

Programa de Concessões de Unidades de Conservação BNDES

Perguntas e Respostas

02.03.2021

1. Quais os objetivos, justificativas e filosofia do programa?

O Programa de Concessão de Unidades de Conservação do BNDES foi concebido através de uma ótica de desenvolvimento sustentável, com o objetivo de ampliar às concessões desse tipo de ativo no país, considerando as expressivas belezas naturais do Brasil e o enorme potencial de alavancagem do ecoturismo, como ferramenta dinamizadora da economia para as comunidades do entorno através do turismo sustentável e de atração de recursos para a conservação e preservação das unidades.

O Brasil conta com um número muito reduzido de unidades de conservação concedidas, face ao universo potencial. De um total de 475¹ unidades de conservação classificadas como parques naturais (federal, estadual e municipais) de acordo com o SNUC², apenas aproximadamente 15 a 20 estão com sua área de uso público sob a gestão da iniciativa privada.

O potencial da agenda é vasto, com possibilidades de ganhos não só econômicos via ecoturismo, mas principalmente de conservação e preservação para as próprias unidades e de desoneração da máquina pública, que migra a atenção da gestão administrativa das unidades para uma gestão mais estratégica. A possibilidade de outorgas e os recursos advindos das atividades de visitação e recreação nas áreas de uso público das unidades fazem frente às necessidades de investimentos para a conservação e preservação do ambiente natural. Trata-se, portanto, de um típico empreendimento baseado nos princípios do desenvolvimento sustentável, em que há uma convergência dos objetivos econômicos, ambientais e sociais.

Ainda considerando as nuances do contexto em que o programa está inserido, vale ressaltar o histórico posicionamento estratégico e reputação do BNDES na pauta socioambiental e a crescente preocupação da sociedade e das instituições públicas e privadas com as questões climáticas e ambientais, preocupação esta notadamente acentuada pelo contexto da pandemia do Covid-19. Este cenário, em que há uma sensibilidade maior tanto da sociedade quanto do mundo corporativo para as questões socioambientais, é propício para o desenvolvimento de programas como esse, ao passo que facilita a atração de investidores mais qualificados e focados em questões de meio-ambiente e das comunidades de entorno diretamente impactadas.

A estruturação de projetos de concessões para os parques, no âmbito desse programa será realizada em parceria do BNDES com o **Instituto Semeia**³ e empresas de consultoria especialistas e tem como pilares:

- **Preservação ambiental,**
- **Fomento ao turismo sustentável e**
- **Geração de renda e desenvolvimento regional.**

¹ Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Tabela Consolidada de Unidades de Conservação, 2020. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV20%20-%20B_Cat.pdf>

² SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

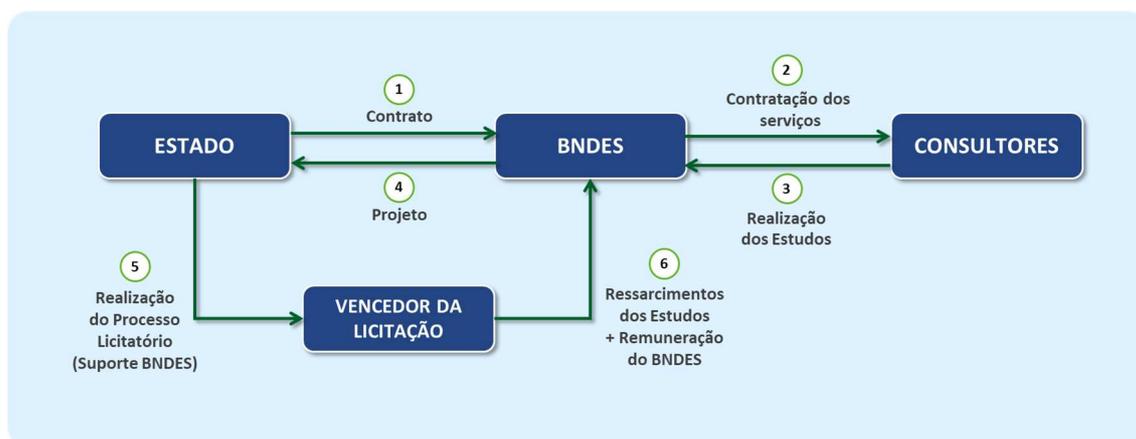
³ Organização sem fins lucrativos que atua desde 2012 no apoio a projetos de governos estaduais, municipais e federais com o propósito de desenvolver parcerias entre os setores público e privado no setor de parques naturais e urbanos.

