

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo debater os potenciais impactos positivos das concessões de espaços verdes no Brasil. Para isso, traçou-se, inicialmente, um panorama da interação entre Estado e setor privado em um modelo de regulação por incentivos. Em seguida, é apresentado um breve histórico sobre a proteção conferida pela legislação brasileira aos espaços verdes e sua inserção no contexto de valorização da nova agenda ASG, bem como de parceria entre os setores público e privado. O tópico é seguido de uma discussão acerca dos potenciais impactos positivos gerados pelos projetos de concessão de tais ativos, relacionados sobretudo à agenda social e ambiental, bem como à atração de novos atores interessados em investir no setor.

Palavras-chave: Regulação. Infraestrutura. Concessão. Unidades de conservação. Impactos. ASG.

Abstract

This paper aims to discuss the potential positive impacts of the concession of green spaces in Brazil. In order to do so, it offers an overview on the interaction between the State and the private sector on an incentive-regulation model. Then, a historic view on the environment protection granted by the Brazilian law is presented, specifically in relation to green spaces, its insertion in the ESG agenda and in public-private partnerships. A discussion on the positive impacts generated by such concession projects follows, shedding light on social and environmental agenda and the attraction of new players interested in investing in the sector.

Keywords: Regulation. Infrastructure. Concession. Green spaces. Positive impact. ESG.

Introdução

O tema da concessão de serviços de titularidade do poder público está longe de ser uma novidade. Há muito algumas das atividades públicas contam com a participação do setor privado, com o aporte de valores e oferecimento de um sistema com menos travas burocráticas, contribuindo para seu desempenho e para sua modernização.

Trata-se, assim, de um modelo consolidado e reconhecido tanto pelo setor público quanto pelo privado como gerador de efeitos positivos não somente para essas duas partes, mas também para a população em geral, que se beneficia da prestação de serviços eficiente e descentralizada.

Tal afirmação, entretanto, não se aplica indiscriminadamente a todos os setores em que o poder público atua. Alguns serviços, como aqueles referentes aos espaços verdes públicos, ainda carecem de exemplos práticos mais consolidados, sendo uma novidade na seara concessional.

No entanto, esse quadro está prestes a ser alterado: a concessão de espaços verdes – incluídas aí as unidades de conservação (UC), conforme definidas pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, os parques urbanos e jardins botânicos – vem ganhando força nos últimos tempos. Após alguns casos pontuais que datam principalmente da última década, foi a partir do ano de 2020 que se aceleraram a realização de estudos e o lançamento de processos de concessão de tais espaços.

Na esteira das concessões e da consequente desburocratização e modernização da gestão inúmeros benefícios se seguem, sendo por vezes resultado direto da própria delegação do ativo verde ou de

melhorias geradas indiretamente pela presença das novas atividades desempenhadas pelo parceiro privado.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, a crescente importância da agenda ambiental, social e de governança (ASG, ou, na sigla em inglês, ESG), que aborda temas relevantes e intrinsecamente relacionados aos espaços verdes, além do interesse do setor privado em se vincular a tais ativos.

Na esteira do panorama acima traçado, o presente trabalho tem como objetivo discutir as relações travadas em uma concessão de parques, sua interação com a agenda ASG e os benefícios por ela gerados, focando principalmente nos impactos positivos potencialmente alcançados no cenário nacional. Para tanto, a exposição está organizada em três seções:

- Na primeira, será traçado um panorama da interação entre Estado e setor privado, em um contexto de regulação por incentivos;
- Na segunda, apresenta-se um breve histórico da proteção aos espaços verdes no ordenamento pátrio, desde a formação do Estado brasileiro até os dias atuais. Destaca-se a salvaguarda oferecida pela Constituição Federal promulgada em 1988 – que alça o meio ambiente à categoria de direito essencial – e pela Lei 9.985/2000, responsável por inserir as UCs em um contexto interligado de proteção e desenvolvimento, além da inclusão dos ativos verdes no contexto concessional; e
- Na terceira, são apresentadas explanações sobre potenciais impactos positivos, categorizados em três grupos:
 - i) agenda social, no qual serão explicados os benefícios gerados pela concessão para as populações estabelecidas

no entorno dos ativos e, quando aplicável, para as populações tradicionais que usam tais ativos como fonte de sustento e propagação cultural, estando intrinsecamente ligadas à própria existência do local;

- ii) agenda ambiental, que discute não só os impactos gerados pela preservação e restauração dos espaços verdes como também o incentivo ao desenvolvimento científico e uso racional dos recursos naturais; e
- iii) ingresso de novos atores interessados em investir no setor, desejosos de inserção na agenda ASG, com base na atratividade exercida pelos benefícios reputacionais e na adesão a princípios como sustentabilidade, transparência e promoção de um ambiente saudável para as gerações atuais e futuras.

