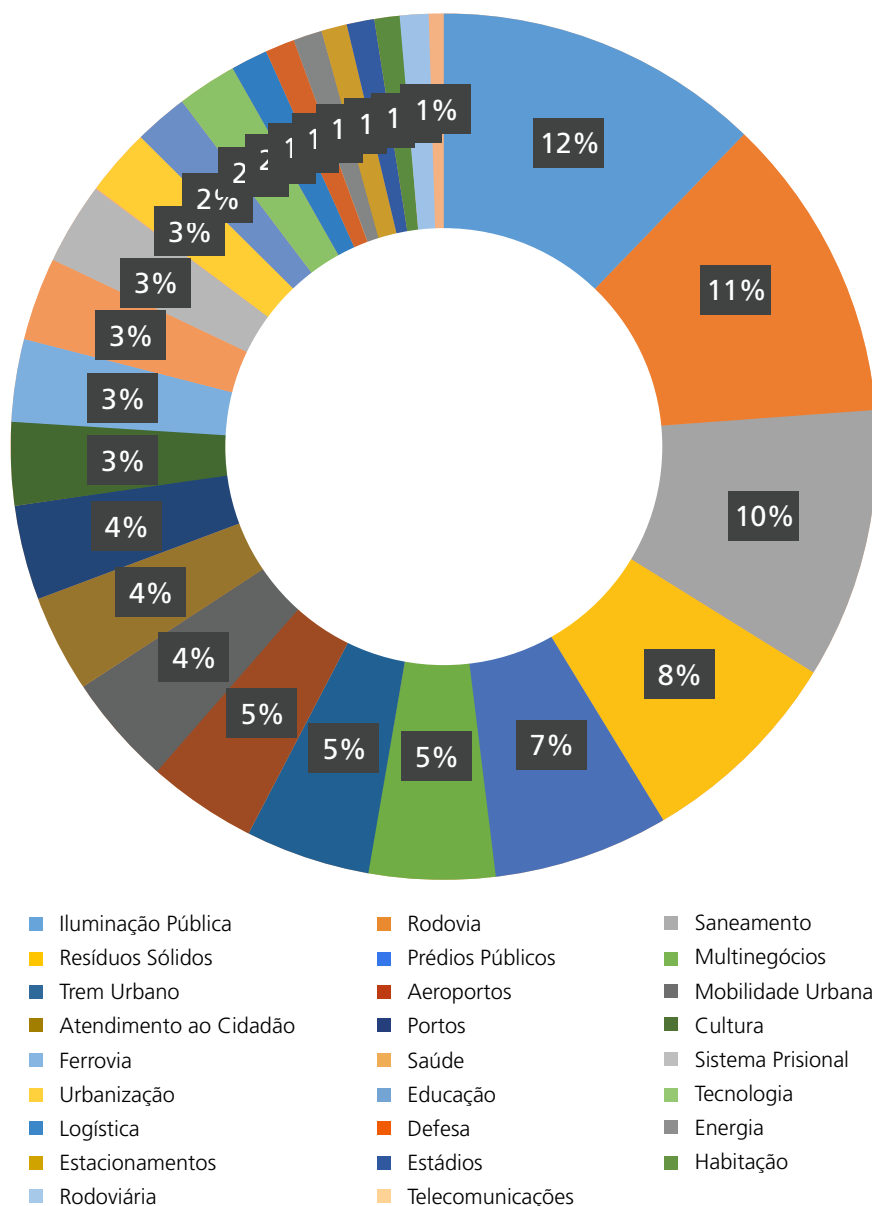
4- União: 4; Distrito Federal: 3; Estados: 25; Municípios: 27.

5- União: 6; Distrito Federal: 3; Estados: 12; Municípios: 31; Consórcio Público Municipal: 1.

6- União: 22 ; Distrito Federal: 0; Estados: 22; Municípios: 49. Dados até 30/07/2015.

Atualmente, no Brasil, temos cerca de 200 PMI em andamento ou encerrados em 26 segmentos, com destaque para os segmentos de Iluminação Pública, Resíduos Sólidos, Saneamento e Prédios Públicos. Também constam nesta lista projetos de tecnologia e cultura.

