

O Reflexo do Olhar Nacional para as Autorizações para Prestação de Serviços de Apoio à Visitação em Unidades de Conservação Federais

Roberta Barbosa, Carla Guaitanele & Claudia Sacramento

Recebido em 09/04/2021 – Aceito em 23/06/2021

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio, Brasil. < roberta.barbosa@icmbio.gov.br, carla.guaitanele@icmbio.gov.br, claudia.sacramento@icmbio.gov.br >

RESUMO – O presente artigo é um relato da experiência trazida pela mudança no fluxo dos processos de autorização para a prestação de serviços de apoio à visitação nas unidades de conservação (UCs) federais. Apresenta os resultados de uma atuação prática de facilitação interna para o desenvolvimento da modelagem dos processos de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação nas UCs federais, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e desenvolvido pela Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação. A atuação contribui para a organização e o gerenciamento dos processos, com geração de resultados cumulativos significativos, em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, além de atuar, também, na garantia do direito da população a um ambiente equilibrado.

Palavras-chave: Portarias nacionais; modelagem de processos; prestação de serviços, uso público em unidades de conservação.

The Impact of a National Vision of Permits to Provide Support Services to Visitation in Protected Areas at the Federal Level

ABSTRACT – This article is an account of the experience brought about by the change in the flow of authorization processes for the provision of visitation support services in federal protected areas. It presents the results of a practical act of internal facilitation for the development of the modeling of authorization processes to provide visitation support services in federal protected areas, managed by Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Brazilian institution responsible for the management of federal protected areas), which is currently developed in the Planning and Authorization for Visitation Division. The performance contributes to the organization and management of processes, generating significant cumulative results, in compliance with the constitutional principle of efficiency in Public Administration; in addition to acting, also, in guaranteeing the population's right to a balanced environment.

Keywords: National ordinances; process modeling; services provision; visitation of protected areas.

El Impacto de una Visión Nacional para las Autorizaciones de Prestación de Servicios de Visitación en Áreas Protegidas a Nivel Federal

RESUMEN – Este artículo es un relato de la experiencia generada por el cambio en el flujo de procesos de autorización para la prestación de servicios de apoyo a las visitas en áreas protegidas federales. Presenta los resultados de un acto práctico de facilitación interna para el desarrollo de la modelización de procesos de autorización para la prestación de servicios de apoyo a las visitas en áreas naturales protegidas federales, gestionado por ICMBio, que actualmente se desarrolla en la División de Planificación y Autorización de Visitas.

El desempeño contribuye a la organización y gestión de procesos, generando importantes resultados acumulativos, en cumplimiento del principio constitucional de eficiencia en la Administración Pública; además de actuar, también, en garantizar el derecho de la población a un medio ambiente equilibrado.

Palabras clave: Ordenanzas nacionales; modelado de procesos; prestación de servicios; visitación de las áreas protegidas.

Introdução

O artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Ao poder público incumbe, para assegurar a efetividade deste direito, o estabelecimento de espaços especialmente protegidos. A Lei nº 9.985 (Brasil, 2000), que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelece como objetivo “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”.

Por sua vez, a Lei nº 11.516 (Brasil, 2007), que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, define como finalidade do ICMBio a promoção e execução de programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação (UCs) federais. O uso público, de caráter educativo ou recreativo, está presente como objetivo em todas as doze categorias previstas pela lei do SNUC. Como reflexo da garantia do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado também se tem, enquanto instituição que administra as UCs federais e oferece experiências para visitantes relacionadas a estes sítios naturais ou culturais, premissas básicas como: proteger e manter os recursos naturais que são atrativos para o visitante e dos quais nós dependemos e prover uma diversidade de experiências de qualidade a visitantes e outros usuários.

A sociedade vive atualmente em meio a uma crise mundial, ocasionada pela pandemia de Covid-19, e é importante destacar que, nos últimos anos, a visitação teve crescimento expressivo da visitação em áreas naturais no Brasil e no mundo, também devido à grande busca pelas atividades *outdoor*, turismo de natureza. Sendo que, neste momento de isolamento social, as áreas naturais foram mais procuradas, pois ganharam foco como ambiente seguro por representarem espaços abertos que fornecem recreação e contato com

a natureza, em meio a uma retomada gradual da visitação e do turismo, ou melhor, da busca pelas atividades ao ar livre (Ferreira *et al.*, 2021). Essa retomada gradual da visitação com tal situação poderá ser semelhante nas unidades de conservação.

Dessa forma, os registros de dados de visitação que vinham crescendo ao longo dos anos refletiam a busca da sociedade pela recreação e contato com a natureza. Em 2018 foram 12,7 milhões de visitas. No ano de 2019 registraram-se 15 milhões de visitas (15.335.272), um aumento de 20,4%. Destes, 6,4% (922.794) se deve ao aumento real de visitas e 14% (2.023.085) à melhora no esforço de monitoramento, uma vez que a quantidade de UCs monitoradas também havia sido a maior já registrada, de 137 das 334 UCs federais (Breves *et al.*, 2020). No ano de 2020 registraram-se 8.436.796 visitas, devido ao ano atípico com a interrupção de visitas às UCs, com as ações de prevenção ao coronavírus e a retomada gradual da visitação com limitações de usos e acessos.