O potencial regulatório dos projetos de infraestrutura

A intervenção do Estado sobre os agentes privados é, tradicionalmente, fundada nas ideias de supremacia e imperatividade. Porém, essas concepções clássicas que, durante muito tempo, justificaram as mais drásticas ingerências estatais sobre o particular vêm sendo paulatinamente superadas e substituídas por noções voltadas, principalmente, à cooperação e ao estabelecimento de uma relação mais horizontal entre Estado e sociedade.

Apesar de a intervenção pública invocar, sem dúvida, um papel crucial no desempenho de atividades privadas/econômicas, em prol, por exemplo, da promoção de bem-estar social e de políticas

distributivas, as modernas concepções de Estado demandam novos fundamentos de legitimidade que possam embasar a previsão sobre onde, quando e em que intensidade a interferência estatal irá (e poderá) ocorrer.

Assim, se por um lado mudanças estruturais significativas no modo de governança e novos arranjos institucionais, induzidos por novas estratégias de atuação, coincidiram com a limitação do papel do Estado intervencionista ou positivo, por outro, as mesmas transformações resultaram no aumento do poder normativo e, com isso, na ascensão de um novo modelo de Estado regulador. Esse modelo passou a demandar a adaptação de estruturas tradicionais a novas estratégias regulatórias, tendo em vista o surgimento de outros atores e arranjos institucionais, novas áreas de conflito político, diferentes estilos de formulação de políticas públicas e de normas e padrões de legitimidade da atuação estatal.

Com efeito, o Estado depende hoje, e cada vez mais, da intensa colaboração do particular em função da crescente complexidade em atender aos múltiplos interesses e objetivos públicos. Para tanto, em determinadas atividades, o modelo de regulação que procura, em vez de impor determinados padrões, induzir o comportamento dos agentes privados em direção a práticas socialmente desejáveis – lançando mão de mecanismos de coordenação estratégica de interesses e do estabelecimento de sistemas de incentivo que chamem o particular a colaborar – pode se revelar mais eficiente. Como resultado, ganha-se com interações sociais de comprometimento e colaboração.

Nesse cenário de ascensão de um novo modelo regulatório de incentivo a determinados comportamentos econômicos e sociais desejáveis, insere-se a possibilidade de utilização dos projetos públicos de infraestrutura – que vêm sendo executados crescentemente mediante parcerias entre os setores público e privado estabelecidas por meio de contratos de concessão ou parcerias público-privadas (PPP) – como ferramentas de incentivo à promoção de finalidades públicas relevantes, com destaque, aqui, para a promoção dos critérios ASG.

De fato, nunca foi tão urgente falar sobre sustentabilidade quanto agora. Nos últimos anos, vivenciamos em todo o mundo significativas mudanças climáticas, aumento dos acidentes ambientais, escassez de recursos naturais, alterações nas condições de trabalho, entre outras tantas transformações sociais. Assim, a agenda ASG – cada vez mais disseminada – e os chamados investimentos de impacto têm se tornado, de forma crescente, objetivos comuns para empresas e investidores de todos os lugares. Esse movimento se intensificou com o lançamento, pela Organização das Nações Unidas (ONU), dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), destacando-se aqui a preocupação com a saúde e o bem-estar, o desenvolvimento de ações contra a mudança global do clima, a necessidade de conservação da vida na água e da proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres – incluídos os espaços verdes.¹

1 Sobre o tema, ver: <https://www.pactoglobal.org.br/ods>. Acesso em: 6 set. 2021.

O investimento em infraestrutura e a sustentabilidade são, nesse sentido, dois pilares essenciais para o crescimento do país² (especialmente para sua retomada, no atual contexto de crise econômica e social). O Governo Federal, por exemplo, pressionado pelos altos níveis de endividamento interno e pelo impacto da pandemia de Covid-19 nas contas públicas, tem se voltado (e com frequência destacado em seus discursos) à pauta do avanço dos projetos de infraestrutura em diferentes setores. Por meio de investimentos massivos realizados em parceria com a iniciativa privada, essa agenda visa alavancar a economia com a geração de empregos e oportunidades, além de colher o benefício do desenvolvimento estrutural para o país.