Projetos por Segmentos



Recentemente, o Governo Federal publicou o Decreto nº8.428/15, que substituiu o Decreto nº5.977 e estabeleceu as novas regras para o uso dos PMI no âmbito da União. A publicação é uma clara manifestação da intenção de se valer deste instituto de forma mais organizada nos próximos anos. Prova disso foi o lançamento da segunda etapa do Programa de Investimento em Logística (PIL) e o posterior lançamento dos editais de Chamamento Público de Estudos para os setores de rodovias e aeroportos.

O Governo do Estado de São Paulo, por sua vez, publicou o Decreto nº 61.371/2015, que revê as normas e procedimentos para a proposição de MIP e publicação de PMI. O novo decreto cria uma “porta única” para que qualquer interessado possa encaminhar propostas. Ao permitir que todo o trâmite possa ser acompanhado pela internet, tanto pelo proponente quanto pela população, a expectativa é que haja melhoria na transparência e no incentivo à inovação para os setores, visto que os proponentes deverão destacar em suas propostas qual a ideia inovadora na área, seja tecnológica ou de ganhos de eficiência, que pretendem trazer na prestação de serviços ao Estado.

2. BENEFÍCIOS DO PMI: O INSTRUMENTO EM FAVOR DA INOVAÇÃO

Por várias vezes, o setor público se vê atado sobre o que fazer a respeito de determinado ativo de que dispõe, enquanto a sociedade assiste à sua degradação e abandono. Os motivos são bastante variados: entraves burocráticos, falta de equipe técnica, necessidade de priorização de projetos emergenciais ou de curto prazo, dentre outros.

Quando diante de cenários como estes, a Administração Pública pode, por meio do PMI, legitimamente requerer que representantes da iniciativa privada se apresentem como interessados na elaboração de projetos, auxiliando na composição de soluções sustentáveis e eficientes para as diferentes demandas públicas identificadas.

O setor privado tem, por essência, a necessidade de identificar oportunidades, acompanhar as evoluções tecnológicas e as tendências nos mais variados mercados, até por uma questão de sobrevivência em ambientes cada vez mais competitivos. Portanto, as interações entre o setor público e o setor privado na concepção de projetos precisa ser incentivada, de modo que os governos possam se beneficiar de novas ideias e conceitos para o atendimento do interesse público sobre determinada demanda.

A importância desta interação se deve também ao fato de que um trabalho de modelagem interna de uma concessão pode consumir mais do que dois anos de uma equipe de servidores públicos. Seria tão frustrante quanto ineficiente se, somente após a conclusão deste longo trabalho (e no contexto de uma licitação), fosse constatado que não existe interessado no mercado pelo projeto de determinada concorrência.

Envolver a iniciativa privada nas fases iniciais de projetos estruturados permite uma calibragem mais precisa de interesses, evitando que decisões unilaterais sejam tomadas ao longo da estruturação do projeto, o que poderia resultar no afugentamento de potenciais licitantes no futuro.

Na expectativa de se alcançar um retorno social que possa ser combinado com o lucro esperado por potenciais investidores, é injustificável qualquer constrangimento à utilização desta ferramenta do PMI, uma vez que ela promove o preenchimento de lacunas relevantes.

É fato que o PMI amplia o volume e o confronto de ideias em uma fase que não gera custos orçamentários para o setor público. É uma maneira de incorporar inteligência externa, aglutinando conhecimentos específicos e integrando-os à realidade dos governos.

Serão descritos no próximo item exemplos de como inovações originadas pelo setor privado interferiram de forma determinante na realidade de projetos dos governos.

2.1 Envolvimento da Iniciativa Privada na Elaboração de Projetos: Exemplos Internacionais e Nacionais

No início da década de 90, foi sinalizada a necessidade de reparos estruturais e de uma expansão para aliviar o congestionamento em um trecho de um cinturão rodoviário em torno de Washington D.C., nos Estados Unidos. O poder público do Estado da Virgínia desenvolveu um compreensivo projeto de reforma, com o valor estimado de US\$3 bilhões. O alto valor de investimento e a oposição à necessidade de mais de 300 desapropriações previstas acabaram por impedir que o projeto seguisse adiante.