De toda forma, para garantir a fruição, pela população, do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, é de excepcional interesse público que sejam pensadas estratégias de oferta pelo poder público, de oportunidades de educação, interpretação ambiental e recreação em contato com a natureza.

A visitação é considerada uma das estratégias de sensibilização social e engajamento político para a conservação da biodiversidade. Os visitantes que encontram atrativos que lhes permitam satisfazer as motivações de sua visita por muitas vezes são os que retornam a essas áreas protegidas, contribuindo, direta ou indiretamente, para a economia local/regional. Esses impactos econômicos positivos são advindos do ingresso de dinheiro *in situ* (Souza *et al.*, 2017). Os visitantes provavelmente tornam-se aliados e apoiam a conservação e o manejo desses espaços protegidos.

O desafio para o ICMBio e para cada UC está presente na construção de estratégias de manejo que possam viabilizar e monitorar o uso público e a exploração econômica dos seus recursos naturais, proporcionando por meio da diversificação de oportunidades recreativas a qualidade da experiência do visitante. Ao realizar o manejo de um rol de ambientes será possível proporcionar que o visitante possa encontrar o ambiente que satisfaça suas expectativas e que possibilite as experiências desejadas, conforme o Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC) (Crema & Faria, 2018), que é o instrumento que subsidia o planejamento das diversidades de oportunidades recreativas. Por sua vez, manejo é o conjunto de ações e atividades necessárias ao alcance dos objetivos das UCs (MMA, 2006).

Uma importante estratégia de ação de manejo para aprimorar a visitação e oferecer diversificadas oportunidades é a qualidade da prestação de serviços de apoio à visitação, como a condução de visitantes, o transporte terrestre e aquaviário, a comercialização de alimentos ou a locação de equipamentos.

Considerando as seguintes diretrizes para a prestação de serviços de apoio à visitação do documento Diretrizes para Visitação, do MMA (MMA, 2006):

“6.1 Considerar diferentes modalidades de prestação de serviços públicos: concessão, permissão e autorização, entre outras, no desenvolvimento das atividades de visitação. (...)

6.7 Adotar alternativas de credenciamento e regulamentação dos prestadores de serviços turísticos dentro da UC (monitores, guias, operadores e agentes de viagem, entres outros), considerando os instrumentos legais elaborados pelos órgãos responsáveis pelo credenciamento desses profissionais.

6.8 Estabelecer critérios ambientais, culturais, econômicos e sociais que deverão ser seguidos pelos prestadores de serviços e incorporados nos termos de referência e demais instrumentos legais para a sua contratação”

As autorizações para prestação de serviços de apoio à visitação estão embasadas pelo artigo 33 do SNUC, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000:

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

E regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002:

Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, subprodutos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo; (...)

O ICMBio veio construindo instrumentos jurídicos para regulamentar as autorizações e permitir a exploração de serviços nas UCs.

Entende-se que as autorizações possuem grande potencial de impacto positivo e geração de valor na relação entre o órgão gestor de áreas protegidas e empreendedores locais, considerando a “fluidez” do processo de emissão e o impacto da política em regiões remotas, em UCs cuja demanda de visitação não viabiliza as demais modalidades de delegação.

O processo realizado até 2019 era extremamente moroso e pouco eficiente. Dessa forma, toda a melhoria do processo foi a partir da identificação dos gargalos para o aprimoramento do processo para a coordenação, para as UCs e, por consequência, para os prestadores de serviço. A estratégia principal foi de melhoria do fluxo existente visando a simplificação do processo de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação, com vistas ao ganho de escala e aumento da eficiência processual. Ou seja, foi desenvolvida a estratégia das portarias nacionais com princípios, obrigações e procedimentos padronizados; tendo em vista que, diante da estratégia citada, as UCs poderão dar celeridade ao processo e atuar na garantia de direitos e ganho de benefícios aos prestadores de serviço.

Desde 2010, a temática das autorizações de serviços de apoio à visitação era trabalhada no âmbito da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) em uma estrutura organizacional que englobava todas as modalidades de delegação de serviços de apoio à visitação, sendo elas: autorização, permissão e concessão. Diante da necessidade de ganho de escala na realização das concessões, a referida estrutura organizacional foi remodelada, atuando mais especificamente com as concessões. Então a modalidade de delegação autorização foi deslocada para uma estrutura organizacional com competência voltada para atuação no tema, a Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação (DOVIS), com a competência de desenvolver a estratégias de regulamentação de serviços e de atividades, ou seja, para emissão das autorizações e para o ordenamento de atividades de visitação.