2. Qual o papel do BNDES?

Atualmente, o BNDES presta todos os serviços associados à estruturação de projetos para fins de concessão em diversos setores, a saber: saneamento básico, rodovias, portos, iluminação pública, saúde, educação, segurança pública e florestas, possuindo atualmente mais de 130 projetos em sua carteira e uma experiência histórica em condução de iniciativas dessa natureza, de forma muito consciente dos benefícios e impactos para a sociedade. Projetos desse perfil são complexos e requerem um processo cuidadoso de estudos multidisciplinares, com um olhar robusto acerca dos direitos e deveres da esfera pública. Nesse sentido, o BNDES, como instituição de Estado, se coloca em uma posição de articulador entre o público e o privado, ofertando projetos de interesse de investidores e que respeitam os direitos e anseios da sociedade.

O poder concedente (União, Estados e/ou Municípios) é, via de regra, o contratante de projetos como esses. No caso específico do Programa de Unidades de Conservação, o BNDES se coloca como um estruturador de projetos de estudos para a concessão das áreas de uso público das unidades de conservação para a finalidade de ecoturismo, pela crença no potencial da agenda como política pública para o desenvolvimento sustentável do país.

Deste modo, o poder concedente contrata o BNDES, que por sua vez pode subcontratar alguns serviços de empresas de consultoria especializadas para apoio à prestação do trabalho. **Não há dispêndio financeiro por parte do poder concedente**, uma vez que o BNDES efetivamente assume o custo da contratação de terceiros durante a realização dos estudos e será reembolsado pelo licitante vencedor apenas após o leilão do ativo que será concessionado. O poder concedente assume a responsabilidade de reembolso do BNDES nos casos de desistência do projeto. A figura abaixo esclarece esse trâmite.



E por que o BNDES atua dessa forma? Por acreditar no potencial de iniciativas de concessão de ativos específicos como política pública que desonera financeiramente o poder público, além de promover a melhoria da prestação de serviços para a sociedade. É uma forma de facilitar o acesso do poder público a projetos de qualidade, que efetivamente atraiam o poder privado, com foco na qualidade dos serviços prestados ao público em geral. Além de gerar exemplos de iniciativas bem-sucedidas de parcerias público-privadas, estimulando a replicação destes modelos pelo mercado de estruturadores de projetos, ampliando a agenda e os ganhos decorrentes da mesma no Brasil.

3. Quais os valores aportados pelo BNDES para a execução do Programa?

Para o programa de Concessão de Unidades de Conservação, o BNDES dividiu os Estados interessados em 4 blocos, a saber:

- Bloco 1 – Estado do RS
- Bloco 2 – Estado de MS, GO e AM
- Bloco 3 – Estado de MG e SC
- Bloco 4 – Estado de BA, PE e TO

Dos 9 Estados interessados, até a presente data, 6 já assinaram contrato com o BNDES (BA, PE, TO, RS, MS e MG) e foi possível ativar todos os contratos de consultores, pois, conforme cláusula contratual, é possível dar início ao contrato dos consultores com pelo menos 1 Estado efetivamente contratado por bloco.

Nesse caso, o Bloco 1 e 4 já tiveram os serviços integralmente iniciados através da prestação de serviço do consórcio de empresas lideradas pela SPIN SOLUÇÕES PÚBLICAS INTELIGENTES CONSULTORIA LTDA, visto a assinatura de contrato com todos os estados. O Bloco 2, liderado pela PLANTUC PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS, foi iniciado através da assinatura do contrato com o Estado de MS e o Bloco 3, liderado pela HOUER CONSULTORIA E CONCESSÕES LTDA, através do contrato com o Estado de MG.

Os valores totais de cada um dos contratos seguem abaixo por bloco de estados. Mas vale ressaltar que os valores só são efetivamente pagos à cada uma das equipes de consultorias a partir de prestação dos serviços para cada uma das **Unidades de Conservação** dos Estados. Assim, os Estados que ainda não assinaram contrato, não ensejam obrigações de pagamento do BNDES para os consórcios de consultorias. Maiores detalhes acerca do processo de contratação das equipes de consultoria em questão encontram-se integralmente disponíveis no sítio eletrônico do BNDES⁴.

- **Bloco 1 - R\$ 1.489.000,00**
- **Bloco 2 - R\$ 3.009.051,05**
- **Bloco 3 - R\$ 2.470.000,00**
- **Bloco 4 - R\$ 2.477.950,00**

Os valores acima são referentes aos custos com as equipes de consultoria para a prestação dos serviços de **estudos para a concessão** das respectivas unidades de conservação.