Em 2002, uma construtora submeteu o equivalente a uma MIP para desenvolver um projeto de faixas chamadas de *High Occupancy Toll* (HOT), como uma alternativa para amenizar o volume de tráfego. A ideia do parceiro privado apresentada à autoridade pública era criar pistas nas quais os motoristas pagariam para trafegar, evitando assim ficarem presos no engarrafamento. Para regular a demanda, foi inclusive criado um modelo que permite a variação do valor do “pedágio” em função do volume de tráfego corrente, ou seja, quando o tráfego aumenta, o valor da tarifa acompanha este crescimento.

Para contribuir com a redução do engarrafamento (que é o cerne do interesse público), a proposta apresentada pelo parceiro privado contemplava também a possibilidade de trafegarem nestas faixas os veículos com 3 ou mais passageiros e os ônibus, sem que pagassem nenhuma tarifa por isso.

O resultado dessa iniciativa diminuía o número de desapropriações de 300 para 6 e o valor de investimento projetado originalmente foi reduzido em 35%. O projeto já está sendo replicado em outros locais dos Estados Unidos.

O caso das HOT de Virgínia demonstra que o *know-how* da iniciativa privada pode gerar valor na solução de problemas e de causas coletivas. Exemplos brasileiros também corroboram para esta conclusão.

Em maio de 2012, a Mendes Júnior Trading & Engenharia Ltda. e a Lend Lease (BR) Construções Ltda. protocolaram uma MIP no Estado de São Paulo com a intenção de desenvolver estudos para projetos que contemplassem a implantação, operação e manutenção dos serviços de apoio não assistenciais de 5 hospitais da rede pública estadual de saúde. No mês seguinte, a Construtora Norberto Odebrecht S.A (CNO) propôs MIP similar, acrescentando uma nova unidade hospitalar.

O Governo Estadual resolveu, então, abrir um Procedimento de Manifestação de Interesse para colher os estudos e as sugestões de outros eventuais interessados. Ao todo, 21 empresas se cadastraram para apresentar os estudos.

Recebidos tais estudos, foram devidamente tratados e ajustados às possibilidades e limitações do Governo. Em seguida, foi lançada uma licitação que previa a concessão de 3 hospitais. O vencedor do certame foi a Construcap-CCPS Engenharia e Comércio S/A.

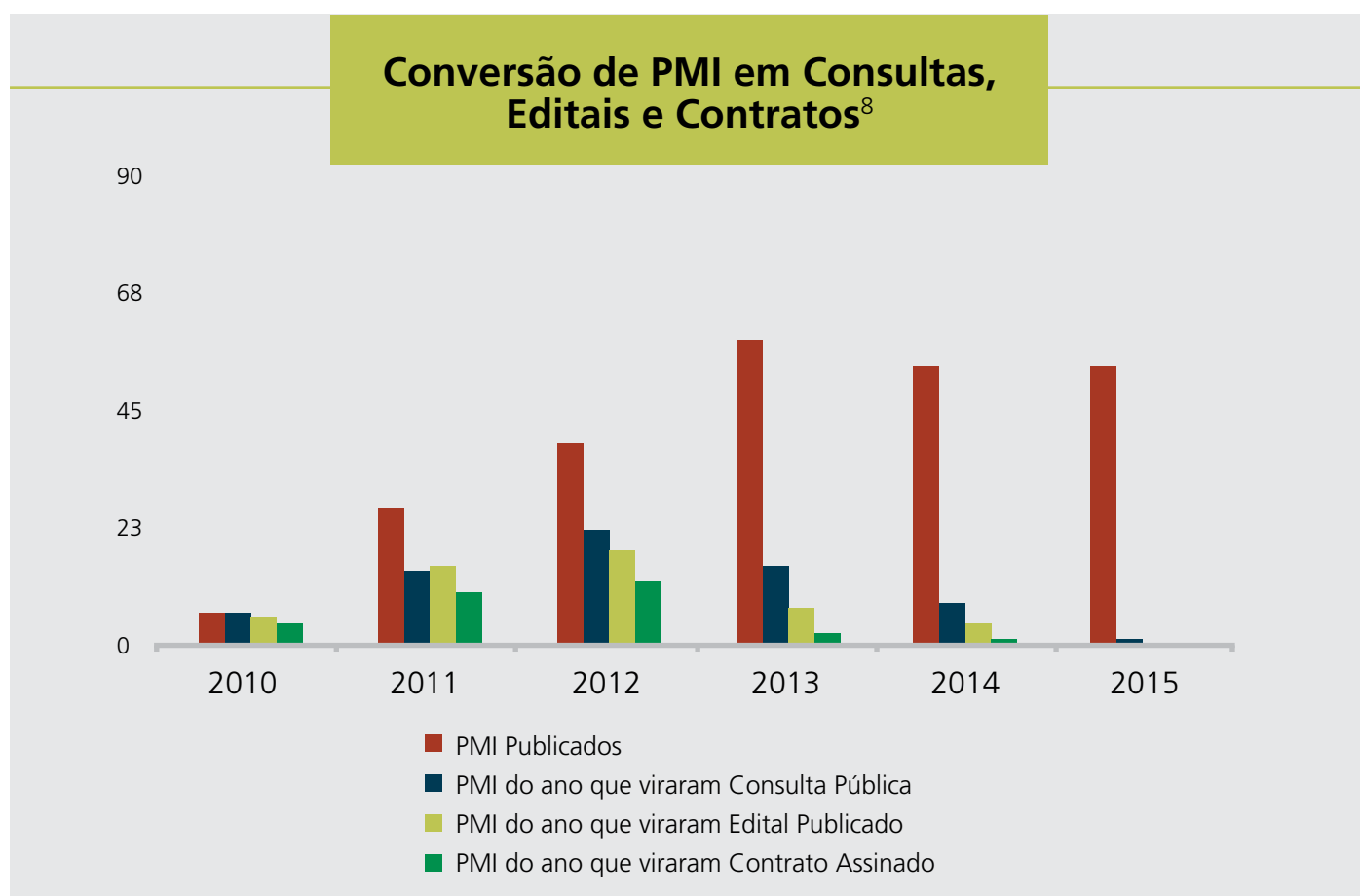
Este episódio reflete uma ideia originada na iniciativa privada, aderente às necessidades públicas e convertida no objeto de uma das mais relevantes concorrências do segmento de saúde do país. O mercado se mobilizou para analisar a oportunidade, em um ambiente concorrencial de ideias e de propostas, que culminou em uma contratação bem-sucedida pelo setor público. A rigor, o PMI permitiu que a iniciativa privada apresentasse ao governo uma alternativa mais eficiente e mais barata para o contribuinte, que consistia em um projeto que permitiu ganho de escala para o agente empreendedor ao construir e operar múltiplas unidades hospitalares, ao invés de uma só, sem a integração dos serviços.