Durante o período de 2010 a 2018, o processo de autorização era estabelecido por meio da publicação de portarias, sobre os serviços e as atividades, para cada UC. Não havia procedimento estabelecido para os variados serviços possíveis, como, os serviços de transporte ou de aluguel de equipamentos. Não havia entendimento padronizado para a estrutura das portarias de autorização, os conceitos, as obrigações e vedações dos prestadores de serviço, os procedimentos de como realizar as autorizações e os fluxos de aprovação das portarias se dava por UC. Nesse período foram publicados 31 atos normativos, um para cada UC.

A prestação do serviço de condução de visitantes era o único que tinha direcionamento para o estabelecimento das portarias por UC se deu-se a partir da Instrução Normativa (IN) nº 08, de 18 de setembro de 2008, que estabelecia normas e procedimentos, princípios e recomendações, critérios para a necessidade ou não do acompanhamento do condutor de visitantes, a forma de cadastro dos condutores pelas UCs, recomendações com relação ao exercício da atividade e capacitações. Portanto, o serviço majoritariamente desenvolvido era apenas de condução de visitante. Logo em seguida, a IN nº 08/08 foi substituída pela IN nº 02, de 03 de maio de 2016, que também estabelecia normas e procedimentos administrativos para autorização para a prestação do serviço de condução de visitantes em UCs, mas com a melhoria de

conceitos, princípios e recomendações e os procedimentos para autorização do serviço.

Com o intuito de melhorar o processo ao realizar a análise das portarias percebeu-se que havia a mistura de regramentos e procedimentos para serviços como condução de visitantes e transporte e, no mesmo instrumento, as atividades como mergulho, *kitesurf*, passeio de barco. Por consequência, regras e procedimentos tanto para os serviços quanto para as atividades se misturavam e por muitas vezes geravam dúvidas na aplicação.

Portanto, para a condução de visitantes havia a existência de um ato administrativo normativo, ou seja, um ato com efeitos gerais atendendo a todos que se encontram na situação por ele regulado, a Instrução Normativa nº 02/16. E outros 21 atos administrativos ordinatórios vigentes, atos que visavam disciplinar o funcionamento da Administração, publicados para atender demandas de cada UC. Porém todos os atos ordinatórios continham informações genéricas de normatização e padronização replicadas da IN 02/16 em cada portaria por UC, com regras e procedimentos para serviços e atividades.

Considerando que cada ato administrativo exige nova instrução processual começando a demanda na UC que realiza a minuta do ato para apreciação da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios, quando o objeto da portaria fosse condução de visitante havia avaliação quanto sua adequação à IN 02/16. Posteriormente ao alinhamento e às adequações, era realizado o envio da minuta final à Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação com vistas à Procuradoria Federal Especializada (PFE) para apreciação jurídica. Após apreciação e adequação a partir das recomendações da PFE, a CGEUP enviava a minuta final à Presidência do Instituto para publicação do ato.

Com a portaria vigente, a UC realizava a chamada pública para a prestação do serviço específico da portaria, cadastrava os interessados e acompanhava o desenvolvimento dos trabalhos, respondendo localmente a todas as demandas oriundas das autorizações.

A agenda de delegação de serviços mediante autorizações, contava em 2018 com, aproximadamente, 4 mil prestadores de serviço com relação formal com o ICMBio, com o potencial de alcançar dezenas de milhares de operadores e

pequenos empreendedores de serviços turísticos com os quais ainda não possuímos relação instituída.

Assim, a construção de soluções institucionais que proporcionassem ganho de escala e eficiência na relação com esses parceiros poderia trazer grandes impactos institucionais positivos.

Materiais e Método

No primeiro trimestre de 2019, foi realizada a análise de todas as portarias vigentes, o que levou à compreensão da semelhança entre elas, justificando, assim, a não necessidade de publicação de portarias por UCs. Foi pensada, então, a estratégia de padronização dos processos com o desenvolvimento de portarias nacionais por serviços com princípios, obrigações e procedimentos padronizados e, por sua vez, a construção de atos específicos para a normatização das atividades de visitação.

O trabalho realizado foi por meio da melhoria dos processos de regulamentação de serviços e de atividades, ou seja, de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação e, por consequência, no processo de ordenamento de atividades para visitação. A partir do mapeamento do processo (“AS – IS”, significa a situação atual do processo) com proposição de melhorias (“TO – BE”, significa desenho de processo) para a padronização do processo. A representação gráfica do mapeamento dos processos alvo do presente artigo foi realizada por meio do *Bizagi Modeler*,

software gratuito para modelagem de processos que utiliza a notação BPMP e permite simulação de fluxos.

Para o mapeamento, a equipe realizou um levantamento das portarias vigentes, com análise comparativa entre as portarias das UCs, foram realizadas entrevistas com integrantes da coordenação geral, diagnósticos nos sistemas e reuniões com representantes de várias áreas da Coordenação Geral e da Procuradoria Federal Especializada, utilizando os conceitos explanados no BPM CBOK – versão 3.0 (ABPMP, 2013).