A incorporação de estratégias ASG aos futuros projetos significa a adoção de práticas, ações e investimentos voltados a temas sociais e ambientais – como o estímulo à educação ambiental, ao conservacionismo, entre outros. No atual cenário, isso se mostra uma oportunidade de agregar valor, bem como modernizar e expandir ativos sob novos padrões, aderindo às melhores práticas em projetos sustentáveis, inclusive internacionais.

2 Como bem esclarecem Motta e Ouverney (2015) acerca da correlação entre infraestrutura e sustentabilidade: “Por conta de sua essencialidade para o desenvolvimento econômico e dos custos ambientais ocasionados, os investimentos em infraestrutura despontam como de suma importância para a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida da população no futuro. As decisões de investimento em infraestrutura que forem tomadas hoje terão como consequência a definição de limites para a capacidade de preservação do meio ambiente em determinada sociedade, uma vez que, como Hallegatte (2009) explicita, estes investimentos exigem grandes montantes de capital e possuem longa vida útil, sendo altamente custosa a alteração dos empreendimentos já realizados. Esta limitação (lock-in) ocasionada pela infraestrutura pode ser mitigada quando os impactos ambientais decorrentes de tais investimentos são considerados na definição dos projetos a serem implementados” (p. 768).

Da criação à concessão: espaços verdes e sua inserção no ordenamento jurídico pátrio em uma perspectiva histórica

Nesse contexto, os crescentes projetos de concessão de UCs e de outros espaços de preservação ambiental, em geral, para a prestação de serviços – como gestão, manutenção, operação e modernização dos ativos, bem como de apoio à visitação pública –, ganham especial relevância. Isso se deve não somente a sua finalidade conservacionista, mas também ao potencial desses espaços para a implementação de ações social e ambientalmente relevantes com apoio dos parceiros privados contratados pelo poder público.

Fato é que, no atual momento histórico, os incontáveis e monumentais espaços verdes de que o país dispõe vêm sendo cada vez mais valorizados e buscados pela população com finalidades de turismo, lazer e recreação. No entanto, apesar de essa maior atenção às UCs e parques em geral ser recente, o cuidado dispensado aos nossos espaços verdes não é novidade, ao menos no que se refere ao tratamento legal do tema.

Ainda no Brasil colonial, foram editadas algumas regras esparsas que tangenciavam a proteção aos recursos naturais, tais como o Regimento do Pau Brasil, de 1605, que estabelecia limites à exploração dessa espécie nas terras da colônia, e a Carta Régia de 1797, que previa proteção aos rios, nascentes e encostas, todos de propriedade da Coroa Portuguesa (MEIRA, 2008).

Nos anos seguintes, esforços preservacionistas também foram observados em instruções do governo datadas de 1802, promovendo o reflorestamento da costa do Brasil, e a criação, em 1808, do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, objetivando a aclimação de espécies não nativas e a realização de pesquisas botânicas (BRASIL, 2014).

Quase um século depois, em 1921, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro, embrião do que viria a se tornar, nos tempos atuais, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Ambiental e dos Recursos Renováveis (Ibama).

A Constituição de 1934 foi a primeira lei máxima a trazer a previsão de proteção à natureza, nos seguintes termos:

Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados:

[...] III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte; [...] (BRASIL, 1934).

Mesmo diante dos esforços contínuos para a proteção ambiental acima narrados, o Brasil foi um dos últimos países a aderir de forma concreta aos princípios preservacionistas, que já circulavam internacionalmente desde a iniciativa norte-americana de criar o parque de Yellowstone, em 1872 (MEDEIROS, 2006).

A primeira área ambiental protegida do Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia, foi criada somente em 1937, sendo um marco na atuação do poder público direcionada à proteção de espaços naturais verdes após décadas de discussões e ideias que demoraram a tomar forma concreta.

Até a promulgação da atual Constituição Federal de 1988 e da Lei 9.985/2000 (que tutela o sistema pátrio vigente de proteção das UCs), foram editados diversos atos normativos imbuídos do espírito preservacionista. São exemplos o Código Florestal de 1934 (e sua versão de 1965), o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964) e a criação de parques nacionais como os do Iguaçu e da Serra dos Órgãos (1939), de Aparados da Serra (1959) e da Tijuca (1961).

Em 1981, foi editada a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 – que seria procedida pela atual Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) –, que dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, inaugurando um novo capítulo na tutela ao meio ambiente e em seu reconhecimento como objeto específico de proteção.