3. O USO DE PMI PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PONTOS DE ATENÇÃO

O exemplo do item anterior serve também para contradizer uma polêmica sobre o uso desta ferramenta: a de que os PMI acabam por tornar as licitações de PPP um “jogo de cartas marcadas”. O caso mostra que isso não é uma verdade absoluta. Mesmo em licitações precedidas de PMI, empresas que não tiveram seus estudos selecionados pelo poder público ou que nem mesmo participaram do PMI sentem-se confortáveis o bastante para apresentar propostas e disputar contratos de concessão administrativa e patrocinada.

Estudo recente da Radar PPP afirma que dos 81 contratos de PPP assinados no Brasil, 37 previram o ressarcimento para os estudos de viabilidade obtidos por meio de PMI ou por algum mecanismo similar. Desta amostra de 37 contratos assinados, em menos de 30% foi possível detectar que algum dos acionistas que compõem a sociedade de propósito específico (SPE) tenha sido também o recebedor do ressarcimento em função de estudos apresentados em PMI.⁷

A existência de um ator que, em sede de PMI, contribuiu para o desenvolvimento dos estudos de viabilidade do projeto, não deve ser interpretada como um fato apto a afugentar outros potenciais interessados pelo certame. De qualquer maneira, outros pontos de atenção em relação ao uso desse instrumento precisam ser considerados.



Fonte: Radar PPP

7- Importante notar que, em alguns casos, os elaboradores dos estudos são consultores que nunca almejam integrar o grupo de acionistas das concessionárias. Além disso, esses consultores podem ter assessorado licitantes vencedores das respectivas licitações.

8- Como o ciclo de vida de preparação de projetos de PPP é relativamente longo, naturalmente, os PMI publicados no final de 2014 e em 2015, em regra, ainda não poderiam ter se convertido em contrato assinado.

A taxa de mortalidade dos PMI é um ponto que merece atenção. De todos os PMI lançados no Brasil até 2014, apenas 35,3% atingiram o estágio de consulta pública, 26,6% viraram editais publicados e somente 15,8% se converteram em contratos. O gráfico da página anterior ilustra esta situação.