Para a consolidação de informações e, por sua vez, a consolidação do entendimento da diferenciação entre serviços e atividades, também, foi construída uma planilha Excel denominada “Matriz S&A” (de Serviços & Atividades) que representava o delineamento desse entendimento e a visualização da relação entre os dois temas, os serviços e as atividades. A planilha foi construída para tentar representar todas as possibilidades de atividades de visitação levantadas fazendo correlações com os serviços mapeados.

Para a modelagem de processos, tem-se diagrama de processo, mapa de processo e modelo de processos podendo ser utilizados de forma intercambiável ou como sinônimos, todos com diferentes propósitos e aplicações. Na prática, diagrama, mapa e modelo são diferentes estágios do desenvolvimento, cada qual agregando mais informação e utilidade para entendimento, análise e desenho de processos (ABPMP, 2013). Para o desenvolvimento do presente trabalho com as autorizações foi utilizado o mapeamento de processos.

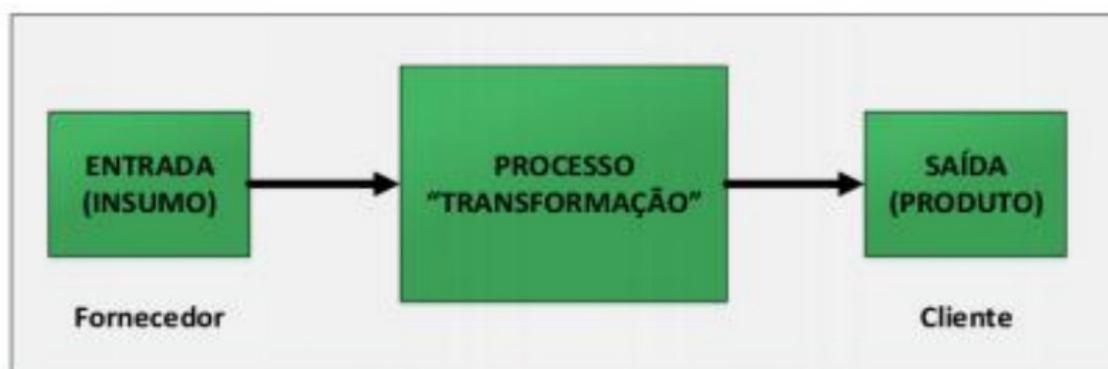


Figura 1 – Representação do conceito de processos.

O mapeamento traz a visão abrangente dos principais componentes do processo com maior precisão do que um diagrama. Portanto, agrega maior detalhe acerca do processo e de alguns dos relacionamentos mais importantes com outros elementos, tais como atores, eventos e resultados (ABPMP, 2013). Trata-se de uma representação gráfica e sequencial de atividades demonstrando a estrutura e funcionamento do processo, trazendo clareza às etapas. No mapeamento faz primeiramente a análise da situação atual de cada processo da organização – “AS IS” - para que a partir dele possa se propor melhorias futuras em uma nova realidade de processo – o “TO BE” (ABPMP, 2013). Dessa forma, a etapa da análise de processo identifica onde e como melhorar o processo.

Na atuação foi usada a abordagem *in-process* (dentro do processo), baseia-se no PDCA (*Plan* (Planejar), *Do* (Fazer), *Check* (Checar) e *Act* (Agir)), abrangendo Necessidades de Melhoria, tornou-se popular pelo Dr. W. Edwards Deming, e o conceito de PDCA baseia-se no método científico, desenvolvido a partir do trabalho de Francis Bacon. Sua aplicação leva em conta apenas o AS-IS, análise mais aprofundada visando detectar evidências existentes no próprio processo que possam ser utilizadas para a proposição de melhorias. Baseada na existência de gatilhos nos processos que conduzam à proposição de melhorias, sendo utilizada para isto a Técnica dos 8 Gatilhos (BPM CBOOK, 2013). Abordagem de olhar o processo por dentro, ou seja, melhorias a partir do que se detecta e esses 8 gatilhos, podemos dizer que representam ações no processo que podem ser analisadas e possivelmente melhoradas.



Figura 2 – Imagem representativa dos 8 gatilhos da análise in process.

Desenvolver o mapeamento de processo e análise de processo e, por consequência, fazer uma organização orientar-se por meio dos fluxos estabelecidos não é uma tarefa simples. É necessário o trabalho de sensibilização, orientação e diálogo para desenvolver uma mudança comportamental nos profissionais envolvidos. Portanto, trabalhar a mudança do modelo de gestão atual por meio da Gestão por Processos também vai ao encontro do trabalho com as práticas de Gestão de Mudança.

É imprescindível considerar o fator humano, pois a gestão por processo envolve pessoas, profissionais. Por consequência envolve relações interpessoais, convívio e trocas (Pinho, 2007).

Fazendo parte do diagnóstico foi realizada a aplicação de questionário no *Office Forms* para todas as 334 UCs. Basicamente as informações levantadas seriam sobre quais serviços e atividades acontecem ou têm potencial de acontecer, para

que a partir do entendimento dos cenários de ocorrência dos serviços e atividades nas UCs, se pudesse realizar a priorização dos serviços a serem desenvolvidos pelas portarias e, por consequência, das atividades a serem regulamentadas.