A Constituição de 1988 redefiniu os paradigmas de proteção ambiental, traçando um vasto panorama nesse sentido. Ao lado do direito social ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – descrito como “bem de uso comum essencial à sadia qualidade de vida” –, impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, art. 225, *caput*). Para assegurar esse direito, atribui ao poder público, entre outros deveres: (i) a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; e (ii) a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e de seus componentes a serem especialmente protegidos.

Em face de tais disposições constitucionais, foi editada a Lei 9.985/2000, que instituiu o Snuc, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs federais, estaduais e municipais. Para tanto, foram definidos como tal os espaços territoriais e seus recursos ambientais com características naturais

relevantes, legalmente instituídos pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos.³

A legislação estabelece também objetivos relacionados à manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos, à proteção de espécies ameaçadas de extinção, à preservação e restauração da diversidade de ecossistemas naturais e à promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (entre outras inúmeras finalidades voltadas à proteção ambiental). Além disso, a Lei do Snuc reconhece a importância de posicionar as UCs em um contexto mais amplo, envolvendo não só os entes responsáveis por sua criação e gestão, mas também as comunidades que as cercam e a sociedade como um todo, ressaltando, de um lado, a importância da preservação ecológica e, de outro, o engajamento social e a apropriação cultural dos espaços verdes.

Exemplos disso são as previsões direcionadas ao poder público referentes à necessidade de envolvimento da comunidade local na criação de uma UC (art. 22), bem como na elaboração do respectivo plano de manejo (art. 27). Esse documento contém as regras básicas de uso da unidade, incluindo: (i) o estímulo a medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas; (ii) a articulação com a comunidade científica para promoção de pesquisas e valorização do conhecimento das populações tradicionais; e (iii) a previsão de aplicação de percentuais das

3 A Lei 9.985/2000 define dois grupos de UCs com características específicas: unidades de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, estaduais ou naturais, monumentos naturais, refúgios de vida silvestre) e unidades de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de fauna, reservas de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural).

receitas advindas da exploração comercial das UCs para custeio de ações no entorno e em outras unidades de conservação (art. 35).

Isso significa que, tanto na criação como na gestão de uma UC, deve-se levar em conta o contexto do entorno, reconhecendo-se os anseios, as necessidades e as relações já estabelecidas pela comunidade com esses espaços. Indo além, deve-se extrapolar as fronteiras locais e promover o engajamento de toda a sociedade, reconhecendo a importância crescente da preservação da área para as gerações futuras.

Uma das formas de ampliação do engajamento e do comprometimento do setor privado com o poder público para alcançar tais finalidades socioambientais é a delegação, ao particular, da prestação de serviços e atividades no âmbito desses espaços. Antes desempenhadas predominantemente pelo setor público, essas atividades passam a ter aporte de capital privado para a realização de investimentos e melhorias, consequentemente reduzindo a necessidade de recursos públicos massivos para esse fim.

A concessão de espaços verdes no Brasil se desenvolveu em um passado recente, sendo a primeira delegação de ativos verdes realizada, de forma isolada, em 1998, com a concessão do Parque Nacional do Iguaçu. Somente 12 anos depois, em 2010, ocorreu a segunda concessão, dessa vez do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (Parnaso), à qual se seguiram as concessões de outros sete parques nacionais,⁴ além de outras unidades estaduais e municipais – incluindo-se ativos correlatos, como parques urbanos, zoológicos e jardins botânicos.

4 São eles: Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, em 2010; Parque Nacional da Tijuca, em 2012; Parque Nacional do Pau Brasil e Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, em 2018; Parque Nacional de Itatiaia, em 2019; e Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, com a licitação realizada em 2021 e o contrato de concessão ainda não firmado.

Atualmente, estão em estudo pelo menos mais quarenta parques, entre unidades federais, estaduais e municipais, com novas concessões previstas ainda para 2021.

Dessa forma, é possível observar que nos últimos dez anos as concessões de espaços verdes foram tomando contornos cada vez mais definidos, atraindo perspectivas de ingresso de capitais privados em prol da agenda verde.

Note-se que as concessões, por si só, além da natural vocação ASG, são aptas a gerar outros impactos positivos relacionados ao tema. As parcerias entre setor público e privado, à medida que passam a incorporar a agenda socioambiental aos novos projetos, representam um importante instrumento para realização de investimentos de impacto – sobretudo, como analisaremos a seguir, em favor das populações tradicionais e das comunidades do entorno dos ativos verdes, bem como da sustentabilidade ambiental. Objetivos, portanto, que vão muito além de finalidades estatais estritamente arrecadatórias e orçamentárias.