A ausência de estudos de pré-viabilidade, priorização inadequada, processos de tomada de decisão frágeis por parte do poder público, estudos de viabilidade equivocados por parte da iniciativa privada e incapacidade institucional das partes para lidar com o tema das PPP estão entre os diversos fatores que resultam na fragilidade do instrumento.

Como mencionado, o PMI institucionaliza o relacionamento pré-licitatório entre o poder concedente e o mercado interessado na futura PPP, estabelecendo o diálogo entre mercado e poder público. Entretanto, tais procedimentos não substituem a capacidade institucional do poder público para avaliar criticamente os estudos de viabilidade recebidos.

Vale notar também que PMI não é uma estratégia que necessariamente torna mais ágil o processo de tomada de decisão do poder público sobre um potencial projeto de parceria com o setor privado. Se o poder concedente não estiver preparado, poderá receber os estudos de viabilidade e não ter condições de tomar uma decisão sobre o projeto, inviabilizando o processo e tornando o PMI uma ferramenta pouco efetiva.

Ademais, a utilização dos PMI não pode ser encarada como um subterfúgio para que o setor público se omita de estruturar um time qualificado para gerir arranjos contratuais sofisticados e de longo prazo. Nos casos em que o *know-how* sobre a necessidade pública se encontre no próprio governo e também nas situações cujos projetos componham uma política pública complexa estruturada, concentrar os esforços de modelagem no setor público e optar por mecanismos alternativos aos PMI para interagir com o setor privado, podem ser práticas mais eficientes.

Por último, é necessário garantir um real comprometimento com a transparência das informações durante o PMI para evitar que a utilização dos resultados obtidos não caracterize vantagens ou privilégios ao particular em processo licitatório futuro. Os PMI herméticos vêm sendo combatidos pelos órgãos de controle e acarretando a suspensão de licitações, frustrando investidores e governos. O uso efetivo desta ferramenta pressupõe a transparência e a comunicação isonômica e impessoal dos elementos estruturantes dos estudos: para a sociedade civil, para os órgãos de controle e para o mercado.



4. PMI E AS CONCESSÕES EM PARQUE

4.1 Situação Atual

A conservação da natureza no Brasil está intimamente relacionada à existência e implementação das Unidades de Conservação (UC), áreas com características naturais relevantes legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e manutenção de serviços ambientais. A falta de recursos de diversas ordens (humanos, financeiros, entre outros) expõe essas áreas às iniciativas pouco sustentáveis, deixando-as vulneráveis. Transformam-se em áreas vistas como passivos, ao invés de ativos, porque seu real potencial não é reconhecido e aproveitado.

De acordo com a *Convention on Biological Diversity*, as áreas protegidas provêm um meio de vida para 1,1 bilhão de pessoas e representam a fonte principal de água para mais de um terço das 100 maiores cidades do planeta. Por outro lado, avanços como o do agronegócio e da urbanização, quando desregrados, impactam sua existência. Nas últimas três décadas, 93 parques nacionais brasileiros e outras UC tiveram suas fronteiras reduzidas ou suas categorias alteradas, o que equivale a 5,2 milhões de hectares de florestas nativas antes preservadas em parques, reservas e estações ecológicas. Isso corresponde ao território do Rio Grande do Norte.

Dentre as Unidades de Conservação, estão aproximadamente 340 parques no nível federal, estadual e municipal. Somadas, essas UC totalizam cerca de 30 milhões de hectares de natureza tão diferenciada que garantem primeira colocação no ranking do Fórum Econômico Mundial, que avaliou 140 países no quesito “belezas cênicas e recursos naturais”. Ao mesmo tempo, não figuramos sequer entre os 50 primeiros países quando o ranking avalia o quesito de competitividade em turismo. Ou seja, somos pouco competentes em transformar esses espaços em locais que entregam, além da conservação da biodiversidade, as oportunidades de desenvolvimento e lazer que justificam sua criação.