Análise e Discussão dos Resultados

Foi necessário o desenvolvimento de um trabalho interno para solidificarmos o entendimento da diferenciação entre serviço e

atividade, não foi simples, e a partir da planilha ficou clara a necessidade da formulação do conceito aplicável à serviço e a atividade de visitação para que o entendimento fosse de fato solidificado. Foram realizadas muitas reuniões de construção dos conceitos e preenchimento da planilha. A partir do diagnóstico realizado na planilha Matriz S&A, que representou o ponto de partida para a diferenciação clara de serviços e atividades, houve também a necessidade do diagnóstico desses serviços e atividades relacionados às UCs.

Figura 3 – Imagem representativa da Matriz S&A – Serviços e Atividades.

Ficou definido como serviço de apoio à visitação: comodidade, conveniência, utilidade ou facilidade oferecida comercialmente por um prestador de serviço aos visitantes. Exemplos: comercialização de alimentos, transporte e condução de visitantes. Para a definição de atividade de visitação: prática realizada pelo visitante durante sua visita em uma UC. Exemplos: caminhada, escalada, cicloturismo e mergulho.

Todo o levantamento de informação era necessário para a mudança e consolidação de entendimentos de toda uma coordenação geral. Para que dessa forma todos compreendessem que a delimitação das Portarias para prestação dos serviços de apoio à visitação tratasse apenas desse

assunto, sem se referir a qualquer atividade. Dessa forma, as atividades também deveriam ter suas normativas específicas. Ao se realizar a análise dos 247 respondentes do questionário, que foi enviado para as 334 UCs, foi identificado que em 103 UCs ocorrem a oferta do serviço de condução de visitante e em 95 UCs os serviços de transporte terrestre ou aquaviário. A partir da análise dos dados foram identificados os cenários de atuação para a formalização da prestação desses serviços nas UCs.

Portanto, em meio a este amadurecimento, as portarias de serviço foram sendo construídas e em dezembro de 2019 foram publicadas, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Portarias nacionais de prestação de serviços de apoio à visitação publicadas.

Serviço	Portaria
Condução de visitantes	Portaria nº 769, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-769-de-10-de-dezembro-de2019-232940702
Transporte aquaviário	Portaria nº 770, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-770-de-10-de-dezembro-de2019-232940747
Comercialização de alimentos	Portaria nº 771, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-771-de-10-de-dezembro-de2019-232940683
Locação de equipamentos	Portaria nº 772, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-772-de-10-de-dezembro-de2019-232940653
Transporte terrestre	Portaria nº 774, de 10 de dezembro de 2019 http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-774-de-10-de-dezembro-de2019-232940855

Fonte: Diário Oficial da União.

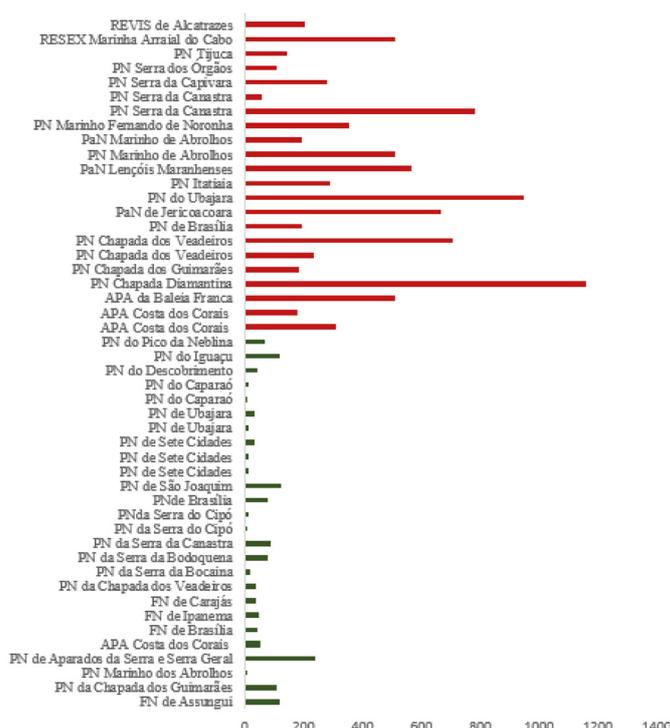
Dessa forma, as UCs devem publicar localmente os anexos das portarias, ou seja, os editais para credenciamento e os formulários anexos ao edital. Existindo apenas um ato para cada serviço, uma portaria nacional, com os procedimentos estabelecidos. Assim, as UCs emitirão as autorizações dos prestadores de serviço com mais agilidade.