Os valores de **investimentos estimados para a requalificação** da infraestrutura de uso público das unidades de conservação serão gerados pelos estudos em questão, logo o BNDES ainda não possui esta estimativa, pois o projeto ainda se encontra em uma etapa inicial. Contudo, o futuro concessionário poderá aportar recursos próprios e/ou recursos de terceiros, que podem ser ou não oriundos das linhas de financiamento do BNDES.

⁴ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/cadastro-consultores/rfi-03-2020-concessoes-de-parques-naturais>
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao>

4. Quais os requisitos para a escolha das Unidades de Conservação do Programa de Concessão de Unidades de Conservação?

O primeiro critério foi o interesse dos próprios Estados em conceder a área pública de parques estaduais e ativos correlatos – jardins botânicos, por exemplo - para visitação. Ou seja, a instituição abordou todos os Governos Estaduais para identificar aqueles que, num papel de Poder Concedente, teriam interesse em buscar parceiros privados em torno de ativos verdes estaduais.

A partir de um apontamento preliminar dos Estados, o BNDES buscou – amparado num diálogo interno e com apoio técnico especializado de seu parceiro estratégico **Instituto Semeia**⁵ – identificar aqueles ativos aptos a unir as melhores condições para uma concessão bem-sucedida – tanto para dar consistência à pauta, como porque o BNDES, no Programa de Unidades de Conservação, estava a assumir de maneira diferenciada o risco de mercado dos projetos. Em termos tangíveis, significou identificar os Parques e Ativos Correlatos que:

1. apresentassem um plano de manejo vigente/atualizado – para os ativos com plano de manejo;
2. estivessem em condições minimamente razoáveis de regularidade fundiária para se viabilizar uma visitação de qualidade ao público e, por tabela, o interesse de um parceiro privado na concessão; e
3. conjugassem boas condições de acesso logístico.

Adicionalmente, a partir da lista de unidades de conservação proposta pelo Estado, o BNDES procurou usar uma lógica de carteira para organizar um rol que equilibrasse, consideradas as condições presentes, parques mais e outros menos atraentes aos olhos do poder privado, de modo a que a concessão de parques de grande potencial pudesse gerar vantagens cruzadas, viabilizando a atração de parceiros também para os parques com mais desafios em termos turísticos, de preservação, etc.

5. As unidades de conservação serão privatizadas?

No âmbito do Programa de Concessão de Unidades de Conservação **NÃO** há previsão de privatização. A privatização consiste na venda de ativos e a transferência em definitivo para o parceiro privado, isto é, o poder público efetivamente vende o bem e perde o direito de propriedade.

No caso do Programa em questão, a proposta é elaborar estudos para analisar a viabilidade de concessão, por tempo limitado, do uso de uma parte da área dos parques (a ser identificada nos estudos) – a chamada área de uso público - ou uma concessão de serviços turísticos visando à visitação e melhoria das condições de infraestrutura de visitação e recreação para o público em geral.

Outro aspecto importante a ser destacado é que na concessão, os bens e serviços a serem explorados serão devolvidos à Administração Pública ao final do contrato, seja ele de 15, 20 ou 30 anos.

Deste modo, não se trata de “venda do parque” ou “privatização da natureza” e sim de estudos de viabilidade para a concessão dos serviços turísticos do parque, respeitando as questões socioambientais.

⁵ Organização sem fins lucrativos que atua desde 2012 no apoio a projetos de governos estaduais, municipais e federais com o propósito de desenvolver parcerias entre os setores público e privado no setor de parques naturais e urbanos.

6. Como funciona a concessão de uma Unidade de Conservação?

Um dos grandes exemplos de concessão de unidades de conservação no Brasil é a do Parque Nacional de Foz do Iguaçu. Em 2019 o Parque recebeu 2 milhões de visitantes, apresentando um crescimento de 7% em relação a 2018. Gera mil empregos diretos e 15 mil empregos indiretos, tendo uma participação de cerca de 30% na geração de renda da cidade de Foz do Iguaçu.

O parque foi concedido em 1999, antes contava com a gestão exclusiva do ICMBio. Em mais de 20 anos de concessão o Parque mais que dobrou o número de visitantes, saltando de 800 mil/ano em 1999 para os atuais 2 milhões/ano, registrado no final de 2019 (ano ainda não afetado pelos efeitos da pandemia).