As iniciativas de concessões na realidade das UC brasileiras ainda engatinham. Autorizações reguladas por contratos frágeis predominam na relação entre o setor público e privado atuantes nesses espaços. Os poucos contratos de concessão existentes são ainda alvo de críticas e questionamentos pelo setor público, pelo setor privado e pela sociedade civil organizada. Muitos dos novos editais lançados não são apreciados pela iniciativa privada e não recebem propostas. A assimetria de informações para tomada de decisões segue sendo um grande entrave ao desenvolvimento de parcerias e, dentre outros fatores, intensifica a percepção de riscos para ambas as partes.

4.2 Experiências Internacionais

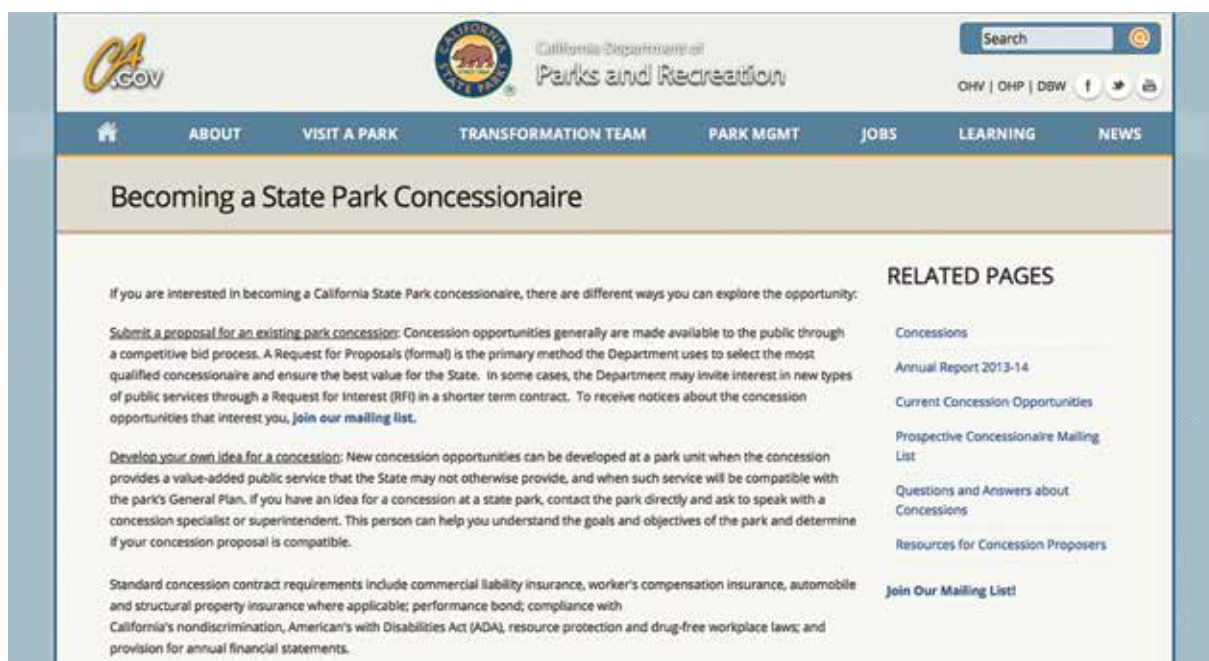
Diversos outros países do mundo conseguiram transformar essas áreas em polos dinamizadores das economias em que estão inseridos, aprimorando, assim, também os incentivos para conservação. Nos EUA, por exemplo, 280 milhões de turistas visitam anualmente os parques, comparados aos 7 milhões de visitantes que temos no Brasil. Por meio de parcerias com o setor privado para a estruturação de bens e serviços turísticos nos parques americanos, são gerados cerca de 25 mil empregos diretos e outros 25 mil indiretamente. O discurso do presidente Barack Obama, em abril deste ano, na ocasião do Dia da Terra, corrobora estes números:

"First, we're releasing a report showing that every dollar invested in the National Park Service generates \$10 for the economy. That's a good investment. I don't run a private equity fund, but I know that if you invest a dollar and you get \$10 back, that's a good investment. In 2014, almost 300 million visitors to our national parks spent almost \$16 billion and supported 277,000 jobs. So protecting our parks is a smart thing to do for our economy".