Concessões verdes: impactos positivos e inserção na agenda ASG

Como visto, as concessões verdes, além dos benefícios diretos relacionados à própria gestão, manutenção e modernização dos ativos verdes, bem como à melhoria da experiência de visitação pública, por meio, por exemplo, do aprimoramento da infraestrutura existente e da criação de novos atrativos, têm potencial de gerar outros impactos positivos, tanto sociais como ambientais.

Nessa linha, tem sido comum a previsão, nos contratos de concessão e editais de licitação recentemente publicados, de obrigações conexas ao projeto que impõem ao futuro concessionário encargos acessórios à atividade-fim. Isto é, além das obrigações principais, pode-se determinar ao parceiro privado a alocação de parte da receita obtida com a exploração econômica das unidades em temas voltados à agenda ASG, com destaque para a geração de benefícios sociais às populações tradicionais e comunidades do entorno e de benefícios ambientais relacionados à preservação dos espaços.

Agenda social: os benefícios para as populações tradicionais e comunidades do entorno

O estabelecimento ou criação de uma UC, por si só, tem potencial de gerar impactos na vida dos habitantes da região, sendo a manutenção dos costumes e do uso do local como meio de sustento das comunidades tradicionais um ponto de preocupação. Isso porque, não se pode esquecer, antes da criação formal da unidade de conservação já existia uma comunidade viva no entorno – por vezes, na própria área da unidade – utilizando-se de seus recursos e desenvolvendo atividades de forma indissociável da vida daquele espaço verde.

No contexto brasileiro, há ainda um longo caminho a ser percorrido, mas a modelagem das atuais concessões vem, cada vez mais, incorporando a consciência do papel desses instrumentos como motores de desenvolvimento social do entorno. Isso se demonstra por meio de benefícios e incentivos à comunidade local, a sua participação na vida do ativo e à geração e agregação de valores culturais capazes de enriquecer a experiência turística a ser realizada na área.

Mas não se trata somente de proteger e engajar as populações tradicionais no curso da concessão, sendo necessário também inserir os habitantes das cidades lindeiras no contexto concessional por meio de participação na formatação da concessão. É essencial abrir um diálogo franco e efetivo para que se consiga chegar a um formato agregador e contemplativo das expectativas das partes, dado o impacto direto na vida das comunidades e a necessidade de dirimir incertezas, sendo necessário certo grau de sensibilidade no tratamento com tais populações.

Ademais, por viverem habitualmente no entorno desses espaços verdes, essas comunidades costumam ter larga vivência a respeito dos usos e necessidades para o pleno desenvolvimento local, sendo sua colaboração produtiva e essencial para o sucesso de uma concessão.

Sobre a integração das populações afetadas à dinâmica que será desenvolvida durante toda a concessão, podemos citar alguns exemplos recentes. Na emblemática concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, promovida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), estabeleceu-se, entre as obrigações do concessionário, a realização de ações voltadas ao desenvolvimento da economia do entorno, determinando-se, por exemplo, a disponibilização de produtos locais e de artesanato para aquisição dos visitantes.

Ações desse tipo valorizam a comunidade e os costumes locais não só promovendo a difusão da cultura nacional, mas também proporcionando benefícios econômicos para a comunidade, que terá seus produtos e forma tradicional de produção e de vida valorizados.

Na mesma linha, no contrato de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, também celebrado pelo ICMBio, é previsto

o incentivo ao artesanato local por meio da venda dos artigos elaborados pela comunidade, identificados com a cultura e com a região do parque. Assim, reconhece-se que a UC está inserida em um contexto social pré-existente, caracterizado pelo cruzamento intrínseco entre o parque e seus habitantes ancestrais, enriquecendo e valorizando a cultura, o modo de vida e a produção locais.

No âmbito da concessão do Parque Nacional de Iguaçu (cuja fase de audiência e consulta pública foi concluída recentemente), ampliou-se ainda mais o escopo de promoção de finalidades públicas por meio da aplicação de percentuais das receitas advindas da exploração comercial da unidade em ações de relevância socioambiental. São exemplos: (i) o apoio a projetos de integração com o entorno, com ações de incentivo ao desenvolvimento local voltadas a cadeias produtivas alternativas e a fornecedores de produtos e serviços; (ii) iniciativas para promover a atuação das comunidades da região no turismo, com investimento na capacitação e treinamento de moradores locais; e (iii) ações de planejamento, gestão e execução do programa de voluntariado do parque, vinculado ao Programa Nacional de Voluntariado em Unidades de Conservação do ICMBio.