Basicamente em uma concessão de parques, o parceiro privado realiza uma série de investimentos para a melhoria das condições do parque e fica encarregado das atividades de gestão administrativa e comercial das atividades de visitação e recreação e para tal deve perseguir uma série de indicadores de eficiência operacional controlados pelo poder público, além de ter obrigações a serem cumpridas mediante o contrato de concessão travado com o ICMBio, no caso de um parque nacional, ou com as secretarias ou institutos de meio ambiente dos Estados.

O desenvolvimento das atividades recreativas e de visitação são delimitadas de forma cuidadosa e respeitando o Plano de Manejo da Unidade, para que os aspectos de preservação e conservação da natureza sejam garantidos.

Os parques costumam ser bem maiores que suas áreas de uso público, incluindo zonas que não podem ser frequentadas por visitantes. Essas áreas continuam sob gestão direta do Estado e a cumprir o papel precípua de preservação da natureza, pesquisa científica, etc.

7. Quais as etapas do Programa de Concessão de Unidades de Conservação do BNDES?

Conforme já citado, o Brasil é uma **potência mundial em ecoturismo**, com natureza exuberante de norte a sul, mas com um potencial enorme ainda a ser explorado. Nesse bojo, as unidades de conservação, os parques naturais e urbanos representam importantes catalisadores do ecoturismo. Considerando esse cenário, o BNDES, como banco de desenvolvimento sustentável, enxergou uma enorme oportunidade de desenvolver um programa amplo de requalificação turística das unidades de conservação através da estruturação de projetos público privados.

O trabalho consiste em apoiar os Estados participantes em todas as etapas dos projetos, a saber:

- **Diagnóstico:** avaliação comercial, diagnósticos socioambientais, de engenharia e arquitetura;
- **Modelo de negócio:** elaboração das modelagens econômico-financeiras, desenho dos planos de negócios e indicadores operacionais;
- **Consulta à sociedade:** diálogo estruturado com a sociedade civil através de audiências e consultas públicas;
- **Consulta ao mercado:** promoção de rodadas de diálogo com potenciais investidores;
- **Ritos de Licitação:** apoio ao Estado durante todas as etapas do rito licitatório até a realização do leilão, ocasião em que o futuro concessionário será eleito.

O projeto teve início em 11 de janeiro de 2021 e a previsão inicial é que as etapas de **Diagnóstico** e **Modelo de Negócio** finalizem em meados de 2021, com os primeiros leilões previstos para o primeiro trimestre de 2022, mas essa decisão cabe a cada um dos estados. Isto é, o BNDES apresentará a conclusão dos estudos em meados deste ano aos Estados participantes e estes deliberarão pelo modelo proposto e continuidade do processo.

8. Quais as vantagens da concessão de Unidade de Conservação para a comunidade de seu entorno?

Trata-se de uma **relação com potencial de ganhos tanto** para o poder público e para o privado, onde a população do entorno ganha um equipamento turístico e de recreação melhor aparelhado, contando com a revitalização de trilhas, centro de visitantes, banheiros, restaurantes, lanchonetes, etc.

Essa revitalização da infraestrutura de visitação e as possibilidades de novas atividades recreativas, além de uma maior divulgação do parque atraem mais visitantes ao longo do ano, dinamizando a economia ligada ao ecoturismo da região do entorno, gerando emprego e renda para a população.

Por sua vez, uma concessão desonera o poder público em relação aos investimentos e operação da infraestrutura de visitação, possibilitando uma sobra de recursos e de tempo para a gestão das atividades de conservação e preservação da unidade.

Por fim, trata-se de uma oportunidade de negócio ambiental para o setor privado, que faz uso de sua capacidade de gestão operacional e de investimentos em prol de seu retorno financeiro, respeitando todas as diretrizes que garantem o interesse do poder público e da comunidade.

Em resumo, através dos investimentos privados na Unidade de Conservação, a comunidade se beneficia através do aumento da oferta de emprego, tanto de forma direta ao parque, quanto indireta, na cadeia turística da região que ganha um reforço. Além de possibilitar um melhor ambiente de negócios para o empreendedorismo ligado ao artesanato local, gastronomia, atrativos culturais da região, serviços de guia, transporte e demais atividades ligadas à cadeia do turismo.

8. A comunidade será ouvida nesse processo?

O Programa ainda se encontra em fase de levantamento de informações e de visitas técnicas nas unidades de conservação, para a etapa de Diagnóstico e um dos olhares mais relevantes da etapa de diagnóstico, é o socioambiental. Neste bojo, serão identificados os **principais atores sociais e organizações representantes** da comunidade que tenham conexão e que sejam afetados por um projeto como esse.