Alguns princípios ficaram estabelecidos nas portarias, como a condição para a Autorização para prestação do serviço ser concedida somente pela UC que dispuser de plano de manejo ou outro instrumento de gestão vigente. A realização de alteração da estrutura prevista no edital para credenciamento ensejará a necessidade de nova

análise da Procuradoria Federal Especializada vinculada à unidade de conservação, exceto as alterações exclusivamente de cunho técnico, como, informações e características da UC, vigência, pagamento, operação, entre outras específicas.

De 2010 a 2019 publicou-se em média 2,7 portarias por ano por UC. O tempo para elaboração e publicação dos editais reduziu drasticamente, de 415 dias atualmente média é de 57 dias. O Gráfico 1 demonstra a comparação dos processos realizados antes e após as portarias nacionais. Portanto, a promoção dos serviços regulamentados em atos nacionais ficou mais eficiente, o que por sua vez, representa a promoção de diversos serviços aos visitantes em diversas UCs.

Gráfico 1 – Comparação do quantitativo de dias no trâmite processual antes e depois das portarias.



Fonte: Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação – DOVIS/CGEUP (2020).

Com as portarias nacionais de serviço, aos poucos as portarias individualizadas das UCs vão sendo revogadas e, dessa forma, todo o SNUC vai se adequando quanto à prestação de serviços de apoio à visitação. O Quadro 2 traz a relação de atos já revogados de algumas UCs.

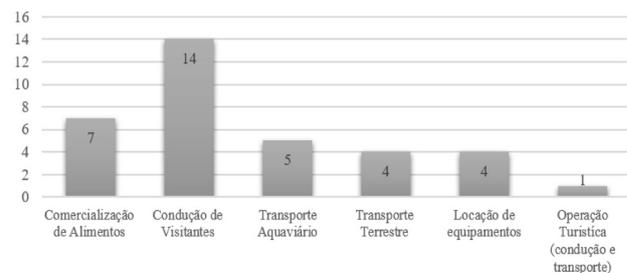
Quadro 2 – Atos revogados em 2021 em razão da adequação da publicação de novos editais às portarias nacionais.

Numeração e data do ato	Ementa do ato
Portaria n° 63, de 09 de agosto de 2010	Define critérios para credenciamento e autorização dos serviços de condução de visitantes e transporte em veículo tracionado, com fins turísticos, no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. (02070.003240/2009-12)
Portaria n° 205, de 11 de julho de 2013	Estabelece normas e procedimentos para o credenciamento e a autorização de Uso para exercício da atividade comercial de condução de visitantes no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (02070.002995/2012-97)
Portaria n° 262, de 10 de dezembro de 2013	Estabelecer normas e procedimentos para o credenciamento e autorização de serviços de condução de visitantes a pé em trilhas e transporte de visitantes em veículos automotores no Parque Nacional da Serra da Canastra. (02070.003406/2011-15)
Portaria n° 263, de 10 de dezembro de 2013	Estabelece normas e procedimentos para o credenciamento e a autorização de uso para exercício da atividade comercial de condução de visitantes no Parque Nacional de Ubajara. (02070.001881/2011-49)
Portaria n° 41 de 03 de abril de 2014	Estabelece normas e procedimentos para o credenciamento e a autorização de uso para exercício da atividade comercial de condução de visitantes no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães. (02097.000012/2013-61)
Portaria n° 30, de 26 de abril de 2016	Estabelece normas e procedimentos para o cadastramento e a autorização de uso para o exercício da atividade comercial de condução de visitantes, no Parque Nacional do Caparaó. (02080.000002/2014-95)
Portaria n° 582, de 12 de setembro de 2017	Estabelece normas e procedimentos para o ordenamento da visitação pública para o cadastramento e a autorização para o exercício das atividades de mergulho autônomo e visita embarcada no Refúgio de Vida Silvestre de Alcatrazes – RVSA em caráter experimental. (02126.000577/2017-87)
Portaria n° 1111, de 17 de dezembro de 2018	Altera a Portaria n° 262, de 10 de dezembro de 2013 que estabelece normas e procedimentos para o credenciamento e autorização dos serviços de condução de visitantes a pé em trilhas e transporte de visitantes em veículos automotores no Parque Nacional da Serra da Canastra. (02128.002480/2018-70)
Portaria n° 38, de janeiro de 2019	Define critérios para credenciamento e autorização de uso de área para exploração da atividade de comercialização de alimentos diretamente ao consumidor, de modo itinerante, em veículo automotor ou rebocável adaptado, ora denominado food truck, ou em veículo sobre roda não motorizado, ora denominado food bike, na Unidade de Conservação: Parque Nacional de Brasília (PNB). (02128.001696/2018-18)

Fonte: Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação – DOVIS/CGEUP (2021).

Ao se realizar a comparação, havia, ao longo de dez anos, uma média de 31 atos por UCs, que misturavam regramentos para serviços e atividades. Como citado, no ano de 2020, foram publicados 29 editais de credenciamento para prestação de serviços de apoio a visitação em UCs federais (Gráfico 2 e Tabela 1).

Gráfico 2 – Quantidade de serviços promovidos em 2020.



Fonte: Adaptado de Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação – DOVIS/CGEUP (2020).