Mesmo com os avanços obtidos na agenda social das concessões recentes, há ainda espaço para conquistas. No tocante a parques com vocação turística de estadia prolongada – como Jalapão, Jericoacoara e Lençóis Maranhenses –, deve-se levar em conta que o modo de vida local pode ser um grande atrativo, capaz de agregar valor à concessão. A exploração comercial do capim dourado no Jalapão, por exemplo, e as formas que essa matéria-prima toma pelas mãos das populações tradicionais locais confundem-se com a história da própria região.

Para além da integração das populações tradicionais na vida da concessão, as cidades do entorno e seus habitantes também podem ser

beneficiados, de forma direta ou indireta, por meio de estratégias que devem ser pensadas e desenhadas.

Ademais, há benefícios sociais que advêm do próprio florescimento local, como o incremento no volume turístico, que aumenta a circulação de renda e demanda a ampliação da oferta de serviços ou a diversificação dos serviços já existentes, de forma a atender o público atraído pelo ativo ambiental.

Dessa forma, mesmo que fora da área concessionada, empreendimentos de apoio ao turismo podem surgir ou se adaptar conforme a expansão da demanda por hotéis, *campings*, *glampings*⁵ e outras formas de hospedagem, restaurantes e estabelecimentos que ofereçam refeições para os visitantes, além de lojas e demais serviços agregados.

É inegável, portanto, que a exploração econômica sustentável das unidades verdes, dentro dos limites impostos pela necessidade primária de conservação, muito tem a somar na agenda social, promovendo sobretudo um incremento à vida das populações tradicionais e da comunidade do entorno.

Agenda ambiental: incentivo à pesquisa, preservação e restauração dos espaços verdes

Com relação à frente ambiental, além da natural e inegável vocação das concessões verdes para a efetivação de finalidades conservacionistas, o potencial de oportunidades é imenso. O estabelecimento

5 O termo *glamping* resulta da junção das palavras *glamour* e *camping*, sendo uma espécie de hospedagem que conjuga a inserção na natureza promovida pelo uso de tendas ou estruturas similares com o conforto das hospedagens tradicionais.

de exigências quanto ao reaproveitamento de resíduos sólidos, à gestão de recursos hídricos, à utilização de matriz energética variada e ao uso consciente de recursos naturais, bem como soluções de engenharia e tecnologia mais eficientes, são algumas das possíveis medidas capazes de reduzir os impactos ao meio ambiente decorrentes das atividades a serem desempenhadas pelo parceiro privado nesses espaços.

Com mais de quatrocentos municípios localizados em sua faixa litorânea, o Brasil tem mais de 50 milhões de habitantes diretamente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, que também devem afetar alguns dos principais centros financeiros e industriais do país nas próximas décadas. Atualmente, mais de 85% dos brasileiros vivem em cidades, e a rápida expansão de conurbações requer investimentos substanciais em infraestrutura ambientalmente sustentável para as futuras décadas.

A agenda ambiental das concessões verdes, portanto, ganha também especial relevância nas áreas urbanas, que, inevitavelmente, tendem a ser mais carentes em biodiversidade. Estudos recentes têm demonstrado que as cidades e suas áreas verdes podem desempenhar papel importante na conservação de várias espécies na medida em que

estão inseridas e ecologicamente ligadas às paisagens circundantes. Embora a urbanização represente uma ameaça substancial à biodiversidade, as cidades também abrigam muitas espécies, algumas das quais têm populações maiores, taxas de crescimento mais rápidas e maior produtividade nas cidades do que fora delas (FERNANDES, 2021).

Nesse contexto, os parques situados nos núcleos urbanos desempenham relevantíssimo papel não apenas para recreação e uso comunitário, mas também em termos de sustentabilidade:

as árvores e a vegetação, além de produzirem oxigênio, ajudam a regular a temperatura e a umidade. Como benefícios agregados, reduzem a radiação ultravioleta, o ruído do tráfego rodoviário e da maquinaria, sendo um verdadeiro oásis para espécies tanto vegetais quanto animais (PARQUES..., 2019).⁶

Recentemente, a concessão do Ibirapuera em conjunto com outros cinco parques municipais, na cidade de São Paulo, pode ser considerada um paradigma de parceria para a delegação das atividades de gestão, operação e manutenção de parques urbanos no país.⁷

A preocupação com a sustentabilidade ambiental no âmbito dos projetos verdes tem sido uma tendência. Na já mencionada concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral estabeleceu-se, entre outras obrigações acessórias do concessionário, a organização de atividades voltadas aos visitantes e moradores locais, com participação da comunidade científica em sua estruturação,