- Discurso Presidente Obama, em 22/04/2015, na comemoração do Dia da Terra⁹

Já na Nova Zelândia, onde o turismo e a conservação coexistem e são parte da agenda estratégica do país, para cada dólar de faturamento de concessionárias, 43 centavos de dólar são adicionados à economia das regiões. Na África do Sul, a política do órgão que é guardião dos parques, chamado "SANParks", segue o lema "Comercializar para Conservar". Com este foco, 75% da sustentabilidade financeira para manutenção do sistema de áreas protegidas são gerados por contratos de concessão nos parques, reduzindo a vulnerabilidade de sua conservação e garantindo continuidade quando ocorrem oscilações no orçamento público.

Há também evidências internacionais de agências relacionadas à administração de parques que permitem as chamadas "unsolicited proposals" (propostas não solicitadas) para concessões, não dependendo apenas das suas próprias ideias para o lançamento de iniciativas de parceria entre o setor público e privado nos parques. A agência responsável pela administração dos parques estaduais na Califórnia tem em seu próprio site um esclarecimento sobre o assunto. Como ilustrado abaixo, propõe que possíveis interessados privados desenvolvam sua ideia para uma eventual concessão.



9 "Primeiramente, estamos divulgando um relatório que demonstra que cada dólar investido no Serviço de Parques Nacionais gera um impacto de 10 dólares para a economia. Isso é um bom investimento. Eu não comando um fundo de investimento privado, mas eu sei que se você investe um dólar e resgata 10 dólares, você fez um bom investimento. Em 2014, quase 300 milhões de visitantes nos nossos parques nacionais gastaram quase 16 bilhões de dólares e justificaram a geração de 277 mil empregos. Portanto, proteger os nossos parques é algo inteligente para a nossa economia. " - tradução livre dos autores.

Em alguns casos, os detentores das propostas competem em um ambiente aberto com outros potenciais interessados na iniciativa desenvolvida, na hipótese em que a autoridade pública queira seguir adiante com ela¹⁰.

Outro exemplo acontece em um dos parques mais visitados do mundo, o Parque Nacional do Grand Canyon. De acordo com Deb Collins, presidente da C2Squared, um dos editais mais recentes relacionados à exploração de serviços no parque incluiu uma questão aos potenciais licitantes para que descrevessem como eles gostariam de utilizar um prédio que um dia foi a estação de energia do parque, em uma clara tentativa de explorar o potencial de concessão a partir de ideias externas e de novos cenários para o equipamento público.

No mesmo parque, uma proposta apresentada por um agente privado se converteu em uma experiência de sucesso: o serviço de aluguel de bicicletas. O Grand Canyon ocupa uma vasta região na intercessão dos estados do Arizona, Utah e Nevada. Foi identificado que, a despeito da vocação ecológica do parque, os visitantes se deslocavam para lá, em sua maioria, nos seus veículos automotores próprios, sem levar suas bicicletas de passeio. Além dos congestionamentos, a qualidade do ar foi comprometida, interferindo negativamente na experiência dos usuários.

Identificando uma oportunidade neste cenário, a empresa de aluguel de bicicletas Bright Angels Bicycle (BAB) propôs uma solução para que se permitisse aos visitantes acessar os locais do parque sem a necessidade de veículos, podendo usar vias exclusivas para ciclistas. Uma licença de uso comercial à empresa foi concedida em 2010. A experiência é considerada bem-sucedida na avaliação dos usuários e soluções mais sofisticadas foram incorporadas por outros parques nacionais, baseadas neste piloto.



Foto: Bright Angels Bicycle (divulgação)

10 Alguns governos podem escolher submeter essas ideias à avaliação ampla do mercado, para permitir um teste mais fiel da demanda e do interesse privado pelo objeto. Em alguns casos, o detentor da ideia se investe no direito de igualar a melhor proposta comercial, no chamado “Swiss Challenge”. No Brasil, atualmente, não existe nenhuma previsão de preferência para aqueles que apresentam as ideias ao setor público.

Na África, a participação privada na gestão de parques também merece destaque. Na Namíbia, foi criada uma regulamentação para que os governos possam receber ideias de concessão de serviços públicos, para os projetos que envolvam uma carga relevante de inovação, incluindo aqueles relacionados aos parques e áreas protegidas. Ao expor uma sugestão que recebe boa avaliação, o detentor da ideia ganha o direito de ter um período justo para poder explorá-la. Em seguida, o poder público pode optar por criar uma nova licitação em ambiente competitivo mais amplo¹¹.