Tabela 1 – Quantidade de editais publicados em 2020 e seus respectivos serviços com fins turísticos de apoio à visitação.

N°	Tipo de serviço	Quantidade de editais publicados em 2020
1	Comercialização de alimentos	7
2	Condução de visitantes	10
3	Condução de visitantes e transporte aquaviário	1
4	Condução de visitantes e transporte terrestre	2
5	Condução de visitantes, locação de equipamentos e transporte terrestre	1
6	Transporte terrestre	1
7	Locação de equipamentos	2
8	Locação de equipamentos de mergulho livre e transporte aquaviário	1
9	Transporte aquaviário	3
10	Operação turística	1

Fonte: Adaptado de Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação – DOVIS/CGEUP (2020).

Com o crescimento da visitação nas UCs federais (Breves, 2020) e o desenvolvimento de diversas atividades de visitação, fez-se necessária a construção de normatizações/regramentos de

atividades buscando ordenar as práticas e apoiar a gestão das UCs, tendo em vista aspectos como, melhoria do desenvolvimento das atividades e interação socioambiental.

Em complemento à estratégia das portarias nacionais dos serviços de apoio à visitação, há a necessidade da construção das normativas sobre as atividades de visitação. Não serão todas as 47 atividades de visitação levantadas com potencial ou que já ocorrem nas UCs que necessitariam de regramentos específicos. No caso de algumas atividades de grande relevância no contexto da visitação em algumas UCs, o regramento específico visa também estabelecer o incentivo à sua prática, como, pesca esportiva, mergulho, escalada, voo livre. Como exemplo, a Instrução Normativa nº 14/2018 com procedimentos para a realização de observação de aves em UCs.

As normativas são construídas de forma participativa com apoio de servidores praticantes das atividades ou com experiência de ocorrência ou de operação na UC na qual trabalham. Posteriormente, há a realização de consultas às associações, grupos representativos, praticantes/visitantes e operadores de turismo.

Nessa linha, estão sendo desenvolvidos atos normativos para cada atividade de visitação. Para a atividade de pesca esportiva foi publicada a Portaria nº 91, de 04 de fevereiro de 2020, com procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em UCs administradas pelo ICMBio. A Instrução Normativa nº 3, de 24 de abril de 2020, dispõe sobre procedimentos para realização da atividade de mergulho nas UCs federais. Para a visitação com objetivos educacionais, a Instrução Normativa nº 12, de 21 de outubro de 2020. Para escalada, foi publicada a Instrução Normativa nº 2, de 26 de maio de 2021. Para o voo livre, Instrução Normativa nº 4, de 10 de junho de 2021. Estão em desenvolvimento as normativas para a atividade canionismo, entre outras.

Os esforços de normatização representam a busca por ordenar a prática das atividades em UCs, por meio de regramentos e balizas para o planejamento, realização e, também, atuação de prestadores de serviço. Além do fortalecimento do respaldo institucional às decisões de gestão inerentes a chefia das UCs.

Discussão dos Resultados

Após a publicação das portarias nacionais por serviços, foi necessário um importante empenho para a divulgação dos entendimentos recém-construídos, além do empenho para que as UCs que já tinham portarias se adequassem à nova estratégia ou fomento daquelas que tinham serviços acontecendo, mas não estavam formalizados. A mudança é um projeto individual, mas se forma em meio às interações dos grupos nas reinterpretções dos significados (Motta, 2001). Ainda segundo o autor (idem), como qualquer outra decisão gerencial, a mudança exige interação, cooperação e apoio. É algo desenvolvido internamente a partir do contexto externo, a partir do processo de transição que cada pessoa tem para ao tomar conhecimento da mudança.

O salto de desenvolvimento da agenda foi gigantesco, quando comparamos dez anos de publicações de portarias para cada UC em relação a um ano de existência de um ato normativo para cada serviço ou para cada atividade de visitação ao criar de fato a política institucional para desenvolvimento da agenda. O reflexo é positivo em relação à celeridade do processo, cumprimento do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública e atuação na garantia de direitos da população, por meio da formalização com dezenas de milhares de operadores e pequenos empreendedores de serviços turísticos os quais tem uma relação de clareza com as UCs para o fornecimento dos seus serviços aos visitantes.

O arcabouço normativo supracitado, construído por servidores com apoio técnico de parceiros especialistas, apresenta os procedimentos para a implementação e o manejo, além das regras que orientam uso e conduta, vedações, entre outros. O que é disciplinado visa o desenvolvimento das oportunidades de visitação com qualidade para os visitantes, aliado à proteção dos recursos presentes nas UCs. Destaca-se, ainda, a importância da padronização nacional da abordagem, fluxo e escopo normativo, com fins de evitar distorções de operação e normatização indesejadas entre diferentes unidades, mas ainda respeitando, obviamente, as particularidades locais.