6 O arquiteto Joseph Paxton projetou, em 1843, em Liverpool, Inglaterra, o que se considera o primeiro parque urbano do mundo construído para uso público e, sobretudo, financiado com fundos públicos: o Birkenhead Park, exemplo que foi logo seguido por outras grandes capitais. Em Paris, Napoleão III mandou abrir para os cidadãos o Bois de Boulogne e o Bois de Vincennes. Carlos III já tinha permitido o acesso do público, para fins recreativos, aos jardins do Palácio del Buen Retiro, e o parque passou a ser de titularidade municipal em meados do século XIX. Do outro lado do Atlântico, em Nova Iorque, um artigo do Evening Post defendia, em 1844, a necessidade de criar na ilha de Manhattan “um extenso terreno para a sombra e a recreação” (PARQUES..., 2019).

7 Para maiores informações acerca do edital e contrato da concessão, ver São Paulo (2020).

que incentivem a educação ambiental e o conhecimento acerca das UCs do país.⁸

Por sua vez, na concessão do Parque Nacional de Iguaçu, foi prevista, na minuta de contrato, a aplicação de parte da receita do parceiro privado em diferentes iniciativas ambientais, tais como: (i) ações de educação, comunicação e interpretação ambiental (podendo envolver públicos da educação formal e não formal); (ii) viabilização de projetos de pesquisa considerados prioritários para a unidade; (iii) ações de manejo relacionadas ao controle de espécies da fauna e da flora exóticas invasoras, intervenções na gestão de situações de conflito na interação entre fauna e visitação e ações de restauração de ecossistemas; e (iv) ações de monitoramento ambiental (a exemplo da qualidade da água, resposta a intervenções, ações de restauração), da biodiversidade, de ameaças (como uso de tecnologias para a detecção de atos ilícitos) e de impactos relacionados à visitação.

Mais recentemente, foi aberta a fase de diálogo público acerca da concessão do parque estadual Dois Irmãos, situado na cidade de Recife (PE). Nos documentos submetidos à consulta, foi previsto o custeamento, por parte do futuro parceiro privado, de ações ambientais, a exemplo da restauração de ecossistemas e da implementação de infraestrutura de conservação.

Como se nota, portanto, há um vasto leque de medidas de incentivo para que o parceiro privado colabore com a agenda pública socioambiental e efetive os necessários investimentos de impacto no âmbito dos espaços verdes do país.

8 Cf. ICMBio (2018).

Atração de novos atores para investimento em projetos de impacto socioambiental

Por fim, além dos benefícios sociais e ambientais, uma terceira decorrência importante dos projetos verdes é sua potencial atratividade para o investimento de novos *players*, isto é, a oportunidade de acessar novos fluxos de capital que buscam incentivar a agenda ASG.

Em todo o mundo, é crescente a priorização de investimentos que levem em conta critérios de sustentabilidade e que sejam consonantes com valores ambientais, sociais e humanos. Os denominados títulos verdes são exemplos de um instrumento de dívida “sustentável” na medida em que permitem captar capital exclusivamente para financiar ou refinaranciar projetos e ativos com benefícios ambientais, sendo, portanto, focados em gerar impacto para além do financeiro.⁹

Isso porque, para os investidores, o investimento em agendas socioambientais gera tanto benefícios reputacionais – por estarem associadas a negócios sólidos, transparentes e com baixo custo de capital – quanto fortalece a mitigação de riscos do negócio, haja vista sua maior resiliência.

9 Pensar no início do investimento ESG exige voltar alguns anos, quando a sustentabilidade ainda não era um assunto tão recorrente. Por volta da década de 1970, começaram a surgir os primeiros investimentos de impacto na área. Com base em crenças religiosas e de estilo de vida, alguns investidores passaram a direcionar recursos que fossem condizentes com seus propósitos. Então, foram criados fundos que seguissem certas regras – como evitar empresas que participassem de guerras ou sanções comerciais. A partir disso, por volta de 2007, surgiram os primeiros *green bonds*, opções de investimento verde em que um título é emitido e capta recursos com a promessa de serem realizadas melhorias ambientais e de qualidade de vida, conforme certos parâmetros. A esse respeito, ver Investimentos... (2020).

Portanto, os novos e crescentes projetos de concessão de espaços verdes tendem a incentivar a entrada de novos atores interessados na agenda sustentável e, por consequência, a posicioná-los em um melhor patamar no mercado.