Por fim, destacamos que, em setembro de 2014, o Governo do Território Norte da Austrália lançou um chamamento muito similar aos PMI brasileiros, convidando empreendedores, investidores e operadores do turismo para apresentarem novas ideias de iniciativas de turismo e recreação em parques e reservas¹².

Estes breves exemplos confirmam a existência de iniciativas a partir das quais as organizações privadas, de maneira mais ou menos protagonista, apresentam-se como indutoras de projetos de concessão para gestão de parques e áreas protegidas no mundo. Este pode ser um caminho também no Brasil.

4.3. Novos Caminhos Possíveis

Estamos diante da possibilidade de favorecer novos modelos de desenvolvimento que impactem positivamente não apenas a conservação da natureza, mas também a geração de riquezas, renda, empregos, oportunidades de lazer e bem-estar, cooperando, assim, para o desenvolvimento sustentável do país.

Caminhos inovadores para enfrentar tais desafios passam pelo envolvimento do setor privado na busca por soluções que apresentem melhores resultados de conservação e de aproveitamento desses espaços. Nesse contexto, é fundamental que o setor público assuma o seu papel primordial de regulador responsável pela fiscalização e monitoramento das entregas de bens e serviços públicos ao cidadão.

Incentivar o uso dos PMI em projetos nas Unidades de Conservação, tais como os Parques Nacionais e Estaduais não significa “entregar” as nossas riquezas naturais. Tampouco significa restringir o acesso a esses espaços públicos a uma parcela privilegiada e específica da população. Ao contrário, se bem conduzidos, os PMI podem desencadear justamente um processo democrático de coleta de ideias e de harmonização de interesses em favor da viabilidade de um projeto de longo prazo beneficiando o setor público, privado e, mais importante, o cidadão brasileiro, que poderá desfrutar dos benefícios de um ambiente natural menos vulnerável, com melhor nível de serviço prestado e, portanto, em melhores condições para promoção da conservação da biodiversidade.

11 Thompson, A., Massyn, P.J., Pendry, J., Pastorelli, J. 2014. Tourism Concessions in Protected Natural Areas: Guidelines for Managers. United Nations Development Programme.

12 http://www.parksandwildlife.nt.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/353922/Prospectus_EOI-Tourism-Investment_NTG_web.pdf

5. CONCLUSÃO

O uso de arranjos contratuais sofisticados entre o setor público e a iniciativa privada, como meio para atingir melhores níveis de conservação da natureza em parques, ainda está em fase inicial no Brasil.

Diante disso, a ferramenta do PMI pode trazer uma série de vantagens para as políticas de conservação e uso público em parques. Para que este processo funcione de maneira eficiente, os governos precisam ter clareza de suas demandas, subsidiá-las com dados e informações que permitam a realização de estudos de viabilidade robustos e, além disso, precisam estar preparados para julgar sugestões recebidas do setor privado, com isonomia e transparência, assegurando a eficiente provisão de bens e serviços à sociedade.

Não há como as vantagens e os benefícios do PMI serem apropriados sem um explícito esforço de planejamento, capacitação e desenvolvimento de equipe interna do setor público. Assim, deve-se perguntar, diante de novas experiências desse tipo: os PMI terão regras claras, transparentes e previsíveis, gerando confiança nos investidores para se engajarem nos estudos? Os projetos merecerão a prioridade política que lhes é necessária para vencer os vários desafios que serão identificados na modelagem? Haverá uma preocupação com a criação de indicadores que possibilitem comparações de qualidade e eficiência? A administração dotará as pastas responsáveis pelas parcerias com mecanismos necessários para conduzir os processos de qualificação, formalização e acompanhamento dos contratos de gestão? Haverá profissionais dedicados a fiscalizar o cumprimento dos contratos?

É preciso responder “sim” a todas essas perguntas para se estimular o uso das concessões e das Parcerias Público-Privadas como novo paradigma de gestão das Unidades de Conservação, em especial os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais do Brasil.

É inegável que a pavimentação deste caminho não é um esforço trivial, mas acreditamos que é preciso caminhar na direção da racionalização dos gastos públicos e da cooperação com a iniciativa privada para financiamento de projetos e para a melhoria da qualidade dos serviços. Este trajeto precisa ser construído, diante da possibilidade de favorecer um modelo de desenvolvimento que impacte positivamente na conservação da natureza, na geração de riquezas e nas oportunidades de lazer e bem-estar para o cidadão brasileiro.