Conclusão

Desenvolver e implementar o olhar nacional para demandas e processos sem desprestigiar as complexidades e particularidades de cada unidade de conservação não é uma tarefa fácil. Mas o processo de superação da praxe dos atos individuais para o tratamento de temas transversais, afetos a todo o sistema ou à um conjunto extenso de UCs, favorece o estabelecimento de políticas mais amplas e efetivas de manejo destas áreas protegidas, especialmente no que tange ao estímulo à visitação e abertura das UCs à sociedade.

Há grande passivo para o alinhamento de normas que tratam do mesmo objeto de formas muito distintas entre diferentes unidades – notavelmente, questões como definição de condução obrigatória estão padronizadas nacionalmente tendo em vista esse tema ser tratado como princípio básico da prestação do serviço de condução de visitantes –, podendo ser tratado com um entendimento unificado para todo o sistema nacional. Os desafios postos se apresentam na contínua implementação da estratégia nacional, a partir da publicação dos editais de credenciamento e das futuras autorizações. Entretanto as UCs poderão planejar e verificar a execução dos serviços e das atividades a partir de balizas e diretrizes institucionais, devido às portarias nacionais para prestação de serviços de apoio à visitação e as futuras normativas sobre as atividades de visitação.

A estratégia toda foi pensada visando o potencial de impacto positivo e geração de valor na relação entre o órgão gestor de áreas protegidas e empreendedores locais, por ser um processo que gera impacto positivo na sociedade e está diretamente ligado à geração de emprego e renda. Quando avaliamos na ótica da efetividade e da geração de resultados a padronização e alinhamento de procedimentos traz segurança para públicos distintos, como, o gestor da UC que realiza as autorizações, o empreendedor ou prestador de serviço que realiza e os usuários ou visitantes que poderão usufruir de serviços com o mesmo padrão de qualidade em todas as UCs do país. A estratégia de regulamentação dos serviços e das atividades traz como desdobramento o alinhamento institucional fortalecendo a identidade institucional do ICMBio e fortalece a nossa garantia do usufruto do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Agradecimentos

Agradecimento, com carinho, às autoras e parceiras de trabalho, ao Paulo Faria e ao Fábio França, por todo aprendizado e construção na agenda de uso público e suporte no desenvolvimento desta agenda específica.

Referências

- BPM CBOK. 2013. Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento. ABPMP – Association of Business Process Management Professionals.
- Crema & Faria. 2018. Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação – ROVUC. Organizadores: Allan Crema e Paulo Eduardo Pereira Faria. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.
- Brasil, 1998. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Brasil, 2006. Diretrizes para Visitação. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins_arquivos/livro.pdf > Acesso em: 30/03/2020.
- Brasil, 2008. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 08/08. Diário Oficial da União. Brasília.
- Brasil, 2016. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 02/16. Diário Oficial da União. Brasília.
- ICMBio, 2020. Relatório de monitoramento da visitação em unidades de conservação federais em 2020. Brasília.
- ICMBio, 2018. Instrução Normativa nº 05, de 1º de junho de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_5_2018.pdf.
- Breves, et al. Monitoramento da Visitação em Unidades de Conservação Federais: Resultados de 2019 e breve panorama histórico. BREVES, G.S.S; BARBOSA, E.F.P; GARDA, A. B; SOUZA, T. V. S. B. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/publicacoesdiversas/monitoramento_visitacao_em_ucs_federais_resultados_2019_breve_panorama_historico.pdf. Acesso em: 30/03/2020.
- Chiavenato. 2003. Introdução a Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. CHIAVENATO, I. Rio de Janeiro: Elsevier 7. ed.



ENAP. 2015. Introdução à Gestão de Processos: Módulo 1 – Introdução e conceitos básicos. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Ferreira, et al. Percepções do impacto da COVID-19 no Turismo outdoor no Parque Nacional da Peneda-Gerês. *Journal of Tourism & Development*, nº 36, vol. 1, 2021.

Gauss. Mapeamento e Gestão por Processo. GAUSS.C.G. Disponível em: guassconsulting.com.br. 2018.

Kipper, et al. Gestão por Processos: Comparação e análise entre metodologias para implantação da gestão orientada a processos e seus principais conceitos. KIPPER, L. M.; Ellwanger MC. et al, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 89-99, jul./dez.

Motta. 2001. Transformação Organizacional: teoria e a prática de inovar. MOTTA, Paulo Roberto. Rio de Janeiro: Qualitymark.

Pavani Júnior, Scucuglia. 2011. Mapeamento e Gestão por Processos – BPM: Gestão orientada à entrega por meio de objetos. PAVANI JÚNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda.

Souza. 2017. Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais. SOUZA, T.V.S.B. et al.

Biodiversidade Brasileira – BioBrasil.

Edição Temática: Gestão do Uso Público: Turismo e Lazer em Áreas Protegidas

n. 3, 2022

<http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR>

Biodiversidade Brasileira é uma publicação eletrônica científica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que tem como objetivo fomentar a discussão e a disseminação de experiências em conservação e manejo, com foco em unidades de conservação e espécies ameaçadas.

ISSN: 2236-2886