Note-se que, no Brasil, a adoção dos parâmetros ASG ainda está em estágio inicial. Historicamente, investidores têm se concentrado em assuntos reputacionais e escândalos de corrupção. Consequentemente, a principal área de interesse para investidores brasileiros era a governança corporativa. Essa abordagem, contudo, começa a evoluir, e empresas que não consideram questões ambientais e sociais podem se submeter a impactos negativos no curto, médio e longo prazo.

Pesquisa recente do Instituto CFA (ORSAGH *et al.*, 2018) sugere que, até 2022, os temas ambientais e sociais se tornarão significativamente próximos dos de governança em termos de importância. Porém, há oportunidade para ir além. Companhias precisam entender seus impactos e sua dependência da natureza e da sociedade e assumir a gestão de riscos e oportunidades relacionados, comunicando-se de forma consistente com seus investidores.¹⁰

Conclusão

Em resumo, o que se pretendeu demonstrar no presente artigo é que o modelo de indução, em substituição a um modelo rígido e coercitivo, ao incentivar o estabelecimento de um sistema de cooperação voluntária, pode melhor atender aos objetivos de eficiência

¹⁰ Para aprofundamento do tema, ver Grossi e Blower (2019).

e racionalidade das atividades públicas. Afinal, o processo regulatório resultante de uma relação consensual entre público e privado, com o estabelecimento de sistemas de incentivo que chamem o segundo a colaborar com os objetivos estatais, tem mais legitimidade.

Nesse contexto, os projetos verdes – como foram denominadas as concessões ao setor privado dos diversos ativos ambientais do país (tais como as UCs e os parques urbanos) – têm se revelado uma importante ferramenta na geração de benefícios socioambientais, inclusive alguns não diretamente relacionados à atividade-fim concedida, em linha com a cada vez mais propagada agenda ASG.

Como visto, a preocupação com as comunidades do entorno e a valorização cultural das populações tradicionais, bem como com a sustentabilidade ambiental, têm sido elementos disruptivos nos novos projetos. Como consequência, amplia-se a potencial atração de novos atores para o setor que estejam em busca de investimentos de impacto e que priorizem valores ambientais, sociais e humanos.

Referências

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. *Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. *Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. *Lei 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. História. *Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro*, Brasília, DF, 23 set. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/jbrj/pt-br/assuntos/299>. Acesso em: 3 set. 2021.

FERNANDES, N. Como as cidades podem ajudar na conservação da biodiversidade global. *Veja*, São Paulo, 18 ago. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/agenda-verde/como-as-cidades-podem-ajudar-na-conservacao-da-biodiversidade-global/>. Acesso em: 3 set. 2021.

GROSSI, M.; BLOWER, L. ESG: as três letras que estão mudando os investimentos. *Sustentável Blog*, Rio de Janeiro, 23 maio 2019. Disponível em: <https://cebds.org/esg-as-tres-letras-que-estao-mudando-comportamento-os-investimentos/>. Acesso em: 5 set. 2021.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Concorrência internacional n. /2018*. Contratação de concessão de uso destinada à revitalização, modernização, manutenção, operação e gestão de áreas dos parques nacionais de aparados da serra e serra geral. Brasília, DF: ICMBio, [2018]. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/estudo_minuta_contratacao_concessao_uso_destinada_revitalizacao_modernizacao_manutencao_operacao_gestao_de_areas_dos_parnas_de_aparados_da_serra_e_serra_geral.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

INVESTIMENTOS sustentáveis: saiba o que são e como funcionam os fundos ESG. *BTG Pactual Digital*, São Paulo, 6 out. 2020. Disponível em: <https://www.btgpactualdigital.com/como-investir/artigos/investimentos/fundos-esg>. Acesso em: 30 ago. 2021.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. In: MATTOS, P. T. L. (Coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate europeu*. São Paulo: Singular, 2006. p. 5-36.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006.

MEIRA, J. C. Direito ambiental. *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, Brasília, DF, v. 19, n. 1, p. 11-23, 2008.

MOTTA, R. S.; OUVENEY, I. R. Infraestrutura e sustentabilidade ambiental no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 760-775, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16952>. Acesso em: 27 set. 2021.

ORSAGH, M. *et al.* *ESG integration in the americas: markets, practices, and data*. Charlottesville: CFA Institute, 2018. Disponível em: <https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/survey/esg-integration-in-the-americas.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

PARQUES urbanos, muito mais do que o “pulmão” das cidades. *Iberdrola*, Bilbao, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/meio-ambiente/parque-urbano>. Acesso em: 2 set. 2021.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. *Contrato de Concessão: 1º Lote de Parques*. São Paulo: SVMA, 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/projetos/desestatizacao/parques/index.php?p=290660>. Acesso em: 6 set. 2021.