Na sequência haverá um processo de escuta estruturada desses atores principais e representantes legítimos, em que serão identificados os principais anseios, pontos de atenção e preocupações comunitárias quanto à Unidade de Conservação. Estas informações serão consideradas na etapa de modelagem e analisado o que poderá ser incorporado no modelo de negócio proposto para o parque.

Em suma, projetos dessa natureza são complexos e requerem um olhar amplo para os aspectos sociais do entorno, para as questões de conservação e preservação e para o

interesse do poder público, sob um prisma de uma análise de viabilidade econômico-financeira bem estruturada e capaz de atrair o privado para promover os investimentos necessários.

O BNDES como uma instituição pública que tem como missão o desenvolvimento sustentável, através de sua experiência histórica em estruturação de grandes projetos, espera levar à sociedade bons projetos, capazes de atrair parceiros privados com qualidade operacional e com preocupação socioambiental de suas ações, para que, através de uma estrutura contratual e modelo de negócios bem formatado, garanta os interesses do poder público e da comunidade.

9. Existem diretrizes sobre atividades de exploração econômica estimuladas e vedadas nos parques? E sobre a cobrança de ingresso para entrada?

A diretriz fundamental para fins de pautar eventuais atividades econômicas desenvolvíveis por um concessionário nos parques é justamente o respectivo Plano de Manejo. Ou seja, pautando-se nesses Planos e em todas as atividades por eles permitidas ou vedadas, é que o BNDES e seus consultores estão a desenvolver uma estratégia que compatibilize, a um só tempo, a atratividade a potenciais parceiros, a vocação de cada parque, a criação de uma experiência diferenciada para o público em geral, a construção e o fortalecimento de uma consciência ecológica – aderente, inclusive, aos propósitos de criação daquela unidade de conservação -, a sustentabilidade dos parques incluídos no projeto, a construção de sinergias com atividades de fiscalização, pesquisa, etc. que continuarão sob a égide do Estado e órgãos ambientais, dentre outras questões.

Sobre a cobrança de ingresso, é importante entender que nem sempre será realidade para os modelos de negócio a serem desenvolvidos para os diversos Parques. Há parques que não cobram ingresso e continuarão sem cobrar, há parques que já cobram e continuarão cobrando, outros que passarão a demandar uma cobrança de ingresso. Enfim, esta análise ainda será desenvolvida de acordo com as especificidades de cada caso, tendo em vista a viabilidade econômico-financeira do projeto. O objetivo é desenvolver um serviço o máximo inclusivo dentro de padrões de experiência e qualidade modernos e adequados à população em geral – inclusive em relação a grupos especiais como famílias, pessoas portadoras de limitações de mobilidade, idosos, etc. -, levando em conta, claro, a sustentabilidade financeira do negócio do concessionário, mas sempre respeitando as premissas de modicidade e acessibilidade aos serviços públicos. Em suma, o BNDES busca parceiros de impacto que possam implantar bons serviços e que sejam valorizados à medida que executem uma visão includente de impactos socioambientais positivos.

10. Qual é o papel dos conselhos gestores dos parques no processo da concessão? E após concedida, o BNDES tem alguma diretriz para a relação entre os conselhos e a empresa concessionária?

O envolvimento dos Conselhos Gestores é fundamental para o adequado entendimento das oportunidades e dos desafios em torno de uma possível parceria – no fim das contas, uma concessão em torno de um parque estadual demanda a conjugação das diversas partes interessadas e suas expectativas, o que passa por um diálogo amplo com o Conselho. O BNDES está atento a essa centralidade dos conselhos e planeja se reunir com cada um desses colegiados a partir de março e ao longo de todo o projeto. Inclusive, já estivemos em conversas com os gestores de cada parque, buscando entender a composição e o funcionamento desses órgãos para nos organizarmos melhor para um primeiro encontro qualificado.

Com respeito à relação com eventuais concessionários, primeiro deve-se entender que a modelagem do projeto construirá um conjunto de indicadores de desempenho e encargos a serem observados e perseguidos durante todo o período de concessão – relacionados a uma série de dimensões sociais, ambientais, comerciais, etc., consideradas fundamentais pelo Estado, pelo Conselho Gestor, pela Sociedade Civil, pelos órgãos de controle, pelos técnicos envolvidos no projeto. A relação de um eventual concessionário com o Governo e a Sociedade Civil será disciplinada por um contrato que inclui indicadores claros de desempenho na prestação do serviço público de visitação. Importante ressaltar que a concessão do parque em nada altera as funções do Conselho, que prosseguirá funcionando da mesma forma e com as mesmas atribuições e competências previstas na respectiva legislação.